

Perú:

**transformaciones y permanencias
en dos siglos de República**

**Heraclio Bonilla
Guillermo Rochabrún
Bruno Seminario †
(editores)**

**Lucía Acurio - Alicia del Águila - Germán Alarco - Maribel Arrelucea -
Sergio Barrio - Heraclio Bonilla - Julio Calderón - Omar Caveró - Raúl
Chanamé - Jesús Cosamalón - César Dávila - Levy del Águila - Marc J.
Dourojeanni - Jeffrey Gamarra - Claudia Guarisco - Agustín Haya de la
Torre - Félix Jiménez - Christine Hunefeldt - Nelson Manrique - Luis
Pásara - Margarita Petrera - Luis Ponce - María Isabel Remy - Guillermo
Rochabrún - Bruno Seminario - Miguel Situ - Óscar Ugarteche - Tania
Vásquez - Maritza Villavicencio - Richard Webb**



Otra Mirada

Perú:

**transformaciones y permanencias
en dos siglos de República**

Heraclio Bonilla
Guillermo Rochabrún
Bruno Seminario†



OtraMirada

Perú: transformaciones y permanencias en dos siglos de República

Editores:

Heraclio Bonilla

Guillermo Rochabrún

Bruno Seminario

OtraMirada

Av. José Pardo 741, 3er piso, Miraflores - Lima

1a. edición – julio 2025

Depósito Legal N° 2025-07294

Imagen de portada:

A partir de una obra de Engin Akyurt. Freepik @freestockcenter

Diseño de portada:

Guillermo Rochabrún

Diagramación:

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Breña

A

Julio Cotler

Aníbal Quijano

Bruno Seminario

CONTENIDO

Presentación

Heraclio Bonilla, Guillermo Rochabrún	11

SECCIÓN I: ASPECTOS ECOLÓGICOS Y ECONÓMICOS

Los recursos naturales renovables del Perú a través de los siglos Marc J. Dourojeanni	29

Siembra y cosecha de agua de lluvia en los andes César Dávila	76

Desarrollo y ciclos de larga duración en el Perú Bruno Seminario	91

Bruno Seminario y la historia económica del Perú, 1820-2018 Richard Webb	124

La trayectoria de la deuda externa Heraclio Bonilla	146

Perú 1895-2020: Continuidad de la dependencia externa y desindustrialización prematura Félix Jiménez	173

Elevada desigualdad económica, fragmentación social y disenso permanente en tiempos del bicentenario Germán Alarco	242

SECCIÓN II: LA DINÁMICA POLÍTICO-SOCIAL

Estado, economía y política en la historia nacional Guillermo Rochabrún	287
Crisis de acumulación y eslabonamientos alternativos: una reflexión histórica Christine Hunefeldt	320
La independencia, la población indígena y la República Nelson Manrique	336
De Lima a Ayacucho (y viceversa): ciudadanía, territorio y etnicidad o los márgenes de la promesa republicana, siglos XIX-XXI Alicia del Águila	373
Apuntes sobre la ciudadanía política y las comunidades indígenas en el Perú Claudia Guarisco	418
Urbanización, ciudad y ciudadanía en el Perú republicano (1821-2024) Julio Calderón	452
Muchas constituciones y poca República Raúl Chanamé Orbe	479

SECCIÓN III: ASPECTOS DE LA ESTRUCTURA SOCIAL

200 años de historia agraria: una sociedad rural polarizada María Isabel Remy	505
Poder y riqueza femenina del antiguo Perú para el bicentenario Maritza Villavicencio	549

La población afroperuana: esclavización, ciudadanía e identidad nacional (siglos XVIII-XX)	
Maribel Arrelucea y Jesús Cosamalón	580
La migración China al Perú: una marejada anunciada	
Miguel Situ	604
De los pregones al megáfono: El comercio en las calles y los sectores populares en Lima, siglos XVIII-XXI	
Jesús Cosamalón	636
La emigración reciente (1990-2020) y lo que revela sobre la vida en el Perú	
Tania Vásquez	667
SECCIÓN IV: EL FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	
La modernización del Estado en el Perú: de las compañías privadas de recaudación al Banco de la Nación - reflexiones del bicentenario	
Luis Ponce	703
La atención de salud en Perú: Algunas reflexiones	
Margarita Petrerá	760
Entre la equidad y el aprendizaje, a dos siglos de la Independencia. Una mirada desde el acceso al libro, la lectura y la comprensión en el Perú	
Lucía Acurio	806
¿Es posible reformar la justicia peruana?	
Luis Pásara	828
Corrupción, poder y dominación social	
Un análisis crítico del concepto de corrupción y una hipótesis sobre el Perú neoliberal	
Levy del Aguila y Omar Cavero	862

SECCIÓN V: LAS FUERZAS POLÍTICAS. LOS INTE- LECTUALES

Un partido agonista Agustín Haya de la Torre	913
La izquierda vista desde la izquierda Sergio Barrio Tarnawiecki	929
Siglo y medio de pensamiento económico en el Perú: 1822-1981. Continuidad y cambio Óscar Ugarteche	968
Cosmopolitas y provincianos en las ciencias sociales: culturalismo y clasismo en la antropología peruana Jefrey Gamarra	1001
Reflexiones finales	1031
Han escrito para este libro	1045

PRESENTACIÓN

**HERACLIO BONILLA
GUILLERMO ROCHABRÚN**

Avatares de una publicación

El 2019 fue pensada la posibilidad de organizar un Seminario sobre el Perú en los dos últimos siglos, desde la independencia de 1821 a la fecha; es decir, en el marco de una perspectiva histórica extensa y como una forma de evaluar su trayectoria republicana. En este diseño fue decisiva la participación activa de Bruno Seminario, profesor de la Universidad del Pacífico. Desafortunadamente no está más con nosotros, pero hasta las mismas vísperas de su ausencia, sus gestiones, contactos con ponentes, sugerencias y comentarios a las exposiciones, fueron decisivos o muy importantes. En ese sentido, igual o mayor relevancia tiene la frecuencia con la cual sus investigaciones son citadas y aprovechadas en esta obra colectiva.

En diciembre del 2019, en una de las Aulas de la Universidad del Pacífico tuvo lugar una reunión con un importante conjunto de profesionales de las ciencias histórico-sociales, ciencias jurídicas e ingenierías, cuya obra en muchos casos desborda sus propias disciplinas, y quienes en su gran mayoría están contribuyendo a la presente obra. Poco después, la fatal epidemia del COVID-19 impidió que el seminario fuese presencial, de modo que se optó por la virtualidad. Su desarrollo fue posible gracias al respaldo del Sr. Martín Naranjo, de la Asociación de Bancos (ASBANC).

En la implementación y conducción de las presentaciones y discusiones quincenales de cada ponencia, así como en la edición de las mismas, fue fundamental la participación del Sr. Luis Palomino, asis-

tente y cercano colaborador de Bruno. Ellas tuvieron lugar desde el 12 de septiembre de 2020 hasta el 12 de junio de 2021. Esta modalidad ha permitido que tanto los editores como cada participante conozca el conjunto de los temas, e inclusive comente, pregunte y opine, generando un cuerpo cognoscitivo pasible de ser tomado en cuenta para sus propios escritos.¹

Dificultades de diverso orden impidieron que en su momento este libro pudiera ser publicado. En el tiempo que fue transcurriendo, diversas razones, que incluían ante fuentes financieras el compromiso de una pronta publicación de los resultados, hicieron que varios de los trabajos entregados buscasen otros canales de difusión. Es innecesario decir cuánto lamentamos que así tuviese que ser.

Afortunadamente se pudo mantener la gran mayoría de artículos, optando, eso sí, por la única opción a nuestro alcance: una edición digital. Para estos efectos fue fundamental el empeño de Germán Alarco, participante del seminario, así como el respaldo del Ing. Salomón Lerner Githis a esta edición mediante el sello *Otra Mirada*. A ellos extendemos nuestro mayor agradecimiento. Ya para las labores de edición del libro extendemos nuestro agradecimiento a la Sra. Edith Huanachi, de la editorial *Tarea*, por su impecable labor de diagramación.

La estructura del libro

El libro ha quedado organizado en cinco secciones temáticas, que se interconectan ampliamente:

- (1) aspectos ecológicos y económicos
- (2) la dinámica político-social
- (3) aspectos de la estructura social
- (4) el funcionamiento del Estado

1 Tanto las exposiciones como los debates a que dieron lugar, incluyendo las que por diversas razones lamentablemente no pudieron culminar en forma escrita y no han podido ser incluidas, están disponibles en el siguiente enlace: https://www.dropbox.com/scl/fo/89vqacnhan395xycxlz4i/AOrkOl6wAUbPr_vPC-5k0Ho?rlkey=wqn9padx1z143uu51ukb6exdt&st=1w51alc5&dl=0

(5) las fuerzas políticas; los intelectuales

Los trabajos expresan una diversidad de puntos de vista, enfoques y estilos, aunque todos ellos tienen el respaldo de años de inmersión, investigación y reflexión sobre sus respectivos campos. En esta presentación veamos una somera referencia de su contenido, subrayando para cada tema/problema específico las dificultades que el país ha experimentado en estos dos siglos, pero también los logros alcanzados en función del bienestar colectivo. Dejamos para las conclusiones un balance general, así como las encrucijadas y retos del presente.

I. Abriendo la sub-sección sobre *ecología* Marc J. Dourojeanni en “Los recursos renovables del Perú a través de los siglos” aborda los cambios en los ecosistemas en suelos, agua y mar, incluyendo los tiempos prehispánicos. En regiones y épocas distingue los efectos ambientales —en general, dramáticos— en suelos y aguas mediante la erosión, salinización, contaminación, disminución de la fertilidad y anegamiento, derivados de la producción agropecuaria, minera e industrial, o por el mero asentamiento urbano. Entre sus efectos, que se retroalimentan con el cambio climático de amplitud planetaria, destaca una creciente desertificación. Semejantes retos, argumenta el autor, solamente pueden enfrentarse políticamente, pero de manera supra-partidaria, cambios constitucionales incluidos, y mediante una legislación que deberá seguir pautas totalmente diferentes a las transitadas en nuestra historia. Este planteamiento coincide ampliamente con las contribuciones de Raúl Chanamé y Luis Pásara, que serán presentadas más adelante.

Exponiendo un caso exitoso de intervención ambiental, en “Siembra y cosecha de agua de lluvia en los Andes”, el Ing. César Dávila presenta la experiencia de acumular agua de las lluvias de los Andes, de la comunidad campesina de Masajcancha, en la provincia de Jauja, combinando tecnologías tradicionales y modernas, con mantenimiento anual para una duración de veinte años, y con las modalidades de trabajo colectivo de los campesinos beneficiarios. Su realización tiene impactos agropecuarios, económicos, ecológicos, tecnológicos, socio-políticos y culturales muy positivos.

En el terreno de *la economía* un grupo de trabajos analizan la experiencia peruana en el largo plazo, mientras que otros analizan aspectos específicos.

Sintetizando y actualizando su monumental libro *El desarrollo de la economía peruana en la era moderna. Precios, población, demanda y producción desde 1700*, Bruno Seminario en “Desarrollo y ciclos de larga duración en el Perú” presenta los ciclos de la economía a nivel nacional y regional desde 1700 hasta la actualidad. A diferencia de otras narrativas, incorpora elementos geográficos, territoriales e inclusive arqueológicos, para ofrecer un panorama que cuestiona severamente muchos criterios teóricos y proposiciones convencionales sobre los orígenes, cambios y continuidades de la problemática nacional.

En contraste con otras historias, mediante series estadísticas y estimaciones realistas a partir de evidencias comprobadas, Seminario muestra un país que ha crecido ¡240 veces! en los dos siglos republicanos, tasa superior a las de muchos países hoy desarrollados. Como dice Richard Webb, hacer compatible esa evidencia con las carencias pasadas y presentes, pasa a ser una inmensa tarea, tanto de investigación empírica como de afinamiento conceptual.

Seguidamente, en la misma línea Webb hace un contraste entre diversas imágenes y tesis generalmente aceptadas sobre el desarrollo económico durante la República, contrastándolas con el desafío que encierra la obra de Seminario, pues ella “marca un antes y un después en el descubrimiento de nuestro pasado económico”.

Por su parte, Heraclio Bonilla en “La trayectoria de la deuda externa” traza el periplo del endeudamiento externo del país, donde deudas impagables fueron quedando saldadas mediante la hipoteca o entrega de bienes nacionales: primero en la explotación del guano, luego con el contrato Grace, y por último con la privatización de las empresas estatales. Aunque el patrón no ha sido idéntico en estos tres momentos, dice mucho de la ausencia de un proyecto propio y viable de desarrollo nacional, que pueda seguir adelante en medio de las fuerzas de la economía mundial.

En cuanto a los estudios sectoriales, la agricultura (tanto de exportación como para los mercados locales) y la industria (destinada al

mercado interno), han protagonizado tensiones al interior de las élites económicas y políticas. Enfocando el sector industrial, Félix Jiménez muestra un importante pie de la modernización económica del país, sus pasos y tropiezos, en “Perú 1895-2020: continuidad de la dependencia externa y desindustrialización prematura”. Centrando primero la atención en las vicisitudes de la industria en las etapas del período estudiado -marcadas todas por la “apertura” de la economía peruana-, examina luego el cambio técnico y la productividad en las tres últimas décadas. Sitúa ahí lo que –en comparación con las economías desarrolladas- denomina “desindustrialización prematura”, y su vinculación con actividades de baja calificación y productividad, así como con la llamada “informalidad”. Jiménez termina subrayando críticamente los efectos de las políticas neoliberales en las instituciones políticas.

La inequidad del sistema económico es examinada por Germán Alarco en “Elevada desigualdad económica, fragmentación social y disenso permanente en tiempos del bicentenario”. Partiendo de las múltiples discontinuidades del país –territoriales, étnicas, regionales, sociales-, y tras examinar la bibliografía histórica existente -en particular los trabajos de Bruno Seminario-, el autor examina críticamente las cifras disponibles para las últimas 8 décadas. Sus conclusiones se apartan de las versiones “edulcoradas” según las cuales la desigualdad se estaría reduciendo. Si bien, sostiene, no puede afirmarse de manera fehaciente el aumento de la desigualdad, tampoco hay evidencias de una reducción significativa en las últimas décadas. Su pronóstico es pesimista, debido a las consecuencias que en todo el mundo tiene la pandemia para el trabajo asalariado estable. Alarco remarca lo imperioso que es llegar a acuerdos políticos, sobre la base de reconocer la gravedad del problema, con miras a un proyecto de nación.

II. Paralelamente a la economía, ¿cómo ha funcionado y evolucionado *la dinámica político-social*? En “La sociedad, el Estado y la política” Guillermo Rochabrún distingue en la república un primer período donde, continuando con la trama que definió la época colonial, la política predomina frente a la economía, hasta la post-guerra con Chile. Luego la política funciona al servicio de la nueva dinámica exportadora, pero

teniendo el gobierno central que negociar con los poderes locales. En medio del derrumbe de estos últimos, hacia fines del siglo XX los gobiernos –antitéticos entre sí– de Velasco y Fujimori intentaron homogenizar la estructura socio-económica, pero en ambos casos ésta encontró un límite en una masiva y creciente población auto-empleada, que no tiene cómo superarse a sí misma.

En “Crisis de acumulación y eslabonamientos alternativos: una reflexión histórica”, desde una mirada de largo plazo sobre los actores y la geografía, Christine Hunefeldt se pregunta por las repercusiones de la “vocación exportadora” peruana en la política y en la sociedad. Luego de una rápida recapitulación de las principales y más conocidas ideas sobre la evolución económico-social durante la República, la autora hace sugerentes innovaciones al conectar esos procesos con las prácticas que estuvieron en los márgenes de los mercados monetarios, tanto del campesinado indígena como de las clases propietarias y el Estado mismo, cuyas relaciones recíprocas fueron hartamente complejas. Ya en el siglo XXI surge desde el mundo andino-amazónico la idea del “buen vivir”. El artículo finaliza con ejercicios contrafácticos, que son clave para no caer en un “determinismo del pasado”; es decir, pensar que lo acontecido fue lo único que pudo suceder, y sugiriendo posibilidades para lograr desarrollos que superen las desarticulaciones de ayer y hoy.

Nelson Manrique en “La independencia, la población indígena y la República” muestra la desproporción entre el peso demográfico y tributario de la población indígena, y su reconocimiento social, político y cultural de parte de la “república criolla”. Para ello fue clave en los inicios de la República la anulación de los curacas, que hubiesen sido una élite capaz de convertir a los grupos étnicos en nacionalidades. En cambio, en las colonias que se independizaron de Inglaterra, Francia, Holanda, etc., el poder metropolitano fue cancelado bajo la dirección de las élites nativas. Manrique muestra la continuidad de los múltiples trabajos gratuitos, que recrudecieron con el auge del gamonalismo, sobre todo en la sierra del centro y del sur, gamonalismo que no se basaba en el latifundio, sino en una dominación colonial fruto más de la “república criolla” que de la misma dominación española.

El texto de Alicia del Águila “De Lima a Ayacucho (y viceversa). Ciudadanía, territorio y etnicidad en los márgenes de la promesa republicana. Siglos XIX-XXI” es un preciso recuento, hasta la Constitución de 1993, de los atajos y coartadas establecidos por el poder local y nacional para —no sin vaivenes— limitar o eliminar la representación indígena. Pero esta segregación ha sido también territorial, en la medida en que la población indígena estaba concentrada en la sierra, y en particular en la sierra central y sur. Esta marginación se mantuvo, no obstante —o quizá se reforzó a raíz de— las movilizaciones campesinas que se fueron expandiendo desde mediados del siglo XX, cuando por otra parte los nuevos partidos radicales de masas quedaron constitucionalmente proscritos, apelando a su condición “internacional”. Con las transformaciones económicas posteriores, el voto universal, instaurado en las constituciones de 1979 y 1993, ha transparentado una oposición en las preferencias electorales de las áreas más postergadas y étnicamente definidas, respecto a Lima y la costa norte.

En una línea similar Claudia Guarisco en “Apuntes sobre la ciudadanía política y las comunidades de indígenas en el Perú” discute el problema de la representación de la población nativa del Perú. Su trabajo recorre, desde el presente hacia el pasado, la historia jurídica y política de las poblaciones llamadas “comunidades”, mostrando inclusive las continuidades y contrastes entre la República y la Colonia, las diferencias entre la política nacional y local, así como los contrastes entre regiones respecto a las instituciones republicanas. Paralelamente a una abundante información estadística, la autora destaca el mayor interés de la población indígena en los asuntos locales que en los “nacionales”, poniendo de manifiesto una vez más la configuración fragmentaria del país.

“Urbanización, ciudad y ciudadanía en el Perú Republicano (1821-2021)”, de Julio Calderón, vincula los rasgos centrales de la estructura social republicana con aquella dicotomía espacial que sella la vida nacional: la ciudad capital frente al país en su conjunto, así como con la formación de la ciudadanía. Luego de trazar la evolución de las desigualdades regionales en los siglos XIX y XX, presenta el crecimiento demográfico urbano en todo el país, dominado por una indetenible

hipertrofia limeña, a cuyo alrededor crecen las ciudades intermedias. La expansión limeña transcurre por varios ciclos, ligados a distintos periodos y modalidades de creación y control de excedentes, donde la legislación se limitó a marcar pautas para negocios privados de urbanización. ¿Ha sido esta dinámica promotora de ciudadanía? Calderón da una respuesta que honra la complejidad de nuestras relaciones políticas.

Habiendo tratado desde varios ángulos el tema de la ciudadanía desde los (no) ciudadanos, pasemos a ver al agente que la otorga o la niega, examinando el documento que teóricamente lo guía: los textos constitucionales. Raúl Chanamé en “Muchas constituciones y poca república” muestra cómo la República –habiendo surgido no de una lealtad hacia ella, sino de una ingratitud (hacia Fernando VII)–, ha producido 12 constituciones y 5 estatutos de gobierno, que en su conjunto han expresado todos los credos ideológicos y los más variados intereses. El autor dice textualmente: “las reformas constitucionales son meros cambios legislativos que burlan el pacto social duradero, colocando el adjetivo sobre el sustantivo, la abstracción sobre la idiosincrasia, la Constitución sobre la realidad.”

III. Iniciando la sección sobre aspectos de la estructura social, María Isabel Remy en “200 años de historia agraria: una sociedad rural polarizada” hace un apretado recorrido que, partiendo del presente inmediato revisa luego la historia desde tiempos coloniales, hasta regresar a nuestros días. En ese transcurso la autora muestra las transformaciones y continuidades que hubo durante la República: tributo, disponibilidad de la fuerza de trabajo, inclusión o exclusión política, formación de clases agrarias, etc. Muestra cómo recién en el siglo XX se fue formando una estructura polarizada entre campesinado y gran propiedad (ahora agraria y minera), explica las tensiones que llevaron a las reformas agrarias de los años 60, y la polarización actual debida a la contrarreforma del 90. Nada es igual que antes, pero continúa la precaria atención a la economía campesina y comunera.

Por su parte, Maritza Villavicencio con el trabajo “Poder y riqueza femenina del antiguo Perú para el bicentenario” desafía ya no solamente a las ciencias sociales, tanto en sus vertientes convencionales

como críticas, sino también al feminismo, la problemática de género, y finalmente —englobando todo lo anterior— a lo que sería la visión *antropocéntrica*, propia del mundo occidental, contraponiéndoles lo que vendría a ser la concepción *cosmocéntrica*, propia del mundo andino-amazónico prehispánico. Apoyándose sobre todo en la Arqueología, la autora cuestiona el olvido que la actual intelligentsia haría de esta etapa —muchas veces más larga que los 500 años de nuestra vinculación con Occidente—, a diferencia a los heterogéneos pensadores de los siglos XIX y XX, quienes desde muy distintas tiendas ideológicas reconocieron la importancia de la época prehispánica para el presente y futuro del país.

Sobre estas premisas muestra la singular estructura política pre-hispánica en cuanto al poder femenino, tanto en reinos e imperios, donde la maternidad, lejos de ser una fuente de debilidad era una fuente de poder divinizado. Con cercanías, por cierto no buscadas, a diversos pensadores actuales —Latour, o los pensadores decoloniales—, y apoyada en investigaciones recientes, así como en sus trabajos de campo, Villavicencio apuesta vigorosamente por la vigencia contemporánea del cosmocentrismo andino, donde los sexos cooperan desde funciones diferentes, en pie de igualdad, como un camino para enfrentar nuestros dilemas históricos.

Maribel Arrelucea y Jesús Cosamalón examinan el rol de la población afroperuana en “La población afroperuana: esclavización, ciudadanía e identidad nacional (siglos XVIII-XX)”. Como muchos artículos de esta obra, aquí se muestra, inclusive mediante breves comparaciones con otros países, la complejidad de un tema que ha sido convertido en un conjunto de estereotipos. En este caso destaca la inmensa transformación que va desde la nomenclatura de castas en la Colonia, a su “simplificación” a unos cuantos términos según el mayor o menor “blanqueamiento”, posibilidad que prácticamente no existió antes de la abolición de la esclavitud. Esta medida jurídico-política habría motivado a que al perder vigencia la distinción libre/esclavo, las élites recurriesen al color de la piel como criterio de discriminación. No ser ya esclavo no liberaba del estigma de haberlo sido, o de despertar sospechas al respecto. Pero además Arrelucea y Cosamalón indagan desde la subjeti-

vidad de los afrodescendientes, explicando a qué estrategias acudieron para enfrentar la discriminación, así como —entre otros temas adicionales—, a la integración de lo afro descendiente en el imaginario criollo, alentada por las élites. Cabe agregar: en momentos en que arreciaba “el problema del indio”.

Miguel Situ, en “A trabajar y prosperar en el Perú: Uno de los cabos de la historia global del migrante chino” muestra la dirección migratoria “inversa”, pero también ofrece mucho más, a través de un fascinante relato que bien puede calificarse como *historia global*. Al hacerlo Situ no solamente deshace las imágenes convencionales sobre el “culí”, sino que traza una historia de las milenarias migraciones chinas, y sus cambios con la injerencia de las potencias occidentales en el imperio asiático en el siglo XIX, así como sus efectos en los inicios de esta inmigración al Perú. Además, el artículo revela la diversidad de los migrantes, en cuanto a zonas de origen, filiación étnica, ocupación y condición social, y las dificultades tanto de las *élites*, como de artesanos y clases populares peruanas para aceptarlos. Una división en tres grandes etapas muestra la importancia de tomar en cuenta el plano internacional para entender este complejo fenómeno.

Seguidamente, centrando la mirada en la varias veces centenaria venta ambulatoria, Jesús Cosamalón, en “De los pregones al megáfono. El trabajo en las calles y los sectores populares en Lima (s. XVIII-XXI)”, muestra las profundas diferencias a lo largo del tiempo en una actividad que solo aparentemente continúa sin mayores alteraciones.

Emigración e inmigración son términos opuestos, pero a la vez simétricos, en la medida en que la salida de un lugar es al mismo tiempo el ingreso en otro. Por lo mismo, se trata de fenómenos tanto nacionales como internacionales. Esto se puede ver claramente en los dos trabajos que tratan el tema.

“La emigración de los peruanos como proceso poblacional inédito durante la República, una lectura sobre su significado” de Tania Vázquez, muestra la importancia de la emigración peruana —casi dos millones registrados por RENIEC— y su complejidad creciente, considerando las fluctuaciones en volumen, la coyuntura económica y política en los períodos de mayor auge, la gama más amplia de quienes migran

—mayor variedad de regiones, clase (desde clase media alta hasta artesanos andinos) y nivel educativo, pues los nuevos medios de comunicación, información y redes han facilitado diversos aspectos del proceso—, como también el efecto de las remesas enviadas a sus hogares de origen. Las remesas constituyen un aporte importante para las familias que las reciben, si bien en el contexto continental Perú no destaca por su volumen monetario.

IV. El cuarto segmento (el funcionamiento del Estado) se inicia examinando un tema clave: cómo se forja en este país la administración pública, el aparato estatal con el que la población está en contacto día a día. Luis Ponce nos da una muestra de ello mediante “La modernización del Estado en el Perú: de las Compañías Privadas de Recaudación al Banco de la Nación - Reflexiones del bicentenario”. Como varios otros trabajos de este volumen, Ponce también ve en el gobierno de Cáceres un punto de quiebre, aunque siempre relativo, puesto que la contracción económica además de crear estancos, rematados a concesionarios privados, obligaba a continuar con modalidades que venían desde la dominación española. Un gran desafío fue extender la recaudación más allá de las principales ciudades, donde enfrentaba múltiples inconvenientes y hostilidades, incluyendo enfrentamientos con las poblaciones y autoridades locales. En el gobierno de Piérola se crea una Sociedad Recaudadora, con acciones suscritas mayormente por banqueros y comerciantes, para quienes la recaudación era una fuente de liquidez. Incrementar la recaudación dio lugar entonces a la justificación de los empréstitos. El autor concluye que, junto con otros experimentos de cooperación entre gobierno, banca y empresa privada para administrar servicios públicos, culminaron en un fiasco. Pero a través de estos episodios, mal que bien, se fue formando un Estado moderno.

¿Pero cómo se gastan los ingresos recaudados en los servicios públicos? La prestación de salud es un servicio que amerita la atención prioritaria de un Estado moderno. Margarita Petrerá, en “El acceso a la atención de salud en Perú: algunas reflexiones actuales”, distingue entre el estado de salud de la población, y el acceso a los servicios respectivos, el cual es solamente uno entre muchos otros determinantes

de la salubridad, incluyendo las influencias internacionales. Su examen pone de manifiesto aspectos a menudo olvidados, como las múltiples dificultades del Estado en tanto administración pública, o la mayor accesibilidad de la población a “la botica del barrio”, sin soslayar la situación crítica de la formación de profesionales del ramo, privatización de la educación superior mediante. Tras examinar algunos aspectos que el Covid19 exacerbó, la autora destaca la ausencia de relaciones sinérgicas entre las distintas instancias involucradas, y no se exime de proponer criterios y lineamientos hacia una reconstitución de los servicios respectivos.

Lucía Acurio continúa esta sección con “Entre la equidad y el aprendizaje a dos siglos de la Independencia. Una mirada desde el acceso al libro, la lectura y la comprensión en el Perú”. Considerando que el propósito más elemental de la educación –y el reto más grande– es la comprensión de lo que se lee, la autora recorre someramente la política educativa de la República en cuanto a inversión pública, capacitación docente y prestigio de la carrera, salarios, matrícula, consideración de las lenguas aborígenes, tecnologías, bibliotecas escolares, y hábitos de lectura, deteniéndose en particular en el Plan Lector, iniciado el 2006. La autora considera como factor crítico para este propósito, la calidad de la formación docente.

Ahora bien, ¿un Estado fuerte depende del Estado de derecho, o es a la inversa? En “¿Es posible reformar la justicia peruana?” Luis Pásara revisa varios cambios importantes que ocurrieron en el último medio siglo, algunos con participación activa de la “sociedad civil”. Más allá de lograr algunos de los cambios buscados, su ejecución y resultados muestran –también ahí–, la inexistencia de una genuina división de poderes, torpedeada tanto durante dictaduras como en gobiernos libremente electos. Para ello se apeló a estructuras permanentes, a diversos mecanismos coyunturales, e inclusive modalidades relativamente nuevas como el crimen organizado, cuya extensión y poder real son una incógnita. A todo esto, se agrega la distancia entre el sistema judicial y la población, por no tener ella los recursos necesarios, por ignorar sus enigmáticos protocolos, o por la corrupción e incompetencia de una judicatura que se ha criado y nutrido en el formalismo jurídico. Este

sistema maneja maneja una legislación que doctrinaria y positivamente es de origen foráneo, característica que se viene reproduciendo desde la dominación española hasta la fecha.

Cerrando esta sección Levy del Águila y Omar Cavero abordan uno de los temas que en las encuestas de opinión pública aparece entre los principales problemas que aquejan al país: la corrupción. En su uso cotidiano el rótulo de “corrupto” recubre todo tipo de actos, con lo cual la única explicación posible viene a ser la estrictamente moral. Muy por el contrario, en “Corrupción, poder y dominación social. Un análisis crítico del concepto de corrupción y una hipótesis sobre el Perú neoliberal”, dejando de lado las oposiciones liberales “mercado-Estado”, y “privado-público”, donde la corrupción aparece como una anomalía en esta relación, y a manera de hipótesis, los autores proponen proponen ver estos polos como dimensiones recíprocamente articuladas por el capitalismo contemporáneo.

Así, el artículo diferencia las “prácticas corruptas” relativas a la acumulación de grandes capitales y al funcionamiento de las altas esferas del poder, de aquellas otras más bien vinculadas a la supervivencia cotidiana de las personas. Centrándose en las primeras, el trabajo argumenta la relación inherente que existiría entre *esa* corrupción y el régimen “neoliberal” implantado en los años 90 del siglo pasado.

V. La quinta y última sección nos conduce a actores colectivos (los partidos políticos) e individuales (sus líderes y los intelectuales). Veremos entonces, aunque solo sea parcialmente, a una parte del espectro político nacional. En “Un partido agonista” Agustín Haya expone en primer lugar las etapas en el pensamiento y la práctica política de Víctor Raúl Haya de la Torre, continuando luego con la accidentada trayectoria de Alan García, hasta la crisis actual del Partido. En este recuento muestra la heterogénea herencia ideológica del APRA, las tensiones de los mecanismos de democracia interna, que luego naufragaban ante el caudillo principal. El autor adelanta la posibilidad de reunir a una dirigencia joven, ahora dispersa, alrededor de lo que sería el núcleo central del pensamiento de Haya: una social-democracia de nuevo tipo, que se habría plasmado en la Constitución de 1979.

Puede hacerse un obvio contraste entre el APRA y la trayectoria de la izquierda, cuyas peripecias son expuestas en “La izquierda vista desde la izquierda”. Empezando desde el movimiento anarquista e incluyendo al aprismo auroral, Sergio Barrio observa permanentemente las influencias internacionales, tanto del lado liberal-capitalista, como de los regímenes y movimientos comunistas. Distingue así tres momentos: antes, durante y después de la URSS, marcos a cuyo interior se despliega una arbórea historia de escisiones, con pocos momentos de convergencia, lo cual sería el resultado de bloquear el desarrollo de tendencias en debate. Hoy debilitada y diluida en lo organizativo, ideológico y programático, Barrio apuesta por la posibilidad de su resurgimiento, como último bastión para enfrentar el conjunto de crisis actuales de alcance mundial.

El tema de los intelectuales es inagotable, por su misma naturaleza –cada intelectual es un mundo. Aquí encontraremos dos estudios sobre un par de grupos definidos de manera muy distinta. De un lado, quienes a lo largo de la república se ocuparon de temas económicos, y de otro al contraste, propio de la segunda mitad del siglo XX, entre “provincianos” y “cosmopolitas”.

¿Cómo ha sido el pensamiento económico en el país, aspecto que sería de gran importancia para entender las políticas de las élites a lo largo de estos dos siglos? Óscar Ugarteche hace un acercamiento al tema en “Dos siglos de pensamiento económico en el Perú: continuidad y cambio.” Ugarteche distingue tres corrientes liberales y dos socialistas, y presenta a sus principales exponentes, tanto nacionales como extranjeros que se radicaron en el Perú -o que estuvieron en misiones contratadas por los gobiernos-, algunos de los cuales son poco recordados. Hasta el presente este lapso queda atravesado por: a) la disyuntiva entre libre cambio y proteccionismo -cuya cronología muestra en el Perú algunos rasgos atípicos en comparación con América Latina-, y b) la persistencia de una población “marginal” al mercado, o que conforma un mercado elemental.

Ya diversos trabajos han abundado en la inacabable heterogeneidad y fragmentariedad del país, incluyendo la contraposición entre Lima y el territorio en su conjunto. ¿Pero cómo ésta ha tenido y tiene lugar, en el mundo de los intelectuales? Jeffrey Gamarra lo examina en “Cosmo-

politas y provincianos en las ciencias sociales: culturalismo y clasismo en la antropología peruana.” Así, muestra que mientras a inicios del siglo XX intelectuales cusqueños —como Clorinda Matto— eran bien recibidos en Buenos Aires, no lo eran en Lima. La intelectualidad del Cusco tenía una relación más cercana y fluida con la capital argentina, y por su intermedio con Europa, que con la capital del país. Igualmente, hacia mitad del siglo, los antropólogos norteamericanos tenían más interés en tratar con sus colegas de provincias que con los capitalinos. Sin embargo, el limeño sentimiento de superioridad existía y se habría incrementado al abrigo de las corrientes modernas en las ciencias sociales, como el estructuralismo y el marxismo. Un ejemplo de ello habría sido el trato que recibió Arguedas en la traumática mesa redonda que discutió su novela *Todas las sangres* en 1965, evento donde se escindieron literatura y ciencias sociales, culturalismo y clasismo. Por último, se pregunta cómo repensar y resolver estas escisiones, ante el bicentenario.

Para concluir esta presentación, y como se podrá apreciar, pese a lo valioso e innovador que pueda haber en este conjunto de trabajos, donde se encuentran tanto concordancias como diferencias, y como es natural, más son los vacíos por llenar. Como editores esperamos que estos aportes contribuyan a realizar más investigaciones y esclarecimientos del pasado, presente y futuro de este país.

**SECCIÓN I:
ASPECTOS ECOLÓGICOS Y
ECONÓMICOS**

LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES DEL PERÚ A TRAVÉS DE LOS SIGLOS¹

MARC J. DOUROJEANNI

Los recursos naturales renovables del territorio actual del Perú han sido sometidos a severos impactos a consecuencia de la milenaria presencia humana en sus tres regiones naturales. Uso intenso del fuego en todas partes, seguido de valles andinos y desiertos irrigados y drenados, terrazas y obras hidráulicas en las montañas, ocupación y deforestación de la Selva Alta complementadas por domesticación de innumerables plantas y, en general, un gran desarrollo agropecuario, dejaron huellas indelebles en el paisaje precolombino. Los conquistadores encontraron un territorio tan o más antropizado que el de la península ibérica. Pero en el periodo colonial y hasta mucho después de la independencia, la población peruana fue dramáticamente reducida. Por eso, el principal impacto ambiental colonial parece derivarse de la introducción de ganado indoeuropeo. A partir de mediados del siglo XX, con el crecimiento de la población, la recuperación y expansión de obras hidráulicas prehispánicas, la construcción de vías hacia la Amazonia y el crecimiento de la demanda externa por minerales y productos agrícolas, los impactos ambientales aumentaron rápida y drásticamente. Actualmente, el país sufre una extensa degradación y erosión de los suelos, graves problemas de contaminación del agua, abuso de la explotación de sus recursos pesqueros y, una drástica y rápida deforestación de su porción amazónica que permite prever que se acerca al punto a partir del cual la aridización

1 La información contenida en esta revisión ha sido, en general, actualizada hasta 2020.

progresiva será irreversible. Todos esos problemas están muy agravados por el cambio climático al que, asimismo, contribuyen.

Introducción

Esta revisión pretende ofrecer una noción de los cambios a que fueron sometidos los recursos naturales renovables (agua, suelo, flora, fauna) [2]² del territorio peruano desde la independencia hasta la fecha. Se trata, obviamente, de una tarea especulativa tanto debido a la falta de información como al enorme número de variables que se podrían incluir en el análisis. El objetivo es informar sobre el impacto probable del uso de los recursos naturales renovables a lo largo de los últimos dos siglos y sobre su estado de conservación actual. La finalidad de este ejercicio es aportar una idea de la dimensión del esfuerzo que los peruanos necesitarán para rehabilitar su patrimonio natural, mantenerlo y usarlo sosteniblemente.

Es obvio que el deterioro de los recursos naturales renovables, en términos de amplitud y de intensidad, se debe al aumento de la población nacional y a las necesidades de ésta y a las de otras partes del mundo, así como a su mal uso y, proporcionalmente, porque el territorio del Perú se ha encogido significativamente después del 28 de julio de 1821. La última gran reducción (1909) fue fruto de los conflictos del Acre, en los que el Perú cedió al Brasil unos 27 millones de hectáreas de su territorio amazónico, lo que equivale a casi el 50% de los bosques que aún posee en la Selva.

Se advierte que en esta nota se enfatizan los impactos que los recursos han sufrido y que no se trata de mostrar los muchos loables intentos de remediación realizados. Esto es tanto por las limitaciones impuestas al tamaño de este texto, como porque, como dicho, su objetivo se centra en mostrar las características y la magnitud de los problemas referidos a su patrimonio natural que los peruanos deberán confrontar para vivir mejor y con más seguridad en el futuro.

2 El aire es, obviamente, un recurso natural renovable. Pero en esta nota ese tema no se aborda.

¿Cómo estaban los recursos naturales renovables del Perú en 1821?

Los habitantes prehispánicos dejaron huellas indelebles de sus actividades en casi todo el territorio nacional. Desde mucho antes de que aparecieran las grandes culturas, los habitantes del territorio peruano hicieron uso intenso del fuego; por ejemplo, para despejar los bosques andinos (Chepstow-Lusty et al., 1996; Purcell, Brelsford & Kessler, 2004; Sylvester et al., 2017) y así facilitar tanto la caza como la proliferación de herbívoros. Transcurridos algunos milenios, la agricultura desarrollada antes de la conquista alcanzó niveles de tecnificación y sofisticación que son admirables tanto en la Costa como en la Sierra (Erickson, 1986) y también en la Selva Alta. El alto nivel de la agricultura precolombina está demostrado por el gran número de plantas domesticadas y usadas que reúne 182 especies, entre ellas algunas de las más cultivadas en el mundo. Y, asimismo, otras 1.700 que son útiles y, varias de ellas, en proceso de domesticación (Brack, 1999, 2003; León, 2013). También domesticaron, como bien se sabe, dos especies de camélidos silvestres, la llama y la alpaca; el cuy, una especie de pato y un perro. Se estima que los Andes de Perú y Bolivia, bajo el Tahuantinsuyo albergaban unos 23 millones de llamas y 7 millones de alpacas (Lara, 1966) y hay probabilidades de que la ganadería fuera inclusive más importante que la agricultura (Murra, 1978; Rostorowski, 1978; Pino 2021). También fueron maestros en tecnologías diversas de conservación de alimentos, además de las que usaron para procesar la producción.

En la Costa irrigaron grandes áreas desérticas, construyendo captaciones de agua y canales hasta hoy admirados, expandiendo mucho los valles costeros y ocupando los interfluvios, donde desarrollaron una agricultura muy intensiva. Se estima que los españoles encontraron en la Costa no menos de 700.000 hectáreas irrigadas y bien drenadas, correspondientes a los antiguos territorios Mochica y Chimú (Zegarra, 1953; Regal, 1970; Cornejo, 1971). Pero, esas obras hidráulicas se replicaban con diversas variantes en toda la costa, siendo famosos los sistemas de riego y drenaje de los Nazca y las chacras hundidas de Chilca y otros parajes (Parsons et al., 1985). El espacio hoy ocupado por la ciu-

dad de Lima, por ejemplo, poseía una compleja red de canales y otras obras hidráulicas que, en parte, fueron aprovechadas y ampliadas por los españoles (Cogorno, 2015). Son muchos los canales y otras obras de irrigación del Perú prehispánico que aún están plenamente operativos.

El impacto del desarrollo agrícola fue aún mayor en la Sierra, donde además de cultivar con riego todos los valles y usar para pastoreo prácticamente toda la puna, se ha registrado alrededor de un millón de hectáreas de andenes o estructuras semejantes (Masson, 1984, 1986), gran parte de estos fueron altamente sofisticados y asociados con obras de riego (Earl, 1989; Erickson, 1986; Treacy, 1994; Llerena, Inbar, & Benavides, 2005; Robles, 2010). Y, claro, no se puede dejar de mencionar las grandes extensiones de altiplanos marcados por surcos y camellones, indicando una agricultura hidráulica compleja (Smith et al., 1985). También implementaron diversas formas de control hidráulico de lagunas altoandinas (Vivanco, 2015). Además, los antiguos peruanos colonizaron y desarrollaron agricultura en la Amazonía Alta del Centro (Kotosh, Tantamayo, Tutishcainyo), del Norte (Kuelap, Tuich, Pajatén) y, también del Sur (Machu Picchu, Choquequirao) ocupando un territorio amplio (Kauffmann, 1971; Lumbreras, 1981) y ocasionando, sin duda, una deforestación significativa. Kauffmann llegó a acuñar el término “serranización de la Selva” aludiendo a esa penetración temprana de los pueblos andinos a la Amazonia (Dourojeanni, 1990).

Hoy se sabe que en la Selva especialmente, en lo que hoy es territorio boliviano y brasileño, hubo presencia de civilizaciones relativamente importantes, además de las ya mencionadas (Denevan, 2003). Y estas, como es lógico, también dejaron huellas que aún son visibles (Watling et al., 2017; McMichael et al., 2017; Dourojeanni, 2017, 2019, 2019a). Son particularmente notables las llamadas culturas hidráulicas que, aunque muy extensas en el oriente boliviano (Denevan, 1970, 1976) existen en el Acre y en otras partes de la Amazonia (Denevan, 1992). Esas civilizaciones amazónicas, entre otras, se debilitaron y casi desaparecieron antes de la llegada de los europeos que, salvo excepciones relativas, sólo encontraron pueblos indígenas de vida adaptada al bosque (Dourojeanni, 2017).

Además de la agricultura y de la ganadería de camélidos parece que, por lo menos en el periodo incaico se establecieron reglas para el manejo de la vicuña (Bonavia, 1996) y evidentemente explotaron los recursos hidrobiológicos marinos y continentales de modo bastante intenso, inclusive como abono para la producción agrícola (Buse, 1973; Vegas, 1986). A eso se sumó la práctica de una caza diversificada para alimentación y para otros usos en las tres regiones naturales, como lo muestran las colecciones en los museos que exhiben representaciones o despojos de animales de todo el territorio. Tanto mochicas, como chimúes e incas, entre otros pueblos, aplicaron regulaciones para el aprovechamiento del guano de islas que incluía sanciones severas para los que mataban o perturbaban las aves (Gamarra, 1948; Vegas, 1986; Stucchi, 2016). Y, finalmente, desarrollaron una minería importante apuntando a oro, plata, cobre, estaño, entre otros minerales, con lo que inevitablemente debieron provocar alguna contaminación.

Lo escuetamente descrito merece dos conclusiones un tanto contradictorias. La primera es que antes de la llegada de los españoles hubo un uso intenso de los recursos y, sin duda, un importante impacto ambiental en términos de alteración de los paisajes naturales originales y, asimismo, una deforestación muy significativa tanto en los Andes como en la Selva Alta. Transformar montañas y desiertos en campos de cultivo *per se* es, un fuerte impacto ambiental. Todas las muy admirables obras prehispánicas revelan la importancia de su huella en el ambiente peruano. La segunda conclusión es que ellos, aparentemente, supieron o consiguieron evitar muchos de los desastres que son tan conocidos de períodos históricos más recientes, especialmente con las obras que hicieron para remediar sus propios impactos, como las de drenaje que evitan la salinización y el anegamiento o los andenes que controlan la erosión y retienen los nutrientes. Otro ejemplo, entre tantos, es el ya mencionado aprovechamiento y manejo o, por lo menos, la protección de aves guaneras y vicuñas.

Hay evidencias de que ellos manejaron y cuidaron las lomas costeras para la captación de agua pues hay restos arqueológicos dentro de ellas y asentamientos al pie de estas (Canziani & Mujica, 1997). En cuanto a la vegetación costera, Rostorowski (1995) indica que durante

la época de las grandes culturas de la Costa Norte es probable que aún existiera abundante bosque y que, en el sur, estos eran muy importantes alrededor de Ica. Pero, por el momento no hay pruebas de que los peruanos prehispánicos cuidaran del bosque, e incluso menos de que lo reforestaron. Sin embargo, cabe la posibilidad de que en el Cusco se establecieran plantaciones forestales en forma de alameda, además de que, como hoy, es probable que se mantuvieran y plantaran árboles alrededor de las viviendas. Según Sherbondy (1988), la palabra *malki* y sus derivados significa “árbol plantado”. No obstante, cuando los españoles entraron al Cusco en 1533 encontraron sus alrededores tan deforestados que tuvieron dificultad para reconstruir la ciudad después de haber sido incendiada. En 1549, el virrey Mendoza prohibió la tala de árboles en las quebradas cercanas y en 1590 el Cabildo del Cusco dispuso la reforestación del valle del río Huatanay. El Cabildo de Lima ordenó, en 1535, que los propietarios de tierra reforesten con 300 sauces y otras especies debido a la carencia de árboles y eso se repitió en varias ciudades. Se sabe, como se ha dicho, que los antiguos peruanos usaron y abusaron del fuego, tanto como lo hacen los de hoy. En el caso de los Paracas y Nazca, entre otros, existe bastante evidencia de que deforestaron intensamente sus bosques de huarango (*Prosopis*), lo cual podría ser una explicación para el colapso de esa civilización (Beresford-Jones et al., 2009). Tampoco se conoce si, como en antiguas culturas de otros continentes, ellos establecieron áreas naturales protegidas.

Es decir que en 1532 los españoles no encontraron un país con naturaleza prístina. Al contrario, la naturaleza peruana de esa época estaba probablemente tan antropizada como la propia península Ibérica. Y eso es lógico considerando la relativamente elevada población del Perú de entonces.

Como bien se sabe, los españoles se interesaron más en explotar las riquezas, especialmente oro y plata, que en asentarse en el espacio conquistado. Para extraer los metales preciosos ellos establecieron operaciones en casi todo el país, pero notoriamente en Huancavelica, Castrovirreyna, Cerro de Pasco, Laicacota, Huantajaya y Hualgayoc. No obstante, el territorio actual del Perú fue, durante dos siglos, menos impactado por la minería debido a que esta se concentró en las famosas

minas de Potosí (hoy en Bolivia). Esas minas produjeron quizá unas 81.000 TM de plata (Samamé, 1986). Cualquier actividad minera, tanto en la extracción como en el beneficio, produce contaminación y la de oro y plata no es una excepción. Claro que la contaminación producida en la época colonial era menos significativa que en la actual tanto por el menor volumen extraído como porque en esa época no se usaban las técnicas que permiten aprovechar minerales diversos de la materia prima, lo que aumenta el riesgo de liberar más sustancias tóxicas. En aquella época recogían materia prima con alta ley, pero a medida que la demanda creció pasaron a usar material menos rico, generando más desechos que, obviamente, también contaminan. Se estima que los españoles usaron 200.000 toneladas de mercurio en su dominio colonial en las Américas entre 1550 y 1880 (Díaz-Arriaga, 2014). Actualmente se usa esa cantidad en menos de tres años sólo en la minería ilegal del Perú. Y, entonces como ahora, gran parte de los descartes terminaban en los ríos y lagos. Pero la minería tiene otros impactos. Por ejemplo, la fundición de plata y cobre requería madera y es probable que la deforestación tuviera un aumento dramático en la proximidad de las zonas mineras (Folchi, 2005).

La minería, sin duda, jugó un rol protagónico entre los impactos ambientales de la época colonial, pero disputa el primer lugar con los igualmente muy serios impactos derivados de la introducción de especies ganaderas exóticas, como los bovinos y equinos y, en menor grado, caprinos y ovinos. Para criar esos animales los españoles y, más tarde, los propios comuneros y campesinos usaron las tierras altoandinas antes dedicadas a camélidos domesticados o aprovechadas por vicuñas y guanacos. Debido a sus hábitos alimentarios, a su peso y a sus pezuñas estos animales tienen un fuerte impacto sobre el suelo, al que compactan y levantan, en ambos casos provocando erosión. Además, arrancan el pasto en lugar de cortarlo. En resumen, degradaron severamente las praderas andinas, y, por esa razón, los campesinos debieron intensificar el uso del fuego para renovar la vegetación. Andando el tiempo, la apertura de pastos para el ganado europeo combinado con el abuso del fuego ha sido un factor determinante de la deforestación casi total de los Andes, donde aún quedan apenas unas 800.000 ha muy dispersas

(MINAM, 2015) y de la parte alta de la cuenca amazónica. Los bosques del noroeste peruano fueron también impactados por la introducción del ganado caprino, de elevada capacidad destructiva de la vegetación natural.

Fue también durante la colonia que se produjo la introducción de numerosas especies de cultivos exóticos europeos y asiáticos (trigo, caña de azúcar, arroz, olivo, vid, cítricos, mango y otros frutales y hortalizas diversos). Se trata, obviamente, de especies útiles, pero cada una de ellas tuvo impacto en otras especies nativas, a las que desplazó, a veces apenas debido al gusto europeo y no por sus ventajas agronómicas o alimenticias sobre otras plantas autóctonas como quinua, oca, olluco y tantas más. Lo mismo ocurrió, por cierto, con el ganado bovino y ovino con relación al camélido. Con los cultivos también llegaron muchas plagas vegetales y animales, entre ellas la retama (*Spartium*), que parece haber sido introducida involuntariamente alrededor de 1580 (Ochoa & Andrade, 2003) y obviamente, las tres especies dominantes de ratas (*Rattus* y *Mus*), todas en el Siglo XVI.

La influencia española en la Selva fue menor que la precedente, pero, como lo muestran las obras de arte coloniales, no dejó de haber explotación de maderas finas, especialmente cedro (*Cedrela*) y caoba (*Swietenia*). El caso de la extracción de corteza del árbol de la cascarilla o quina (*Cinchona*), popularizado por su uso por la esposa del virrey Conde Chinchón, en 1638, es el único caso conocido de explotación forestal abusiva de ese periodo (Gómez & Gómez, 2020), tanto que llevó la especie a su extinción comercial posiblemente antes de comenzar el siglo XIX, cuando pasó a ser producida en las colonias asiáticas de Holanda e Inglaterra. El cultivo de coca y de otros productos propios de la Selva Alta por habitantes andinos continuó, pero sin gran intensidad. Y, en ese periodo, la Selva Baja tuvo un respiro apenas interrumpido por los buscadores de almas y de oro. El impacto humano sobre la pesca, en especial en el mar, debió ser bastante limitado durante el periodo colonial. Aun así, según Vegas (1986), se registra que las flotas balleneras inglesas incursionaron con frecuencia en el mar del Perú.

La historia colonial comenzó con el colapso de la población nacional. Esta disminuyó, según se cree, en 80 a 90% (ver texto más

adelante). La recuperación de la población fue muy lenta. Eso redujo considerablemente, y por casi un siglo, la presión sobre la tierra y sobre los recursos renovables en general. De una parte, no había quien trabajara (muchos eran forzados a servir prioritariamente en la minería) y de otra, la demanda por alimentos era menor. Además, la sofisticada gestión agrícola incaica fue dejada de lado. Eso también originó tanto el abandono de los sistemas de irrigación como el del complejo de andenes, entre otras áreas antes intensamente aprovechadas.

En conclusión, aunque los impactos ambientales totales debieron ser menores en el periodo colonial que en el prehispánico, al momento de la independencia el territorio del Perú acumulaba los impactos ambientales de ambos periodos y era, sin duda, un país extremadamente antropizado en Costa y Sierra y muy poco en la Selva, donde los impactos prehispánicos habían sido aliviados o escondidos por la recuperación de la vegetación (Bush et al., 2021).

Población e impactos ambientales

Existe, evidentemente, una estrecha correlación entre población e impactos sobre el medio natural. Esa correlación fue mayor en la época precolombina y en la colonial que durante los últimos dos siglos pues la influencia de la demanda externa, excepto por metales preciosos, era menor. Durante la colonia el aumento desproporcionado de la demanda de oro y plata, entre otros pocos recursos, impactó significativamente en el ambiente, pero en una proporción muy inferior al que se produjo durante los últimos 150 años, en que gran parte de la presión más dañina sobre la naturaleza del país depende de la demanda externa. Tales son los casos clásicos del guano y del caucho y, más recientemente, del petróleo y de la anchoveta y, por cierto, de los minerales en general. Cada una de esas demandas, entre muchas otras menos espectaculares, tuvo severas y muy complejas consecuencias ambientales que son en gran medida independientes de la densidad de la población nacional, aunque este factor siempre esté presente.

De todas las especulaciones sobre la población del Perú prehispánico (Means, 1932; Dobyns, 1966; Cook, 1977, 1981; entre muchas

más) resumidas por Contreras (2020), las de Cook son las más elaboradas. Usando siete modelos basados en amplia información y en sus propios criterios y el de otros autores, tomando como base el año 1530, estimó la población en un rango que tiene como mínimo absoluto 2,7 millones y como máximo absoluto 31,7 millones. Su conclusión se sitúa entre 3 y 12 millones de habitantes, cuyo promedio 7 a 8 millones es de hecho la cifra más usada. La alta densidad de evidencias del uso agrícola del territorio, aunque, por cierto, no todas ellas corresponden al momento de la conquista, ratifica esa conclusión. La mera existencia de 1,7 millones de hectáreas cultivadas, entre las irrigadas en la Costa Norte y las aterrazadas en los Andes, sin mencionar otras muchas modalidades de cultivo usadas en el antiguo Perú, es perfectamente compatible con una población de más de 8 millones de personas.

Como bien se sabe, la población del territorio peruano sufrió una debacle, bien descrita recientemente por Contreras (2020), a consecuencia de las enfermedades (especialmente sarampión y viruela) llegadas de Europa, lo que fue agravado por la hambruna derivada del caos social provocado por los españoles. Esas enfermedades actuaron deprimiendo la población durante casi un siglo. La Gasca, en el año 1548, ordenó un censo que arrojó 8.285.000 habitantes en el virreinato, que entonces era muy extenso. Más tarde, en el quinquenio 1570-1575, otro censo colonial efectuado durante la administración del virrey Toledo arrojó la cifra de 1.067.696 “indios tributarios” (Prada, 2012). Esos censos eran, obviamente, muy imprecisos pues solo se contabilizaban aquellos indígenas que servían como mano de obra o eran tributarios. Aun considerando eso, una de las especulaciones de Cook (1977) menciona que, en 1630, un siglo después de la conquista, la población del Perú fue posiblemente de apenas 600.000 habitantes. El citado Contreras sugiere que el abandono colonial de la agricultura no se debió a la minería o al desinterés de los españoles por ese tema sino, simplemente, a la falta de mano de obra y que esa fue la causa del desarrollo minero subsecuente.

La población del Perú se mantuvo muy reducida durante todo el período colonial. En efecto, se estima que al iniciar la vida independiente (1821) la población del Perú era de apenas 1.250.000 habitantes. El

primer censo republicano (1836) solo arrojó 1.873.736 habitantes. Los números demoraron mucho en levantarse y más de 40 años después, en 1878, aún no se habían alcanzado los primeros tres millones de habitantes. Pero en 1940 ya eran 7 millones, número que se duplicó en 1972 y que nuevamente fue duplicado, según el censo de 2017, cuando la población nacional alcanzó más de 31 millones. Como se verá, es precisamente a partir de 1940 que se multiplicaron los impactos ambientales en el territorio del Perú.

¿Qué pasó en el territorio del Perú después de la Independencia?

Las últimas décadas del periodo colonial y el advenimiento de la independencia, así como el aumento progresivo de la población avivaron el interés por el uso agropecuario de la tierra. La zona irrigada en la Costa antes de la conquista se habría reducido a menos de 150.000 ha (Cornejo, 1971), pero poco a poco fue siendo reutilizada. Se calcula que hasta 1900 se habían recuperado unas 300.000 ha para la producción agrícola bajo riego en la Costa y, en el lapso de 1900 a 1934 el área irrigada en esa región alcanzó unas 450.000 ha. En ese lapso, la población peruana se había duplicado. En 1970, el área empadronada con derechos de riego era de 732.000 ha (Cornejo, 1971), pero la superficie de labranza era menor. En todo el territorio peruano el área total cultivada ese año ya era del orden de 2.100.000 ha. En la década de 1970 estaban en pleno desarrollo los proyectos de irrigación de San Lorenzo, Tinajones, Chira-Piura y Majes, solo por mencionar los grandes. A fines de la década de 1990 ya había 1.190.000 ha bajo irrigación en la costa (Garcés & Guerra, 1999) pero sólo se cultivaban 736.000 ha. De acuerdo con el último censo agropecuario, la superficie agrícola bajo riego se ha incrementado notablemente en los últimos cincuenta años, alcanzando 2.579.900 ha en 2012, gracias a los grandes reservorios del norte del país (Tinajones, Poechos, San Lorenzo y Gallito Ciego), como del sur (Aricota, Pasto Grande, Condoroma y El Frayle), además de otras muchas obras de menor envergadura. Pero de esa área solo se cultivaban alrededor de 1.800.000 ha. El área total cultivada nacional en 2012 se

estimaba en 4.155.700 ha (MINAGRI, 2019), en su mayor parte en la Sierra. Pero parte considerable y creciente del área cultivada es fruto de la ampliación de la frontera agrícola en la Selva que, en los últimos 80 años, ha deforestado no menos de 8,5 millones y probablemente más de 10 millones de hectáreas, de las que menos de 2,2 se aprovechaban anualmente en 2019 (Dourojeanni, 2019).

Impactos ambientales en los recursos suelo y agua

Los impactos ambientales importantes sobre los suelos incluyen su pérdida y/o la reducción de su capacidad productiva por erosión, salinización, contaminación, disminución de fertilidad y anegamiento. y, claro, también por deforestación y degradación del bosque. Muchos factores, en general provocados por el mal uso, influyen esos procesos, conocidos como degradación de suelos. Se ha identificado recientemente que más de 6,3 millones de hectáreas en 17 departamentos tienen de alta a muy alta prioridad para restauración. Se estima que al ritmo actual de degradación (4,5% al año), en 2100, este grave problema afectará un 38% del territorio nacional, precisamente donde se asienta el 88% de la población y se desarrollan las actividades agrarias que generan el 9% del PBI (Román et al., 2018).

En 1975 se realizó una evaluación de los problemas de drenaje y salinidad en 42 de los 52 valles de la Costa, abarcando una superficie de 757.000 ha. Se encontró que 255.230 ha (34%) presentaban problemas de drenaje y salinidad en diverso grado, confirmando datos previos (Stuard, 1963). Nada menos que el 17,5% ya tenía problemas de salinidad de moderados a fuertes y que un tercio de esa extensión no sería recuperable (Alva et al., 1976). La salinidad es una consecuencia directa del uso descuidado del agua y se produce principalmente en tierra regada por gravedad, modalidad cuya eficiencia fue estimada en apenas 35%. Las técnicas de riego actualmente usadas (goteo, microaspersión, etc.) son mucho más eficientes, pero su uso aún es limitado. La situación de las infraestructuras de riego ha sido bien detallada en el informe de Lajaunie et al. (2013).

Hay otra forma de erosión, conocida como económica. Se trata de la invasión de tierras agrícolas por los desarrollos urbanos, algo muy fácil de observar en todos los valles costeros y que era cuidadosamente evitado en la época prehispánica. Entre 1940 y 2002 la superficie de Lima urbana se amplió de 27.000 ha a 60.000 ha, en gran parte sobre el área agrícola circundante y, en menor medida, sobre tierras eriazas. A partir de 1910 el área urbana se ha incrementado casi 50 veces y la superficie agrícola ha disminuido seis veces su tamaño (Raymundo, Bussink, & Prain, 2007). Estos problemas, entre otros semejantes, se han ampliado y agravado mucho en la Lima conurbana y en su litoral (Ayala, Cabrera, & Quispe, 2007).

Por otra parte, el 40% del Perú es naturalmente árido. Pero la actividad humana, especialmente la deforestación, agravan el proceso. Las tierras secas, catalogadas como en franco proceso de desertificación, cubren 32,8 millones de hectáreas mientras que las hiper-áridas, ya desertificadas, se extienden sobre 3,8 millones de hectáreas (MINAM, 2010, 2016).

El tema del agua es aún más complejo que el de los suelos, del que es indisoluble. Pero el principal problema que aqueja este recurso es la contaminación antropogénica (Villena, 2018). Los excesos de agroquímicos, muchos de ellos tóxicos, aplicados para la producción bajo riego, especialmente cuando este es por gravedad (88%), son inevitablemente cargados hasta los ríos y al mar. Pero, en realidad, esos productos se aplican en toda la agricultura nacional y, aunque más lentamente, cuando el cultivo es de secano, también terminan en los cursos de agua. La minería tiene un impacto más evidente. En efecto, hay unas 250 unidades mineras formales que producen vertimientos de aguas, relaves y desmontes y, de otra parte, existen unos 8.000 pasivos mineros abandonados que son riesgos que inevitablemente se concretarán. La minería ilegal es otra fuente creciente de problemas ambientales, especialmente pero no únicamente, por el uso descuidado de unas 70 toneladas de mercurio por año (Chung, 2012; Díaz-Arriaga, 2014) y por los sedimentos arrojados a los ríos. El desarrollo urbano es, por cierto, otra grave fuente de contaminantes. Solo el 24% de las aguas residuales domésticas son tratadas a nivel nacional, habiendo más de 800 muni-

cipalidades que vierten a los cuerpos de agua más de 1,2 millones de metros cúbicos por año de aguas residuales crudas. Unas cien mil unidades industriales contaminan de las más diversas maneras, entre ellas más de 200 plantas industriales pesqueras que generan aguas residuales con alto contenido de materia orgánica que se vierten directamente al mar (Dourojeanni, 1986; Chung, 2012; Aquino, 2017).

Es así como la Autoridad Nacional del Agua -ANA- identificó 41 unidades hidrográficas cuyas aguas exceden los parámetros de calidad legales, siendo la causa principal el vertimiento de aguas residuales industriales, domésticas y municipales. El diagnóstico de la calidad de los recursos hídricos de 2010 a 2012 señala que, de un total de 159 unidades hidrográficas, 35 presentaron un pH, conductividad eléctrica, coliformes termo-tolerantes, demanda bioquímica de oxígeno, así como arsénico, mercurio, cadmio, plomo y hierro por encima de los parámetros aprobados (Aquino, 2017).

Pero el tema del agua también incluye las consecuencias de su captación mediante represamientos. La ANA encontró 743 presas, entre unas 1.300 revisadas, con una altura mayor o igual a 4 metros medida desde la cota más baja de su cimentación, y/o aquellas que conforman un reservorio de capacidad mayor de 300.000 m³ (Gamarra & Gil, 2018). Las presas no son obras inocuas. Todas, grandes o pequeñas, tienen impactos ambientales significativos, más cuando se localizan en la cuenca amazónica (Forsberg et al., 2017). Otro aspecto importante es el de la sobreexplotación de acuíferos subterráneos que, por ejemplo, es uno de los problemas críticos en la región Ica (Muñoz, 2016). Y, por cierto, otro tema dominante es el de su malgasto. En el Perú la agricultura, que contribuye al PBI con alrededor del 5%, tiene una huella hídrica desproporcionadamente alta (90%). Entre las causas, además del extendido riego por gravedad se suma, en la Costa desértica, el cultivo de arroz en pozas y algunos otros, también inapropiados para la región, como el de la caña de azúcar. Piura, Lambayeque y La Libertad plantan casi 140.000 ha de arroz, es decir, más que en San Martín (MINAGRI, 2019) donde hay más agua.

Finalmente, aunque no sea propiamente un tema ambiental, debe mencionarse la disputa por el agua escasa, especialmente en la Costa

donde vive el 60% de la población peruana (18 millones de personas) que tiene acceso solo al 2,2% de toda el agua disponible en el país. Así, en esa región se dispone de 2.530 m³ de agua superficial/habitante/año, cuando el promedio mundial es de 8.500 m³/habitante. El caso de Lima es extremo, con apenas 1.000 m³/habitante/año. No obstante, aunque Lima, después de El Cairo, es la segunda ciudad más grande del mundo asentada en un desierto, los limeños consumen 66% más de agua que un habitante de París. Un habitante de Lima consume 250 litros/día, mientras que uno de París consume 150 litros/día (Venegas, 2015), pero en Lima hay 1,5 millones de ciudadanos que no cuentan con acceso a agua potable ni alcantarillado. Según el INEI (2019) en 2018, el 9,3% de la población total del país no accedía a agua por red pública, es decir, que se abastecen de agua de otras formas (manantial, camión-cisterna, pozo, río, acequia, y otros). Además, se consideraba que el 22,3% del agua de la red pública no era potable, afectando a siete millones de personas. Parte considerable del consumo es puro desperdicio. La ANA estima que a nivel nacional se desperdicia el 37% del agua captada, alcanzado 70% en el sector agrario y 50% en las áreas urbanas siendo grandes las fugas de agua, tanto en tuberías públicas como domésticas. También se usa mucha agua potable para riego por gravedad de parques y jardines. Las piscinas portátiles, por ejemplo, generan una gran pérdida.

Resumiendo, el área ocupada por la agricultura, actividad relegada durante el periodo colonial, aumentó mucho durante la República. El área irrigada recuperó su extensión prehispánica y la superó, habiendo aumentado ocho veces en los últimos 120 años, guardando proporción con el crecimiento de la población y de la demanda en ese lapso.

De otra parte, es evidente que el mal uso de los suelos, especialmente por el deficiente manejo del agua, ha provocado enormes pérdidas de tierra habilitada para la agricultura en términos de volumen o superficie (erosión, salinización y desertificación) y, asimismo, de calidad (contaminación del suelo y del agua, pérdida de nutrientes, compactación, etc.). Es decir que gran parte de lo ganado en términos de habilitar suelos para agricultura y de captación y manejo del agua se ha perdido. No se ha calculado el balance entre tierras “ganadas” para el

uso agropecuario y las “pérdidas”. Pero, dadas las cifras ya señaladas, es obvio que las pérdidas han sido significativamente mayores.

Contrastando con las mencionadas pérdidas, la producción agrícola ha aumentado mucho. Pero eso se debe tanto a la constante expansión del área cultivada bajo riego y en secano como a la mejor tecnología aplicada, por ejemplo, el uso más intenso de fertilizantes y pesticidas.

El tema de la calidad y el desperdicio del agua tiene también un enorme impacto en el futuro agrícola de la Costa y de gran parte de la Sierra, así como sobre la salud, aumentando mucho los gastos públicos. Ya las amenazas al aprovisionamiento de agua doméstica e industrial en las grandes ciudades costeñas son un hecho presente que tiende a agravarse especialmente a consecuencia del cambio climático previsible.

A consecuencia de lo anterior y a su combinación con factores como el cambio climático, el crecimiento poblacional y la mala gestión de los recursos hídricos, se espera que el Perú confronte un severo estrés hídrico ya en 2025 que podría tener graves consecuencias para su población, economía y ecosistemas. El estrés hídrico ocurre cuando la demanda de agua supera la disponibilidad de recursos hídricos renovables en una región. En el Perú, el estrés hídrico es particularmente preocupante debido a su geografía diversa y a la desigual distribución de los recursos hídricos.

Impactos ambientales en los bosques y en la flora en general

Si se parte del principio universal de que el patrimonio natural, es decir la riqueza de la nación, incluye los bosques, la fauna y otros ecosistemas naturales terrestres y, en especial, los marinos, se debe reconocer que la deforestación, así como la explotación abusiva y la consecuente degradación de esos recursos renovables constituyen pérdidas. Si eso fuese aceptado, deberían haber sido valorados e incluidos formalmente en las cuentas nacionales y, a medida que se pierden o degradan, ese valor debería ser sustraído (Chávez, 1995). Pero, como bien se sabe, en el Perú ocurre lo contrario. El bosque o los cardúmenes de peces valen muy poco o nada mientras están vivos. Para las estadísticas económicas nacionales, la destrucción y reducción del patrimonio natural añade

riqueza, nunca la sustrae. Las autoridades nacionales admiten pública y formalmente que el uso abusivo de los recursos naturales tiene un límite definido por el punto a partir del cual la destrucción, malgasto y/o degradación del patrimonio natural amenazan las propias bases de la prosperidad de la economía y de la calidad de vida de los ciudadanos. Pero, fuera de las declaraciones y de legislaciones que mal se cumplen, no hacen nada concreto al respecto. Como se sabe, ese punto de equilibrio ya ha sido sobrepasado en muchos casos y en otros, como se verá, se está cerca del colapso irreversible, aumentado y acelerado por el fenómeno universal del cambio climático.

¿Cómo definir el tal punto de equilibrio? ¿Cuál es la proporción adecuada entre bosques y cultivos? ¿Cómo definir la cuota de extracción “razonable” o sostenible de peces o de árboles? ¿Cuáles deberían ser los límites de la minería o de la expansión urbana con relación a los ecosistemas naturales que destruyen? Ese tipo de preguntas son las que se deben responder en cada caso y, obviamente, las respuestas son muy complejas, aunque no tanto como para no resolverlas. El objeto de esta nota no es, obviamente, brindar respuestas a esas cuestiones sino, apenas, mostrar la situación de algunos de los recursos naturales renovables más importantes.

De todos los temas que se deben incluir en esta sección el más contundente, pues es visible y relativamente fácil de medir, es el de la deforestación y destrucción de ecosistemas naturales terrestres. Eso incluye la deforestación de los bosques amazónicos y del noroeste, la eliminación de los relictos boscosos andinos, de las lomas costeras, de los pastos naturales andinos y de muchos otros ecosistemas naturales menos conspicuos, inclusive los desiertos costeros ocupados por granjas o invadidos por especuladores de tierra. En todos los casos la causa principal de la deforestación es la expansión agropecuaria.

Como mencionado, hay evidencias de que la deforestación en el territorio peruano fue muy grande en la prehistoria cuándo su impacto se concentró en los Andes, debido principalmente al uso del fuego (Chepstow-Lusty et al., 1996; Purcell et al., 2004; Sylvester et al., 2017). La deforestación continuó con los desarrollos culturales prehispánicos en función del desarrollo agrícola y, se prolongó, con menos

intensidad, durante el periodo colonial, pero se aceleró nuevamente después de la independencia. Hasta comienzos del Siglo XX, según los ecólogos, los bosques aún debían cubrir unos 90 millones de hectáreas (Weberbauer, 1945; Tosi, 1960). Eso cambió drásticamente con la apertura de vías de penetración hacia la Amazonia. Este proceso tomó mucha fuerza a partir de las décadas de 1930 y 1940 con la construcción de una serie de carreteras de “penetración” tanto en la Selva Central como en la Selva Sur. En 1943, la carretera llegó a Pucallpa, inaugurando la ocupación agropecuaria de la Selva Baja. La construcción de la llamada Marginal de la Selva, a partir de los años 1960, se convirtió en la principal impulsora de la deforestación permitiendo, una enorme ramificación vial, culminando en el presente siglo con las llamadas carreteras interoceánicas y sus ramificaciones.

La eliminación de los bosques y su reemplazo por diversas modalidades de agricultura y, más recientemente, también por minería ilegal ha sido descrita, evaluada y reevaluada periódicamente a lo largo de los últimos 50 años (Malleux, 1975; Dancé, 1980; ONERN, 1985; Portuguese & Huerta, 2005; MINAM, 2016a; Finer & Mamani, 2021). En 2017, solo quedaban 68,6 millones de hectáreas (SERFOR, 2018) o menos (MINAM, 2021), en su mayor parte en la Selva (94,2%). Según la versión oficial, hasta 2001 se habrían deforestado alrededor de 7,2 millones de hectáreas (Portuguez & Huerta, 2005). No obstante, si se acepta el criterio de los ecólogos, esta versión podría estar muy por debajo de la realidad (Dourojeanni, 2019, 2019a, 2020). En efecto, los estimados previos de deforestación varían mucho según la línea base que se escoge, las técnicas y metodologías usadas y, en especial, el criterio preferido, por ejemplo, en lo referente a la definición de bosque y a la exclusión o inclusión de bosques secundarios.

A partir de 2001 no existen dudas sobre la información de la deforestación anual gracias a las nuevas técnicas disponibles y a los informes publicados periódicamente, quedando fehacientemente demostrado que en los últimos 20 años se ha deforestado casi tres millones de hectáreas en la Selva, de las que más de 190.000 ha en 2019 (Finer & Mamani, 2021). Según la información precedente, los bosques amazónicos peruanos habrían perdido 10,2 millones de hectáreas, lo que

equivale al 14,2% de la región Selva que, en la actualidad tiene, según fuentes oficiales, 72 millones de hectáreas. Pero, si los ecólogos están en lo cierto, el bioma amazónico peruano ha perdido mucho más, especialmente en el departamento de Amazonas y, en general, en su región andino-amazónica. Vale la pena recordar que la correlación entre destrucción y degradación de bosques tropicales y la pandemia reciente ha sido bien demostrada (Brancalion et al., 2020) lo que, por tanto, debería ser otro sólido argumento para mantener una proporción razonable de los mismos.

En la Costa la situación es obviamente peor. Los inicialmente extensos bosques del norte, cuya mayor extensión está en Piura, han sido intensamente explotados debido a su fácil acceso y por tanto se han reducido grandemente. Además, los que quedan están muy degradados. Los manglares y los bosques densos de Tumbes son los que más han sufrido. Actualmente se estima que los bosques de la costa norte solo cubren 2.376.056 ha (MINAM, 2021). Estimados referidos a todo el país, como los de Portillo & Sánchez (2010) ofrecen cifras más pesimistas y, según Lo-Lau (2017), el 99% de esos bosques ya ha desaparecido en la Costa Sur. El caso de los manglares también es drástico, especialmente desde la expansión de la acuicultura de langostinos. En efecto, estos cubrían unas 28.000 ha hasta comienzos de los años 1970 (Malleux, 1975) y en la actualidad solo abarcan 5.600 ha (MINAM, 2015a). En los Andes subsisten muy pocas áreas forestales naturales que puedan ser denominadas bosques. Subsisten rodales pequeños, degradados y aislados que abarcarían unas 850.000 ha (MINAM, 2015a).

La eliminación de bosques, casi siempre transformados a usos agrícolas, es apenas uno de los problemas ambientales relativos a este recurso. El otro se conoce como degradación, es decir la eliminación total o parcial de algunos de los elementos del ecosistema (especies de árboles y de otras plantas o de animales) o el deterioro del bosque por contaminantes (derrames petroleros, por ejemplo), compactación, etc. (Matricardi et al., 2020). La explotación forestal por descremado o por manejo descuidado es la principal causa de la degradación, un problema que, además, se acumula década tras década (Dourojeanni, 2020). Se estima que el 50% de los bosques que aún existen ya han sido degra-

dados en alguna medida, fraccionados, alterando su composición y su dinámica, así como predisponiéndolos a incendios forestales y aumentando las emisiones de dióxido de carbono.

El caso del caucho (*Hevea*) es interesante. Aunque se trata del episodio (1885-1914) más repugnante de toda la historia amazónica peruana, que atrajo a esa región y afectó un gran número de personas, su impacto ambiental fue limitado pues sus perpetradores no se interesaron mucho por otras especies. Los árboles de caucho fueron muy maltratados por sangrías abusivas, pero subsistieron. Aumentó la caza, pero su objetivo era alimentar al personal. Los problemas ambientales más serios comenzaron a medida que la importancia del caucho fue decayendo pues obligó a buscar otras fuentes de dinero y trabajo. Fue cuando la caza de animales por sus pieles y cueros para exportación creció, al igual que la explotación abusiva de palo rosa (*Aniba roseadora*) y de otras maderas finas, así como de una gran diversidad de gomas y resinas. Y, claro, muchos pasaron a dedicarse a la agricultura, comenzando la deforestación.

Evidentemente, bajo el nombre tan genérico de bosques amazónicos existen algunos ecosistemas forestales mucho más amenazados que otros, por haber sido más agredidos o por ser de por sí raros. La Selva Alta y en especial los bosques de neblina están entre estos, pero también pueden citarse los bosques de arenas blancas (García, 2006), entre otros. Otro caso bien conocido es el de los manglares y, en general, el de los bosques secos. Los rodales de *Puya raimondii* son muy raros y, en verdad, tal es el caso de muchas especies arbóreas andinas, como *Polylepis* (Quispe-Melgar et al., 2019). El ecosistema conformado por las lomas costeras que habría ocupado unas 817.000 ha (Tosi, 1960) hoy posiblemente no abarque más de unas 250.000 ha, repartidas en 67 fragmentos del que Atiquipa es el más significativo. El 42% de la flora de las lomas está conformada por especies endémicas (MINAM, 2019). La degradación actual de este ecosistema, que fue muy bien aprovechado en la época prehispánica, es extrema, pues ha sido desprovisto de sus árboles que son esenciales para su mantenimiento al captar el agua de la neblina. Las lomas costeras hoy se encuentran amenazadas

no solo por la deforestación, el sobrepastoreo y la minería, sino también por la expansión urbana y el “turismo” motorizado.

Otro tema importante es el de la introducción de especies exóticas útiles, como el eucalipto (*Eucalyptus*) y el pino (*Pinus*) y de otras que, mal manejadas, se convierten en plagas, como el kudzu (*Pueraria*), entre muchas más. El eucalipto llegó al Perú en 1860 y fue propagado por la minería de Cerro de Pasco. El pino pudo haber llegado antes, pero demoró más en adaptarse o en ser aceptado. El uso de esas especies ha sido motivo de interminables discusiones entre los que las consideran malignas y los que reconocen sus virtudes. En realidad, todo depende de usarlas con la técnica y en el lugar apropiado. No obstante, es evidente que esas especies han alterado drásticamente el paisaje andino.

La vegetación peruana ha sufrido agresiones muy serias después de la independencia. Se han registrado 2.506 especies vegetales amenazadas en el país (MINAM, 2018), pero debe haber muchas más. Numerosas especies maderables valiosas, particularmente en la Selva, han sido explotadas hasta su agotamiento comercial. Eso incluye el ya mencionado palo rosa, varias especies de romerillo o ulcumano (*Podocarpus*), la caoba (*Swietenia*), el nogal (*Juglans*), la lupuna (*Ceiba*) y en menor grado el cedro (*Cedrela*), y ahora es el turno del shihuahuaco (*Dipteryx*). En esa región también hubo sobreexplotación de especies que proveen gomas y resinas, además del ya mencionado caucho. En la Costa es el caso del palo santo (*Bursera*) usado para rituales, y del guayacán (*Tabebuia*) y del hualtaco (*Loxopterygium*) exhaustivamente explotados para pisos. Pero son decenas las plantas herbáceas cuya situación es peor y que están cerca de la extinción, como la flor de Amancaes (*Ismene amancaes*), diversas especies de *Nolana*, entre tantas otras plantas de las lomas. Y un tema aparte, pero tan o más grave, es el de la erosión genética de las valiosas plantas domesticadas en el Perú. El caso de la papa ya era dramático hace 40 años (Ochoa, 1975), proceso que se complica con la introducción de variedades genéticamente modificadas. Un estudio reciente revela el mismo problema para la yuca en la Selva peruana (Willemen et al., 2007) pero otro tanto ocurre con prácticamente todas las especies nativas cultivadas.

Impactos ambientales en los recursos hidrobiológicos y en la fauna terrestre

El impacto humano sobre la pesca en el mar, que debió ser bastante limitado durante los periodos prehispánico y colonial, tomó fuerza a partir de comienzos del Siglo XX, proporcionalmente al aumento de la población nacional. La caza de ballenas por flotas extranjeras nunca se detuvo y a ésta se sumó, a partir de los años 1940, la caza realizada por empresas y embarcaciones nacionales. Estas se especializaron en la caza de ballenas azules (*Balaenoptera*) y cachalotes (*Physeter*). Entre 1951 y 1958, mataron más de 14.000 ballenas azules. En 1979, todavía se sacrificaron 742 cachalotes y 300 ballenas (Vegas, 1986).

Pero, de todas las pesquerías, la principal ha sido y es la dedicada a la anchoveta (*Engraulis*), una especie básica de la cadena alimentaria del mar pues se alimenta de plancton. La pesca comenzó en 1950 con apenas 440 toneladas y fue creciendo incesantemente hasta 1970, cuando alcanzó oficialmente casi 13 millones de toneladas. En 1971, la extracción se mantuvo en más de 10 millones de toneladas y, obviamente, el desastre anunciado se produjo (Vegas, 1986; Arias-Schreiber, 2012), cayendo bruscamente a 4 millones y reduciéndose año a año hasta 1980, cuando sólo se consiguieron 729.000 toneladas. Pero todas esas estadísticas estaban subestimadas y, en realidad, se extrajo significativamente más. Esa debacle arrastró a otras especies que se alimentan de la anchoveta, entre ellas las aves guaneras, cuya población, de 30 millones en 1956, ya se había reducido a 5,2 millones en 1969. Pero cuando el país insistió en batir el récord mundial de pesca, la población de las aves se redujo al mínimo absoluto de 1,6 millones. Los excrementos de estas nutren el plancton que a su turno alimenta las anchovetas, deprimiendo todo el ecosistema. Se implantaron medidas de control de la pesca de anchoveta más drásticas (Galarza & Malarín, 1994) y poco a poco su stock se recuperó, permitiendo un desembarque mayor. Así, entre 2001 y 2011 se mantuvo en unos 6 millones de toneladas anuales, pero otra vez decayó estando actualmente en un promedio de 3,2 millones de toneladas por año. El futuro de esta pesca es incierto debido tanto a la sobreexplotación como al cambio climático (Bakun & Weeks, 2008).

Fuera de la anchoveta para harina, la pesca industrial actual desembarca unas 700 mil toneladas de pescado por año, producto tanto de la flota industrial como de la llamada artesanal, que es procesado para conservas, congelados y curados. Las especies más explotadas en este tipo de pesca son caballa (*Scomber*), jurel (*Trachurus*), merluza (*Merluccius*) y perico (*Coryphaena*), además de anchoveta y calamar o pota (*Dosidicus*). La captura media anual de pota en los últimos cinco años fue de 800.000 toneladas, pero se llegó a un máximo de 1,16 millones de toneladas en 2014. Se trata de la segunda pesquería del Perú, después de la anchoveta. Durante 2019 se registró un total de 707 barcos chinos y de otras nacionalidades, bien sobre el límite del mar territorial peruano, dedicados a capturar calamar gigante, una especie claramente amenazada, así como atún y tiburones, entre muchas otras especies comerciales. La pesquería propiamente artesanal extrae 400.000 toneladas por año que llegan frescas al mercado.

El problema es que, demostradamente, el gobierno autoriza más de lo prudente y que, pese a eso, las empresas pescan más, muchas veces fuera de los límites de vedas temporales y geográficas y, por cierto, con alta proporción de ejemplares juveniles (Dourojeanni, Ráez, & Valle-Riestra, 2017). Se estima que entre 1950 y 2010 se ha pescado un 25% más que lo informado y, en el caso de la pesca artesanal, es probable que ese valor alcance un 35%. Es fácil entender esto cuando se sabe que en 1950 existían 3.600 embarcaciones de pesca las que, en 2018, sumaron 19.600 de las que más de la mitad eran ilegales. Además, mientras que en 1950 el 5% de los barcos tenía motor, en 2018 el 91% de la flota contaba con este instrumento que permite recorrer más espacio para pescar (De la Puente et al., 2020). El hecho es que los estoques naturales de muchas de las especies comerciales están en el límite de la población necesaria para ser comercial, lo que es evidenciado por las constantes reducciones del volumen de captura, así como del tamaño y del precio de los ejemplares. El futuro de esos recursos es, pues, incierto, incluso sin considerar otros impactos como los derivados del cambio climático y de la contaminación, por ejemplo, por plásticos (Eriksen et al., 2014).

A los problemas de pesca mal controlada y depredadora hay que añadir la extracción claramente abusiva de macroalgas, especialmente *Lessonia*, que son vitales para la reproducción y alimentación de muchas especies de peces litorales. Su eliminación impide la renovación apropiada de las praderas naturales y afecta a las comunidades del macrobentos (Verá, 2014). Esta explotación comenzó a ser oficialmente notada en 2005, pero ha tenido un crecimiento explosivo y muy preocupante debido a la demanda china por esta materia prima (Mamani et al., 2012) pero, hasta el presente, la única acción del gobierno peruano ha sido la de estimular su extracción (Carrere, 2020). También es alarmante la situación de las tortugas marinas que, aunque oficialmente protegidas, siguen siendo capturadas voluntaria o involuntariamente.

Resumiendo, la situación de los recursos hidrobiológicos marinos es gravísima, estando ya muy significativamente reducida sin que el Estado reaccione ante la realidad que requiere acciones extremadamente urgentes y drásticas.

Lamentablemente, la situación de la pesca continental es igual o peor. Se estima que se extraen unas 80.000 toneladas de pescado por año en toda la Selva, de las que el 25% es del tipo comercial. En Loreto, por ejemplo, se ha constatado que las especies más buscadas del pasado simplemente no llegan más a los mercados o llegan con tamaños inferiores a los aceptables y que, en compensación, se explotan más especies que antes eran despreciadas. Así, mientras que de 1984 a 1995 en Iquitos se comercializaban sólo unas 21 especies, entre 1996 y 2006 ya se vendían 61 especies (García, Tello, Vargas, & Duponchelle, 2009). Además, el esfuerzo de pesca ha aumentado considerablemente, con más embarcaciones, mayores y mejor motorizadas, y métodos de extracción más sofisticados. Sin embargo, el abastecimiento de pescado registrado en Iquitos ha caído de casi 21.000 toneladas en 1999 a 14.000 toneladas en 2006. Ese problema ha afectado inclusive al paiche (*Arapaima*). En algunos ríos de la región la sobrepesca es tan extrema que ya no se producen las migraciones reproductivas, conocidas como “mijano”. Por eso, se tiende a sustituir la pesca mediante la acuicultura. Pero esta, en especial, aunque no únicamente, cuando está dedicada a especies exóticas como la tilapia (*Oreochromis*), es fuente de otros problemas graves,

por ejemplo, la propagación de enfermedades que afectan a las especies que viven en los ríos. A la pesca de especies comestibles se suma la captura de especies ornamentales, una actividad que ya lleva décadas y que está poniendo en riesgo la propia supervivencia de las especies más buscadas, muchas ya muy raras. En 1982 se estimó la captura anual en más de 16 millones de ejemplares (Dourojeanni, 2013).

No puede dejar de mencionarse el problema creado por la introducción, en 1925, de la trucha (*Oncorhynchus*) en ríos y lagos andinos que, como en el caso del eucalipto, ha traído beneficios, pero que asimismo ha perjudicado las especies nativas que le sirven de alimento, a las que prácticamente ha eliminado. Antes se repoblaron los ríos; pero ahora gran parte de la producción nacional se realiza en criaderos. También han sido introducidas especies exóticas de langostinos (por ejemplo, *Macrobrachium*), entre otras.

La fauna silvestre ha sido tan maltratada como la acuática. Durante mucho tiempo, la caza para alimentación no fue un problema, pero, en la Selva la caza para exportación de cueros, pieles y animales vivos ha tenido un enorme impacto. Apenas entre 1965 y 1975 se exportó por Iquitos 4,4 millones de cueros de mamíferos, 544.000 cueros de lagartos y otros reptiles y 467.000 pieles (ONERN, 1985). De otra parte, entre 1962 y 1971 oficialmente se exportaron más de 320.000 monos. Tan solo en 1964 se exportaron, por Iquitos, 38.500 animales vivos de 130 especies diferentes, entre ellas muchos monos y psitácidos (Dourojeanni, 1972). En realidad, se exportó mucho más y asimismo debe tenerse en cuenta la enorme mortalidad y el desperdicio en el propio bosque por deterioro de los despojos. Estas actividades fueron prohibidas en 1975 pero han continuado en mayor o menor grado y, en la actualidad, es preocupante el comercio de carne de monte (Parry, Barlow, & Pereira, 2014; van Vliet et al., 2014). Además, existe un recrudecimiento del tráfico de animales vivos (Sinovas et al., 2017) frecuentemente asociado al narcotráfico.

En la Sierra la situación ha sido un poco diferente ya que la proteína animal fue abastecida por animales domesticados (llama, alpaca, cuy y luego por especies exóticas). Además, los animales andinos, exceptuando la vicuña (*Vicugna*) y la chinchilla (*Chinchilla*), no llamaron

tanto la atención como los amazónicos. La caza intensiva de la chinchilla por “chinchilleros” habría empezado en 1828, en el norte de Chile, logrando entre 1900 y 1909 aproximadamente 1,5 millones de ejemplares por año, de modo que este roedor ya estaba casi aniquilado en 1917. Pero sobrevivió en criaderos. El caso de la vicuña, un animal más o menos manejado y protegido en la época incaica, fue intensamente cazado durante los periodos colonial y republicano. Su población en el Perú, que en algunos momentos seguramente superó varios millones de individuos, era estimada en unos 250 mil ejemplares en 1956 (Koford, 1957). Pero, diez años después, apenas se la calculó entre 5 y 10.000 ejemplares, gran parte de ellos en Pampa Galeras (Hofmann, Otte, Ponce, & Ríos, 1983). La caza irracional de este animal comenzó en el periodo colonial, pero llegó a su paroxismo en el republicano. Las medidas tomadas en la década de 1970 dieron algún resultado. Sin embargo, su población debe alcanzar actualmente un poco más de 250.000 ejemplares, es decir la misma que tenía hace 70 años. La población de este animal no creció como se esperaba, principalmente debido a las secuelas del escándalo provocado por Felipe Benavides en los años 1970 a 1990 (Dourojeanni 2009).

El guano, el estiércol de piqueros (*Sula*), pelícanos (*Pelecanus*) y guanayes (*Phalacrocorax*) fue utilizado en la época prehispánica y relativamente abandonado durante la colonia. Por eso se acumuló enormemente en las islas y puntas de la Costa, alcanzando en algunos casos decenas de metros de altura sobre la superficie. A mediados del Siglo XIX, redescubierta su importancia y habida cuenta de la demanda, su explotación se transformó en un motor de la economía nacional, aunque, sin embargo, fue aprovechada principalmente por potencias extranjeras. La explotación fue caótica y, sin duda, perjudicó grandemente a la población de aves. Es solo a comienzos del siglo XX que el Estado realmente asumió el control de la explotación y, entre otras medidas, protegió a las aves guaneras. Agotada la acumulación de guano, el porvenir de la explotación pasó a depender, lógicamente, de los depósitos anuales de estiércol. Para eso, en lugar de disturbar las aves, en especial durante la nidificación, se precisaba darles tranquilidad y también asegurar su alimentación, es decir anchovetas. Por tal razón, a partir de los años

1960 fue preciso establecer un balance entre la pesca industrial de anchoveta y las necesidades de una población de aves capaz de mantener la producción de guano. Esto fue motivo de negociaciones complejas y, por cierto, el equilibrio fue radicalmente quebrado con la sobrepesca de anchoveta de 1970 a 1973 (Vegas, 1986). En la actualidad, la situación está relativamente estabilizada, pero, obviamente, el guano de islas ya no tiene la importancia que tuvo, en gran medida porque todas las especies de la cadena trófica están con poblaciones deprimidas. Vale la pena mencionar que la explotación del guano de islas en el siglo XIX, que por su atrocidad se asemeja al caso del caucho, tampoco tuvo un impacto ambiental duradero. Finalmente, hablando de recursos biológicos relacionados al mar, debe recordarse que hubo una caza intensa de lobos marinos, así como de tortugas cuyas poblaciones actuales son discretas. Muchas especies de mariscos y otros animales del litoral están grandemente amenazados por la intensa extracción artesanal que se realiza sin control.

La destrucción y degradación de ecosistemas naturales, sumadas a la caza, pesca y captura de animales trae, como se ha visto, la pérdida o reducción crítica del número de individuos de muchas especies. En 1991, se preparó, siguiendo lineamientos internacionales, una primera versión del llamado libro rojo de la fauna silvestre. Se encontró que 130 especies deberían estar incluidas, 19 de las cuales están en una situación crítica, próximas a la extinción. Otras 34 fueron consideradas vulnerables, 18 raras y 59 amenazadas, pero sin suficiente información. De esas especies, 51 eran mamíferos y 43 aves (Pulido, 1991). En 2018 se publicó la última versión de ese libro rojo que, como se esperaba, muestra un notorio incremento de animales amenazados en el Perú. En ella se incluyen 535 especies, de las que 63 están en peligro crítico e inminente de extinción y, de estas, 33 son anfibios (SERFOR, 2018). Los anfibios, como se sabe, son indicadores valiosos de la calidad del ambiente por ser muy sensibles a los cambios. El aumento del número de especies en la lista responde, como es evidente, a la expansión de la ocupación de los ecosistemas naturales, pero, asimismo, al mejor conocimiento que se está adquiriendo sobre la biota peruana. Esta, de otra parte, se caracteriza por un elevado número de endemismos, lo que

aumenta su fragilidad. Bajo cualquier criterio, las listas rojas de plantas y animales son una alerta importante sobre la gravedad de la situación del patrimonio natural peruano. Además, hay que tener en cuenta que esas listas, a pesar de exhibir números abultados y crecientes, están muy incompletas.

El cambio climático

La realidad del cambio climático es omnipresente y ya no es discutida. También es evidente su correlación estrecha con el aumento de la presión humana sobre los recursos naturales. Pero el cambio climático también tiene impactos polifacéticos sobre los ecosistemas que eran o aún son naturales. El Perú no es más ni menos responsable por el cambio climático que cualquier otro país, pero por sus características geográficas y ecológicas evidentemente es mucho más susceptible a las consecuencias que la mayoría. El MINAM (2010b, 2016) revisa periódicamente esos riesgos y alerta sobre las múltiples implicaciones del aumento promedio de la temperatura y de la pluviosidad, de la variabilidad climática y de los eventos extremos. Sin entrar en detalles, las consecuencias de los cambios promedio incluyen el retroceso de los glaciares con su secuela de riesgos incrementados de aludes, desbordes, contaminación natural, aumento de caudal de ríos costeros y problemas adicionales de salinización y anegamiento, o de los amazónicos, con inundaciones mayores. A nivel nacional se ha perdido 42,6% de la superficie glaciaria con respecto a lo registrado en el año 1970 (cerca de 871 km²). En el caso particular de la Cordillera Blanca, se estima que entre 1970 y 2010 ha perdido 34% de su superficie glaciaria, y se observa que la mayor masa glaciaria ya se derritió, dado que han desaparecido los glaciares de las zonas de menor pendiente; es decir, donde precisamente estos tienen su mayor espesor. Se estima que los glaciares que están por debajo de los 5.000 m.s.n.m. habrán desaparecido antes de 2030 (MINAM, 2016).

La variabilidad climática extrema implica alternar sequías, que agravan el proceso de desertificación, con inundaciones, que afectan especialmente en este caso a la Selva donde, además, ya es notorio el

aumento de los incendios forestales. El Perú es naturalmente muy susceptible a toda clase de desastres naturales, todos los cuales serán exacerbados por el cambio climático (MINAM, 2015a). Los eventos extremos incluyen la potenciación de fenómenos como El Niño y La Niña.

El deshielo polar aumentará el nivel del mar. Según el IPCC (2021), entre 1993 y 2018 el nivel medio global del mar creció más de 7 cm y la tasa de subida se está acelerando. Se estima que el mar se elevará unos 43 centímetros hasta el año 2100 si el calentamiento es sólo de 2oC respecto a la era preindustrial, y unos 84 centímetros si se cumplen las predicciones actuales que indican un mundo 3oC o quizá 4oC más caliente, con enorme impacto sobre las poblaciones e infraestructuras costeras (Kulp & Strauss, 2019). Esto es grave para el Perú, habida cuenta de que en la Costa existen más de 100.000 ha con menos de 5 centímetros sobre el nivel del mar (Winrock International, 2020). Si la crisis climática no es frenada o atenuada, las costas del Callao, Ancón, Barranco, Chorrillos, Lurín, Chilca, etc. se inundarán por lo menos una vez al año. El recalentamiento del mar peruano altera su oxigenación lo que deprime el fitoplancton ocasionando la reducción de la población de anchovetas y, lógicamente, de todos los peces y aves que dependen de la misma cadena trófica. Es decir que puede esperarse, sin mencionar sobrepesca o contaminación, que el potencial pesquero nacional se reduzca significativamente. De otra parte, eso tendrá un impacto drástico y variado en la biodiversidad provocando movimientos de la flora y fauna en busca de readaptación, lo que muchas no conseguirán. Por eso se predice una pérdida de especies de 20 a 50% en algunas zonas altoandinas. Pero hay pronósticos científicos mucho peores (Duffy et al., 2021) cuyas consecuencias serían literalmente catastróficas.

Obviamente todos esos hechos tendrán consecuencias enormes para la economía nacional (Barco & Vargas, 2010), pues lo mismo que ocurrirá con los ecosistemas naturales afectará también a los cultivos y crianzas, a las ciudades y a la infraestructura y, como se ha señalado, al recurso pesquero. Es decir que el cambio climático acentuará todos los procesos degradantes de la vida en el Perú sin ofrecer ninguna de las ventajas que algunos países nórdicos, por ejemplo, Islandia pueden pre-

ver. Todas las medidas disponibles para prevenir, mitigar o para adaptarse al cambio climático pasan, inexorablemente, por hacer un manejo sostenible del patrimonio natural. No existe varita mágica para eso.

Reflexiones sobre las causas actuales del mal uso de los recursos naturales renovables

Es necesario precisar que la situación del patrimonio natural peruano no es, en general, peor que la de sus países vecinos. Y que, en los aspectos que pueden serlo, la explicación es esencialmente dada por la realidad geográfica y ecológica que, en el Perú, reviste peculiaridades extremas, más variadas y drásticas y por tanto más susceptibles de deterioro que en cualquier otro país de América del Sur.

La situación actual del mal uso de los recursos es consecuencia de una serie de problemas socioeconómicos cuyas raíces, conocidas y ampliamente discutidas, son antiguas y que, pasando por la inequidad, la pobreza y el bajo nivel educativo, se resumen en el dominio de la informalidad o, si se prefiere, de la ilegalidad, incentivadas por la incapacidad del Estado para ejercer autoridad, todo lo que, en gran medida, está asociado a una legislación extraordinariamente profusa e irreal. A esa realidad se suma la influencia creciente del mercado internacional, que es el motor de gran parte de las agresiones al ambiente que se registran, desde la sobrepesca de la anchoveta y otras especies marinas, hasta la minería en todas sus modalidades legales e ilegales, pasando obviamente por la deforestación para expandir la agricultura de exportación (café y cacao) y atender a la demanda mundial de cocaína y maderas tropicales. Es decir, que mucho de la degradación ambiental no tiene correlación con las necesidades de la población nacional, aunque estas han crecido considerablemente.

El rol del Estado en esta realidad ha sido y es deprimente. Emite una maraña legislativa profusa, compleja y contradictoria, demasiado influenciada por el derecho teórico y muy poco por el conocimiento científico y/o práctico y que, por tanto, no responde a la realidad ecológica ni a la social y económica. Producir leyes que, por anticipado, se sabe no son aplicables es un absurdo constantemente repetido. Gran

parte de la legislación en favor del ambiente es producida sin proveer medios para aplicarla. Y, claro, el Poder Ejecutivo no solamente es incompetente para aplicar la legislación vigente, sino que la complica aún más y en muchos otros temas es el principal responsable de los perjuicios al ambiente. No solo falta una política de desarrollo nacional que sea sensata y plausible, sino que, en cambio, existe, como con la legislación, una profusión de planes sectoriales, subsectoriales y regionales, ninguno de los cuales se encaja con los demás. En realidad, cada sector público, ministerio y región se comporta como si no existiesen otros y toma decisiones que anulan o perjudican las acciones de sus pares y, en especial, que violan las tímidas medidas ya adoptadas para evitar la degradación del ambiente. Así es como se construyen carreteras en los bosques naturales que deberían mantenerse, se deciden obras hidroeléctricas cortando ríos sin consulta, se conceden derechos mineros en tierras que deben ser protegidas, se autorizan extracciones abusivas de pescado o se legaliza oro extraído ilegalmente.

La incapacidad del Poder Ejecutivo frente al desbalance arriba mencionado entre la legislación y la realidad, tanto como por su propio comportamiento anárquico, es magnificada por la ausencia de una verdadera regionalización y, en especial, por la falta de motivación del funcionalismo público que ha perdido casi completamente su vocación de servicio civil. A eso, evidentemente, se suma la corrupción generalizada, en especial aquella, pasiva, que prefiere no escuchar, no ver ni hablar y, por lo tanto, deja pasar y nunca “hacer olas”.

Conclusiones

La primera conclusión del brevísimo análisis precedente es que el patrimonio natural renovable del territorio peruano ha sido considerablemente mermado a lo largo de la historia, tanto por el uso como por el mal uso, siendo probable que gran parte del impacto corresponda a la época prehispánica. O sea que, cuando los conquistadores llegaron al Perú, encontraron un país que estaba tan antropizado como aquel del que provenían. Contrariamente a lo que puede creerse, todo indica que el periodo colonial representó en cierto modo y exceptuando la

introducción de ganado indoeuropeo, un periodo de relativo descanso para los recursos renovables. En cambio, el periodo republicano, en especial en su segunda mitad, inauguró una nueva etapa, rápidamente creciente y mucho más grave, de uso y abuso de esos recursos, concordante con el crecimiento de la población y de la demanda nacional y externa y, durante gran parte del último siglo, con la disponibilidad constantemente renovada de nuevas tecnologías que permiten “construir” o destruir más y más eficientemente que nunca antes en la historia.

Los recursos que están, actualmente, en peor situación y que requieren de más y más urgente atención son el agua que, puede preverse será un recurso cada día más escaso en Costa y Sierra y que está severamente contaminada en todas partes; las llamadas tierras degradadas en todo el país en la medida en que la pérdida de suelos reduce la capacidad productiva; los recursos pesqueros marinos y continentales que, en muchos casos, están cerca del colapso y; ciertamente, los bosques remanentes dada su influencia sobre todos los anteriores problemas. Especialmente amenazados están los bosques del noroeste, los remanentes andinos y, entre los de la Selva Alta, los de neblina. La ciencia, como se ha explicado, considera que la destrucción y degradación de los bosques amazónicos está peligrosamente rondando el llamado “punto de no retorno” a partir del cual liberará cada vez más dióxido de carbono, producirá cada vez menos agua y dejará de conservar la biodiversidad. A nivel de biomas y ecosistemas en peligro se encuentran prioritariamente los marinos y también los amazónicos, que enfrentan la mayor agresión registrada en la historia, tanto por deforestación como por degradación. Si se discute la situación de cada recurso y de cada elemento de estos, se constatan numerosos casos de gravedad extrema, casi irreversible, como lo muestran las listas de especies amenazadas de extinción.

Mucho puede hacerse con relación a esos problemas y, haciéndolo, se conseguirá hacer también lo que es realísticamente posible para frenar o mitigar las amenazas del cambio climático... o adaptarse a ellas. El cambio climático, cuyo origen y eventual mitigación extrapola largamente las fronteras nacionales, está agravando todos y cada uno de los problemas originados por las actividades humanas en el territorio.

De sus impactos, los tres posiblemente peores son el derretimiento de los glaciares andinos, los fenómenos climáticos extremos y la elevación del nivel del mar, pero no puede soslayarse su enorme impacto directo sobre la diversidad biológica.

Conseguir enfrentar con éxito esos problemas requiere una revolución en la forma en que el Estado y la sociedad nacional tratan los recursos naturales renovables. Requiere reformas constitucionales, como es nivelar los privilegios que tiene la minería con los que tienen o requieren otras necesidades de la sociedad. Requiere participación verdadera, es decir informada y apartidaria. Requiere, asimismo, una legislación simple, comprensible y regionalizada, que responda a problemas reales y bien definidos. Basta de leyes perfectas y avanzadas que no son aplicables o de más leyes para resolver lo que otras leyes no resolvieron. Requiere, asimismo, de una reforma profunda de la administración pública.

En conclusión, los peruanos del próximo siglo enfrentarán retos cada vez mayores y más complejos. Heredan un país muy maltratado, con los recursos de suelo, agua, flora y fauna seriamente disminuidos y, lo que es aún peor, que continúan sufriendo un acelerado proceso de deterioro. Solo medidas tan urgentes como drásticas pueden evitar el desastre previsible.

Como bien se sabe, el pueblo peruano es resiliente e ingenioso y, por eso, es de esperar que despierte y actúe, como ya demostró saber hacerlo, antes de que lo peor ocurra.

Referencias

- Alva, C. A., van Alphen, J. G., de la Torre, A., & Manrique, L. (1976). Problemas de drenaje y salinidad en la costa peruana. *Wageningen: International Institute for Land Reclamation and Improvement*. Recuperado de <https://edepot.wur.nl/59708>
- Aquino, P. (2017). *Calidad del agua en el Perú. Retos y aportes para una gestión sostenible en aguas residuales*. Lima: DAR. Recuperado de: https://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/176_aguasresiduales.pdf

- Arias-Schreiber, M. (2012). The evolution of legal instruments and the sustainability of the Peruvian anchovy fishery. *Marine Policy* 36(1), 78-89. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0308597X11000698>
- Ayala, M., Cabrera, C. F., & Quispe, J. (2007). Conflictos de uso del suelo y zonas ambientalmente críticas en la zona costera-marina de Lima metropolitana. *Revista del Instituto de Investigaciones FIGMMG* 10(20), 98-108. Recuperado de <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/iigeo/article/view/500>
- Bakun, A., & Weeks, S. J. (2008). The marine ecosystem of Peru: What are the secrets of its fishery productivity and what might its future holds? *Progress in Oceanography* 79, 290-299. Recuperado de <https://espace.library.uq.edu.au/view/UQ:175518>
- Barco, D., & Vargas, P. (2010). El cambio climático y sus efectos en el Perú. *Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)*. Recuperado de <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/Moneda-143/Moneda-143-05.pdf>
- Beresford-Jones, D. G., Arce, S., Whaley, O. Q., & Chepstow-Lusty, A. J. (2009). The role of *Prosopis* in ecological and landscape change in the Samaca basin, Lower Ica valley, South Coast Peru from the early horizon to the late intermediate period. *Latin American Antiquity* 20(2), 303-332. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/40650197>
- Bonavia D. (1996). *Los Camélidos Sudamericanos. Una Introducción a su Estudio*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos. Recuperado de <https://DOI:10.4000/books.ifea.2616>
- Brack, A. (1999). *Diccionario enciclopédico de plantas útiles del Perú*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Ecología y Desarrollo, no. 5. Cuzco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas. Recuperado de <https://www.worldcat.org/title/diccionario-encicopedico-de-plantas-utiles-del-peru/oclc/44089483>
- Brack, A. (2003). *Perú: Diez mil Años de Domesticación*. Lima: Bruño. Recuperado de <http://www.librosperuanos.com/libros/detalle/4188/Peru-diez-mil-anos-de-domesticacion>

- Brancalion, P. H. S., Broadbent, E. N., de-Miguel, S., Cardil, A., Rosa, M. R., Almeida, C. T., Almeida, D. R. A., Chakravarty, S., Zhou, M., Gamarra, J. G. P., Liang, J., Crouzeilles, R., Hérault, B., Aragão, L. E. O. C., Silva, C. A., & Almeyda-Zambrano, A. M. (2020). Emerging threats linking tropical deforestation and the COVID-19 pandemic. *Perspectives in Ecology and Conservation*, 18(4), 243–246. Recuperado de <https://doi.org/10.1016/j.pecon.2020.09.006>
- Buse, H. (1973). *Historia Marítima del Perú: Época prehistórica* (Vol. 2). Lima: Ausonia.
- Bush, M. et al. (2021). Widespread reforestation before european influence on Amazonia. *Science* 372, no. 6541 (2021): 484-87. DOI: 10.1126/science.abf3870
- Canziani, L., & Mujica, E (1997). Atiquipa: Un caso prehispánico de manejo sostenible de lomas. En E. Gonzalez, B. Revesz y M. Tapia (Eds.), *Perú: El Problema Agrario en Debate*, SEPIA VI (pp. 503-525). Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria Recuperado de https://www.academia.edu/37551149/CANZIANI_Jose_y_Elias_MUJICA_1997_Atiquipa_un_caso_prehisp%C3%A1nico_de_manejo_sustentable_en_ecolog%C3%ADa_de_lomas
- Carrere, M. (24 de junio de 2020). Científicos estudian bosques de algas marinas para protegerlos de la sobreexplotación. *Mongabay* Recuperado de <https://es.mongabay.com/2020/06/oceanos-cientificos-estudian-bosques-de-algas-marinas-para-protegerlos-de-la-sobreexplotacion>
- Chávez, G. (1995). El medio ambiente y los recursos naturales en las cuentas nacionales. *Revista de la Facultad De Ciencias Económicas. UNMSM*. Recuperado de <https://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/economia/11/a11.pdf>.
- Chepstow-Lusty, A.J., Bennett, K. D., Switsur, V.R., & Kendall, A. (1996). 4000 years of human impact and vegetation change in the central Peruvian Andes - With events paralleling the Maya record? *Antiquity* 70(270), 824-833. <https://doi.org/10.1017/S0003598X0008409X>

- Chung, B. (2012). *Gestión de la calidad de los recursos hídricos en el Perú* [Diapositiva de PowerPoint]. Dirección de Gestión de la Calidad de los Recursos Hídricos, ANA. Recuperado de https://www.ana.gob.pe/sites/default/files/normatividad/files/1_problematika_de_la_contaminacion_del_agua_en_el_peru_0_2.pdf
- Cogorno, G. (2015). *Agua e Hidráulica Urbana de Lima. Espacio y gobierno, 1535-1596*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú e Instituto Riva-Agüero. Recuperado de https://www.academia.edu/44298514/AGUA_E_HIDR%C3%81ULICA_URBANA_DE_LIMA_Espacio_y_gobierno_1535_1596
- Contreras, C. (2020). La crisis demográfica del siglo XVI en los andes: una discusión acerca de sus dimensiones y consecuencias. *Diálogo Andino*, 61, 7-25. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-26812020000100007>
- Cook, N. D. (1977). Estimaciones sobre la población del Perú en el momento de la conquista. *Histórica* 1(1): 37-60. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/historica/article/view/7791>
- Cook, N. D. (1981). *Demographic Collapse: Indian Peru, 1520-1620*. London: Cambridge University Press. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/980770?seq=1>
- Cornejo, A. (1971). *El Riego en el Perú* (Informe Técnico n°26). Cendret, Dirección General de Aguas e Irrigación.
- Dancé, J. (1980). Tendencias de la deforestación con fines agropecuarios en la Selva peruana. *Revista Forestal del Perú* 10(1), 177-184. Recuperado de [http://cedinfor.lamolina.edu.pe/Articulos_RFP/Vol10_no1-2_80-81_\(14\)/vol10_art9.pdf](http://cedinfor.lamolina.edu.pe/Articulos_RFP/Vol10_no1-2_80-81_(14)/vol10_art9.pdf)
- De la Puente, S., López de la Loma, R., Benavente, S., Sueiro, J. C., & Pauly, D. (2020). Growing Into Poverty: Reconstructing Peruvian Small-Scale Fishing Effort Between 1950 and 2018. *Frontiers in Marine Science*, 7. <https://doi.org/10.3389/fmars.2020.00681>
- Denevan, W. M. (1970). Aboriginal drained field cultivation in the Americas. *Science*, 169, 647-654. Recuperado de <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/17791839/>

- Denevan, W. M. (1976). The aboriginal population of Amazonia. En W. Denevan (Ed.), *The native population of the Americas in 1492*, 205–234. Madison: University of Wisconsin Press.
- Denevan, W. M. (1992). *The Native Population of the Americas in 1492*. University of Wisconsin Press. Recuperado de <https://uwpress.wisc.edu/books/0289.htm>
- Denevan, W. M. (2003). The Native Population of Amazonia in 1492 Reconsidered. *Revista de Indias* 63(227), 175–188. Recuperado de <https://revistadeindias.revistas.csic.es/index.php/revistadeindias/article/view/557/0>
- DGFF (1981). Inventario Forestal del bosque seco del Norte: Piura, Tumbes y Lambayeque. *Dirección General Forestal y de Fauna, Ministerio de Agricultura*.
- Díaz-Arriaga, F. A. (2014). Mercurio en la minería del oro: impacto en las fuentes hídricas destinadas para consumo humano. *Revista de Salud Pública*, 16(6), 947–957: <https://doi.org/10.15446/rsap.v16n6.45406>
- Dobyns, H. (1966). Estimating Aboriginal American Population: An Appraisal of Techniques with a New Hemisphere Estimate. *Current Anthropology* 7(4), 395–449. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/i327882>
- Dourojeanni, M. J. (1972). Impacto de la producción de la fauna silvestre en la economía de la Amazonia peruana. *Revista Forestal del Perú* 5(1-2), 15-27. Recuperado de <https://revistas.lamolina.edu.pe/index.php/rfp/article/view/1091>
- Dourojeanni, M. J. (1986). Recursos Naturales, Desarrollo y Conservación en el Perú. En C. Peñaherrera del Águila, M. Iberico, R. Ferreyra, A. Brack, M. Dourojeanni, J. Malleux, M. Samamé, M. Fernández y J. Mejía (Eds.), *La Gran Geografía del Perú: naturaleza y hombre*. Barcelona: Manfer & Juan Mejía Baca. Recuperado de <https://www.worldcat.org/title/gran-geografia-del-peru-naturaleza-y-hombre/oclc/17209262>
- Dourojeanni, M. J. (1990). *Amazonia ¿Qué hacer?* Iquitos: Centro de Estudios Teológicos de la Amazonía (CETA).

- Dourojeanni, M. J. (2013). *Loreto Sostenible al 2021*. Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales. Recuperado de https://www.academia.edu/5669014/Loreto_Sostenible_al_2021
- Dourojeanni, M. J. (10 de mayo de 2017). *¿Las sociedades prehispánicas cuidaron mejor la Amazonía?* Actualidad Ambiental, SPDA. Recuperado de <https://www.actualidadambiental.pe/opinion-las-sociedades-preshispanicas-cuidaron-mejor-la-amazonia/>
- Dourojeanni, M. J. (2019). Conservation in the Amazon: Evolution and Situation. *Oxford Research Encyclopedia of Environmental Science*. Recuperado de <https://oxfordre.com/environmentalscience/environmentalscience/view/10.1093/acrefore/9780199389414.001.0001/acrefore-9780199389414-e-41>
- Dourojeanni, M. J. (2019a). *Amazonía Peruana ¿Qué Futuro?* Lima: Fondo Editorial Universidad Nacional de Educación Guzmán y Valle y Pronaturaleza/Grijley. Recuperado de <https://www.libreriasgrijley.com/producto/amazonia-peruana-que-futuro/>
- Dourojeanni, M. J. (2020). ¿Es sostenible el aprovechamiento maderero de bosques naturales en el Perú? *Revista Forestal del Perú*, 35(2), 80-93. <http://dx.doi.org/10.21704/rfp.v35i2.1577>
- Dourojeanni, M., Ráez, E., & Valle-Riestra, E. (2017). *Ambiente y Recursos Naturales del Perú en el Quinquenio 2011-2016*. Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), 67-75. Recuperado de https://issuu.com/darperu/docs/180_quinquenio
- Duffy, K. A., Schwalm, C. R., Arcus, V. L., Koch, G. W., Liang, L. L., & Schipper, L. A. (2021). How close are we to the temperature tipping point of the terrestrial biosphere? *Science Advances*, 7(3). <https://doi.org/10.1126/sciadv.aay1052>
- Earl, J. (1989). *Planificación Agrícola Andina: bases para un manejo cibernético de sistemas de andenes*. Lima: Cofide. Recuperado de <https://iucat.iu.edu/catalog/233613>
- Erickson, C. L. (1986). Agricultura en camellones en la cuenca del lago Titicaca: Aspectos técnicos y su futuro. En C. de la Torre y M. Burga (Eds.), *Andenes y Camellones en el Perú Andino*, 331-350. Lima: Concytec. Recuperado de <https://arqueologiageneralunca.files.wordpress.com/2016/04/erickson-agricultura-en-camellones.pdf>

- Eriksen, M., Lebreton, L. C. M., Carson, H. S., Thiel, M., Moore, C. J., Borerro, J. C., Galgani, F., Ryan, P. G., & Reisser, J. (2014). Plastic Pollution in the World's Oceans: More than 5 Trillion Plastic Pieces Weighing over 250,000 Tons Afloat at Sea. *PLoS ONE*, 9(12), e111913. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0111913>
- Finer, M., & Mamani, N. (2021). Amazon Deforestation Hotspots 2020. *Monitoring of the Andean Amazon Project (MAAP)* n° 136. Recuperado de <https://maaproject.org/2021/amazon-hotspots-2020-final/>
- Folchi, M. (2005). Los efectos ambientales del beneficio de minerales metálicos: un marco de análisis para la historia ambiental. *Varia Historia*, 21(33), 32–57. <https://doi.org/10.1590/S0104-87752005000100003>
- Forsberg, B. R., Melack, J. M., Dunne, T., Barthem, R. B., Goulding, M., Paiva, R. C. D., Sorribas, M. V., Silva, U. L., & Weisser, S. (2017). The potential impact of new Andean dams on Amazon fluvial ecosystems. *PLOS ONE*, 12(8), e0182254. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0182254>
- Galarza, E., & Malarín, H. (1994). *Lineamientos para el manejo eficiente de los recursos en el sector pesquero industrial peruano* (1a ed.). Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11354/1584>
- Gamarra, L. (1948). El guano de islas. *Boletín de la Compañía Administradora del Guano* 29(4).
- Gamarra, M., & Gil, L. (2018). Inventario de presas en el Perú. *Agencia Nacional del Agua*. Recuperado de <https://repositorio.ana.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12543/2424/ANA0001165.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Garcés, C., & Guerra, L. (1999). Consideraciones sobre Impacto Ambiental por Efecto de las Obras de Regadío en el Distrito de Riego Chancay-Lambayeque, Perú. México: *Instituto Internacional del Manejo del Agua, Serie Latinoamericana* 7. Recuperado de https://www.iwmi.cgiar.org/Publications/Latin_American_Series/pdf/7.pdf
- García, A., Tello, S., Vargas, G., & Duponchelle, F. (2009). Patterns of commercial fish landings in the Loreto region (Peruvian Amazon) between 1984 and 2006. *Fish Physiology and Biochemistry*, 35(1), 53–67. <https://doi.org/10.1007/s10695-008-9212-7>

- García, R. (2006). White sand forests in Upper Amazonia: conservation of its endemic avifauna and flora, Peru. *Conservation Leadership Program*. Recuperado de <https://www.conservationleadershipprogramme.org/project/white-sand-forests-upper-amazonia-conservation-endemic-avifauna-flora-peru/>
- Gómez, A., & Gómez, O. (2020). *El árbol de la quina (Cinchona spp) a través de la historia*. Pucallpa: Bosques amazónicos.
- Hofmann, R. K., Otte, K.C., Ponce, C.F., & Rios, M. (1983). *El Manejo de la Vicuña Silvestre* (Vol. 1). Eschborn: GTZ.
- INEL. (2019). Perú: Formas de acceso al agua y saneamiento básico. *Instituto Nacional de Estadística e Informática*. Recuperado de https://www.inci.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_agua_desague_setiembre2019.pdf
- IPCC (2021). *Climate Change, The Physical Sciences Basis* (Sixth Assessment Report of The Intergovernmental Panel on Climate Change). Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (Eds.). Cambridge University Press. Recuperado de <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/#FullReport>
- Kauffmann, F. (1971). *Arqueología Nacional*. Visión Integral. Lima: Peisa
- Koford, C. B. (1956). The Vicuna and the Puna. *Ecological Monographs*, 26, 153-219.
- Kulp, S. A., & Strauss, B. H. (2019). New elevation data triple estimates of global vulnerability to sea-level rise and coastal flooding. *Nat Commun* 10, 4844. <https://doi.org/10.1038/s41467-019-12808-z>
- Lajaunie M.-L. et al (2013). El Futuro del Riego en el Perú. Desafíos y Recomendaciones. Vol I. Banco Mundial, Washington, DC. 50p.
- León, E. (2013). *14,000 años de alimentación en el Perú* (1.^a ed.). Lima: Universidad San Martín de Porres. Recuperado de <https://libros.fccpt.usmp.edu.pe/14000-anos-de-alimentacion-en-el-peru/>
- Llerena, C., Inbar, M., & Benavides, M. A. (2005). Conservación y Abandono de Andenes. Lima: *Universidad Nacional Agraria La Molina y Universidad De Haifa*.

- Lo-Lau, J. (2017). Los bosques secos luchan contra el olvido en el Perú. *Mongabay* (9 febrero 2017). Recuperado de <https://es.mongabay.com/2017/02/peru-bosques-secos/>
- Lumbreras, L. G. (1981). *Arqueología de la América Andina*. Lima: Milla Batres.
- Malleux, J. (1975). Mapa Forestal del Perú Memoria Explicativa. *UNALM*. Recuperado de <https://agris.fao.org/agris-search/search.do?recordID=PE1975101713>
- Mamani, J., Castillo, C. R., González, A., Castañeda, V., & Rujel, J. (2012). Estudios sobre macroalgas pardas en el sur del Perú, 2011 – 2015. *IMARPE*. Recuperado de <https://hdl.handle.net/20.500.12958/2180>
- Masson, L. (1984). *La Recuperación de los andenes como alternativa ecológica para la ampliación de la frontera agrícola en la Sierra*: Posibilidades en la subcuenca del Río Santa Eulalia. Lima: Cofide, Departamento de Asuntos Culturales.
- Masson, L. (1986). Rehabilitación de andenes en la comunidad de San Pedro de Casta. En C. de la Torre y M. Burga (Eds.), *Andenes y Camellones en el Perú Andino* (pp. 207-217). Lima: Concytec.
- Matricardi, E. A. T., Skole, D. L., Costa, O. B., Pedlowski, M. A., Samek, J. H., & Miguel, E. P. (2020). Long-term forest degradation sur-
passes deforestation in the Brazilian Amazon. *Science*, 369(6509), 1378–1382. <https://doi.org/10.1126/science.abb3021>
- McMichael, C. N. H., Matthews-Bird, F., Farfan-Rios, W., & Feeley, K. J. (2017). Ancient human disturbances may be skewing our understanding of Amazonian forests. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 114(3), 522–527. <https://doi.org/10.1073/pnas.1614577114>
- Means, P. (1932). *Fall of the Inca Empire and the Spanish Rule in Peru, 1530-1720*. Nueva York: Charles Scriber's Sons.
- MINAGRI. (2019). Plan Nacional de Cultivo. Campaña 2019-2020. Lima: *Ministerio de Agricultura y Riego*. Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/471867/Plan_Nacional_de_Cultivos_2019_2020b.pdf

- MINAM. (2010). Mapa de Tierras secas del Perú. Lima: *Ministerio del Ambiente*. Recuperado de <https://repositoriodigital.minam.gob.pe/handle/123456789/115>
- MINAM. (2015). Mapa nacional de cobertura vegetal: memoria descriptiva (en línea). Lima: *Ministerio del Ambiente*. Recuperado de <https://www.gob.pe/patrimonio-natural/wp-content/uploads/sites/6/2013/10/MAPA-NACIONAL-DE-COBERTURA-VEGETAL-FINAL.compressed.pdf>
- MINAM. (2015a). Mapa de susceptibilidad física del Perú. Zonas propensas a inundaciones y deslizamientos en la Costa y Sierra frente a la ocurrencia de eventos hidrometeorológicos extremos. Lima: *Ministerio del Ambiente*.
- MINAM. (2016). Estrategia Nacional de lucha contra la desertificación y la sequía 2016-2030. Lima: *Ministerio del Ambiente*. Recuperado de <https://sinia.minam.gob.pe/documentos/estrategia-nacional-lucha-contra-desertificacion-sequia-2016-2030>
- MINAM. (2016a). Tercera Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Lima: *Ministerio del Ambiente*. Recuperado de <https://www.gob.pe/wp-content/uploads/2016/05/Tercera-Comunicaci%C3%B3n.pdf>
- MINAM. (2018). Listado de Especies de Flora Silvestre CITES – Perú. Lima: *Dirección General de Diversidad Biológica y Ministerio del Ambiente*. Recuperado de <https://www.gob.pe/simposio-peruano-de-especies-cites/wp-content/uploads/sites/157/2018/08/Listado-FLORA-CITES-FINAL.pdf>
- MINAM. (2019). Sistema de Lomas Costeras. Lima: *Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP)*. Recuperado de <https://patrimoniomundial.cultura.pe/sites/default/files/li/pdf/17.%20Sistema%20de%20Lomas%20-%20Esp.pdf>
- MINAM. (2021). Línea de base de los bosques secos de la costa norte del Perú al 2018. Lima: *Apuntes del Bosque N°4*. Recuperado de <http://www.bosques.gob.pe/archivo/Apuntes-del-bosque-4.pdf>
- Muñoz, I. (2016). Agro-exportación y sobreexplotación del acuífero de Ica en Perú. *Anthropologica*, 34(37), 115–138. <https://doi.org/10.18800/anthropologica.201602.005>

- Murra J. (1978). Rebaños. In *La Organización del Estado Inca*. Lima, Ed. Siglo XXI. Pp. 82-104
- Ochoa, C. (1975). *Potato collecting expeditions in Chile, Bolivia and Peru and the genetic erosion of indigenous cultivars*. Cambridge University Press.
- Ochoa, J., & Andrade, G. I. (2003). Flora introducida en el Santuario Histórico de Machu Picchu: Inventario y prioridades de manejo para la conservación de la biodiversidad. *Ecología en Bolivia*, 38(2), 141-160. Recuperado de http://www.scielo.org.bo/scielo.php?pid=S1605-25282003000200005&script=sci_abstract
- ONERN. (1985). Los Recursos Naturales del Perú. Lima: *Oficina Nacional de Recursos Naturales*.
- Parry, L., Barlow, J., & Pereira, H. (2014). Wildlife Harvest and Consumption in Amazonia's Urbanized Wilderness. *Conservation Letters*, 7(6), 565–574. <https://doi.org/10.1111/conl.12151>
- Parsons, J., Psuty, N., Lechtman, H., & Soldi, A. M. (1985). *Chacras hundiadas y subsistencia prehispánica en la costa del Perú. La tecnología en el Mundo Andino* (2.a ed.). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pino V. (2021). Los Incas: Población y Producción. Entre el Mito y la Realidad. Cusco, Ed. Univ. Andina del Cusco. 312p.
- Portillo-Quintero, C.A., Sánchez-Azofeifa, G.A. (2010). Extent and conservation of tropical dry forests in the Americas. *Biological Conservation* 143(1), 144-155. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2009.09.020>
- Portuguez, H., & Huerta, P. (2005). Mapa de la deforestación de la Amazonia peruana 2000. Lima: *PROCLIM*. Recuperado de <https://www.semanticscholar.org/paper/Mapa-de-deforestaci%C3%B3n-de-la-Amazon%C3%ADa-Peruana-2000.-Ambiente/a58f43faa2107a644957282bfa66df020c914525>
- Prada, R. (2012). Demografía y política: Reseña histórica de los censos y epistemología demográfica. La Paz: *Arqueología y genealogía del poder* N° 39. Recuperado de <https://www.amazon.com/Demograf%C3%ADa-pol%C3%ADtica-epistemolog%C3%ADa-demogr%C3%A1fica-Arqueolog%C3%ADa-ebook/dp/B011JENLYC>

- Pulido, V. (1991). *El Libro Rojo de la Fauna Silvestre Amenazada del Perú*. INIAA/WWF/US Fish and Wildlife Service. Recuperado de https://www.academia.edu/38142932/Libro_rojo_de_la_Fauna_Silvestre_Amenazada_del_Peru_pdf
- Purcell, J., Brelsford, A., & Kessler, M. (2004). The World's Highest Forest: A better understanding of the properties of Andean queñua woodlands has major implications for their conservation. *American Scientist* 92(5), 454-461. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/27858454?seq=1>
- Quispe-Melgar, H. R., Sevillano-Ríos, C. S., Navarro Romo, W. C., Ames-Martínez, F. N., Camel, V., Fjeldsø, J., & Kessler, M. (2019). The Central Andes of Peru: a key area for the conservation of Polylepis forest biodiversity. *Journal of Ornithology*, 161(1), 217-228. <https://doi.org/10.1007/s10336-019-01703-5>
- Raymundo, R. C., Bussink, C., & Prain, G. (2007). *La Dinámica de la Agricultura en Lima 1972-2002. 2007*. Urban Harvest Working Paper Series, No. 3. Lima: Centro Internacional de la Papa. Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/48030817.pdf>
- Regal, A. (1970). *Los trabajos hidráulicos del inca en el antiguo Perú*. Lima: Instituto Nacional de Cultura del Perú. Recuperado de <https://agris.fao.org/agris-search/search.do?recordID=PE1970103578>
- Robles, R. (2010). Sistemas de riego y ritualidad andina en el valle de Colca. *Revista Española de Antropología Americana*, 197-217. Recuperado de <https://revistas.ucm.es/index.php/REAA/article/view/REAA1010120197A>
- Román F., Mamani, A., Sandoval, C., & Cuesta, F. (2018). Orientaciones para la Restauración de Ecosistemas forestales y otros Ecosistemas de Vegetación Silvestre. Lima: *Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR)*. Recuperado de <https://www.serfor.gob.pe/portal/wp-content/uploads/2019/01/Orientaciones-para-la-restauraci%C3%B3n-de-ecosistemas-forestales.pdf>
- Rostorowski, M. (1995). Historia del Tahuantinsuyo. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Historia Andina 5. Recuperado de https://ia800105.us.archive.org/15/items/Andes_201805/ROSTWOWSKI%2C%20M.%201999.%20Historia%20del%20Tahuantinsuyu_text.pdf

- Rostworowski M. (1978/2017). Recursos naturales renovables y pesca, siglos XVI y XVII. Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Recuperado de <https://ulibros.com/recursos-naturales-renovables-y-pesca-siglos-xvi-y-xvii-u7r19.html>
- Samamé, M. (1986). La Minería. En C. Peñaherrera del Águila, M. Iberico, R. Ferreyra, A. Brack, M. Dourojeanni, J. Malleux, M. Samamé, M. Fernández y J. Mejía (Eds.), *La Gran Geografía del Perú: naturaleza y hombre*. Barcelona: Manfer & Juan Mejía Baca. Recuperado de <https://biblioteca.ccincagarcilaso.gob.pe/biblioteca/catalogo/ver.php?id=8315>
- SERFOR. (2018). *Libro rojo de la fauna silvestre amenazada del Perú*. Lima: Servicio Forestal y de Fauna Silvestre. Recuperado de <https://sinia.minam.gob.pe/documentos/libro-rojo-fauna-silvestre-amenazada-peru>
- Sherbondy, J. (1988). Mallki: Ancestros y cultivos de árboles en los Andes. En: N. Bernex de Falen (Ed.), *Agua, Riego y Árboles: Ancestros y Poder en el Cuzco de los Incas* (pp. 177-216). Lima: Sociedad Geográfica de Lima. Recuperado de https://www.academia.edu/38120513/Agua_Riego_Arboles_Ancestros_y_Poder_en_el_Cuzco_de_los_Incas
- Sinovas, P., Price, B., King, E., Hinsley, A., & Pavitt, A. (2017). *Wildlife trade in the Amazon countries: An analysis of trade in CITES listed species*. Technical report prepared for the Amazon Regional Program. Cambridge: UN Environment - World Conservation Monitoring Centre. Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Pablo-Sinovas/publication/317903971_Wildlife_trade_in_Amazon_countries_an_analysis_of_trade_in_CITES-listed_species/links/59513b7d0f7e9b329234c67f/Wildlife-trade-in-Amazon-countries-an-analysis-of-trade-in-CITES-listed-species.pdf
- Smith, C. T., Denevan, W. M., Hamilton, P., Lechtman, H., & Soldi, A. M. (1985). *Antiguos campos de camellones en la región del Lago Titicaca*. Edición. México: La Tecnología en el Mundo Andino. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Stuard, F. J. (1963). Recuperación por drenaje de los suelos salinos en el Perú. *Ministerio de Agricultura, Oficina de Planeamiento*.
- Stucchi, M. (2016). Breve historia del guano en el Perú. *Asociación para la Investigación y Conservación de la Biodiversidad*. Recuperado de <https://sites.google.com/site/cadmguano/breve-historia-del-guano>

- Sylvester, S. P., Heitkamp, F., Sylvester, M. D. P. V., Jungkunst, H. F., Sipman, H. J. M., Toivonen, J. M., Gonzales Inca, C. A., Ospina, J. C., & Kessler, M. (2017). Relict high-Andean ecosystems challenge our concepts of naturalness and human impact. *Scientific Reports*, 7(3334), 1-13. <https://doi.org/10.1038/s41598-017-03500-7>
- Tosi, J. (1960). *Zonas de vida natural en el Perú: memoria explicativa sobre el mapa ecológico del Perú* (Boletín técnico, n° 5). Lima: OEA.
- Treacy, J. M. (1994). *Las chacras de Coporaque. Andenería y riego en el Valle del Colca*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Recuperado de <https://fondoeditorial.iep.org.pe/producto/las-chacras-de-coporaque-andeneria-y-riego-en-el-valle-del-colca/>
- Van Vliet, N., Quiceno-Mesa, M. P., Cruz-Antia, D., Neves de Aquino, L.J., Moreno, J., & Nasi, R. (2014). The uncovered volumes of bushmeat commercialized in the Amazonian trifrontier between Colombia, Peru & Brazil. *Ethnobiology and Conservation* 3(7), 1-11. <https://doi.org/10.15451/ec2014-11-3.7-1-11>
- Vegas, M. (1986). Pesquería y Acuicultura en el Perú. En C. Peñaherrera del Águila, M. Iberico, R. Ferreyra, A. Brack, M. Dourojeanni, J. Malleux, M. Samamé, M. Fernández y J. Mejía (Eds.), *La Gran Geografía del Perú: naturaleza y hombre*. Barcelona: Manfer & Juan Mejía Baca. Recuperado de <https://biblioteca.ccincagarci-lasso.gob.pe/biblioteca/catalogo/ver.php?id=8315>
- Venegas, C. (2015). Un habitante de Lima consume un 66% más de agua que un parisino. IAGUA. Recuperado de: <https://www.iagua.es/noticias/peru/sedapal/15/03/17/habitante-lima-consume-66-mas-agua-que-parisino>
- Vera, D. F. (2014). *Efecto de la extracción del alga Lessonia trabeculata, villouta & santelices, sobre el macrobentos en Marcona, Perú* (Tesis de Maestría en Ecología Aplicada). Lima: Universidad Nacional Agraria La Molina. Recuperado de <http://repositorio.lamolina.edu.pe/bitstream/handle/UNALM/2390/M40-V4-T.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Villena, J. A. (2018). Calidad del agua y desarrollo sostenible. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 35(2), 304. <https://doi.org/10.17843/rpmesp.2018.352.3719>

- Vivanco, C. (2015). Obras hidráulicas de etapa prehispánica en Huaccana, Chincheros - Apurímac. *Arqueología y Sociedad*, 30, 315–333. <https://doi.org/10.15381/arqueolsec.2015n30.e12267>
- Watling, J., Iriarte, J., Mayle, F. E., Schaan, D., Pessenda, L. C. R., Loader, N. J., Street-Perrott, F. A., Dickau, R. E., Damasceno, A., & Ranzi, A. (2017). Impact of pre-Columbian “geoglyph” builders on Amazonian forests. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 114(8), 1868–1873. <https://doi.org/10.1073/pnas.1614359114>
- Weberbauer, A. (1945). El Mundo Vegetal de los Andes Peruanos. Lima: *Ministerio de Agricultura*.
- Willemen, L., Scheldeman, X., Soto, V., Rafael, S., & Guarino, L. (2007). Spatial patterns of diversity and genetic erosion of traditional cassava (*Manihot esculenta* Crantz) in the Peruvian Amazon: An evaluation of socio-economic and environmental indicators. *Genetic Resources and Crop Evolution*, 54(7), 1599–1612. <https://doi.org/10.1007/s10722-006-9172-7>
- Winrock International. (2020). Aumento del Nivel del Mar. *Winrock International*. Recuperado de <https://winrock.org/document/aumento-del-nivel-del-mar/>
- Zegarra, J. M. (1953). Irrigación y técnicas en el Perú precolombino. *Letras*, 19(49), 173-174. Recuperado de <http://revista.lettras.unmsm.edu.pe/index.php/le/article/view/1732>

SIEMBRA Y COSECHA DE AGUA DE LLUVIA EN LOS ANDES

CÉSAR DÁVILA

Siembra y cosecha de agua es una propuesta de intervenciones técnicas organizadas en el marco del ciclo hidrológico terrestre para: retener, infiltrar, almacenar y regular las aguas provenientes de la lluvia para su aprovechamiento en un determinado lugar y tiempo. La siembra y cosecha de agua implica realizar acciones de construcción, implementación y gestión de la infraestructura, sea gris y/o verde, para darle sostenibilidad ambiental a una nueva estructura productiva (MINAGRI, 2016). A menudo incluye regulaciones con respecto a la ocupación y uso del territorio para restaurar o mejorar el funcionamiento de un determinado ecosistema.

El proyecto de siembra y cosecha de agua del Fundo “La Cosecha del Futuro” está ubicado en la comunidad campesina de Masajcancha, distrito Paccha, provincia de Jauja, región Junín (Dávila Véliz, 2016). Está ubicado entre los 3700 a 4000 m.s.n.m. Comprende una superficie de 200 hectáreas, con un clima templado y seco, con frío y lluvias en verano, con temperaturas que varían entre 3 a 18 °C.

La comunidad cuenta con una población de 50 familias (300 personas) dedicada a actividades agrícolas cultivos; de papa, (*Solanum tuberosum*), quinua (*Chenopodium quinoa*), olluco (*Ullucus tuberosus*), Oca (*oxalis tuberosa*), Mashua (*Tropaelum tuberosum*), Tarwi (*Lupinus mutabilis*), avena forrajera (*Avena sativa*), cebada (*Hordeum vulgare*), linaza (*Linum usitatissimum*) etc. Y pecuaria; crianza de ovinos (*Ovis aries*), vacunos (*Bos tourus*), cerdo (*sus escrofa domestica*), alpaca (*Vicugna pacos*), llama (*Lama glama*), cuyes (*Cavia porcellus*), etc.).

La iniciativa ha tenido como objetivo transformar sosteniblemente las condiciones de vida de los comuneros a través de 2 grandes hitos:

i) reestablecer el ecosistema degradado, y ii) hacer gestión eficiente del agua y suelos, revalorando la biodiversidad y las tecnologías ancestrales en combinación con las tecnologías modernas. El proyecto se inició el año 2000 y la inversión estimada fue 1000 dólares por hectárea.

El proyecto en su diseño consideró una gestión diferenciada, nada convencional, de los recursos naturales, humanos y económicos, con el objetivo de restablecer y mejorar los ciclos hidrológicos que han sido alterados negativamente por el cambio climático y el hombre. El proyecto busca solucionar la escasez del agua para el desarrollo de la agricultura y ganadería en épocas de estiaje, tomando el agua de lluvias en la comunidad y controlando la erosión de los suelos. Logrando adicionalmente, servicios ecosistémicos.

La implementación del proyecto ha sido un proceso continuo a lo largo de los últimos veinte años. Se inició el trabajo elaborando un plan de desarrollo territorial que, previo diagnóstico, contenía entre otros aspectos: i) el diseño predial/productivo del territorio futuro, ii) el análisis de suelos y aguas, iii) la organización de las familias para empezar el trabajo (faenas, ayni, etc.).

La siembra y cosecha de agua se inicia con la retención de aguas de lluvias, especialmente en las cabeceras de las microcuencas. Se aplican diferentes tecnologías, dependiendo de los problemas y de la geografía del lugar.

El proyecto no contó con recursos económicos externos; toda la implementación de la propuesta fue financiada con recursos propios de la comunidad. A inicios del presente siglo la productividad agraria de la comunidad era 35% más baja que el promedio de la región Junín, y 50 % más baja que en el promedio nacional. En épocas de heladas se perdía en promedio 25% de la producción local. Esta situación llevaba a que el 100% de los comuneros fuesen calificados como pobres. Los bajos rendimientos y/o pérdida de cosecha acentúan la pobreza en la zona y generan una fuerte migración hacia las ciudades, principalmente de su juventud, ocasionando la descapitalización de su capital social en el ámbito local.

Los beneficiarios directos del proyecto han sido 50 familias (300 personas) de la comunidad campesina de Masajcancha. Luego esta

experiencia ha sido replicada en 14 regiones, 62 distritos, generando 60.300 jornales y beneficiando a 9.117 familias (en el marco del Proyecto Sierra Azul).

Los impactos de la innovación son la protección y mejoramiento del ecosistema, el control de la erosión hídrica, el incremento y regulación de la disponibilidad hídrica, la regeneración del ciclo hidrológico y la mitigación de eventos hidrológicos extremos. A la fecha se cuenta con 300.000 m³ de agua en almacenamiento y 500.000 plantas. Asimismo se consigue el mejoramiento del medio ambiente, la regeneración de la cobertura vegetal, la segregación y conservación de la biodiversidad. Por ejemplo, en la zona han reaparecido diversas aves nativas como perdicés (*Nathoprocto pentlandii*), patos silvestres (*Anas platyrhynchos*), palomas (*Columba livia*), quillichas (*Falco sparverius*), águila (*Aquila chrysaetos*), zambullidor de Junín (*Podiceps taczanowskii*), parihuana (*Phoenicoporrus andinus*), etc, atraídos por el agua y el microclima benigno y la recuperación de la flora.

Utilizando estas tecnologías de siembra y cosecha de agua de lluvias, el costo de almacenamiento es bastante bajo S/. 0,30 x m³. Como producto de esas experiencias se dieron las leyes N° 30160 (en 2014) y N° 30998 (en 2019) que declaran de interés nacional y necesidad pública la implementación de la Propuesta Técnica Siembra y Cosecha de Agua. Las tablas 1 y 2 presentan respectivamente los datos descriptivos e innovaciones implementadas en el proyecto.

Tabla 1
Datos descriptivos del proyecto

Área geográfica	Región	Junín
	Provincia	Jauja
	Distrito	Jauja
Actividad		Agropecuaria
Superficie total del proyecto		200
Número de beneficiarios (familias)	Directos	300
	Indirectos	100.000
	Total	100.300

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2
Innovaciones implementadas en el proyecto

¿Que se hizo?	¿Cómo se hizo?	Dificultades	Soluciones
Diseño predial	-Diagnóstico del predio -Planificación del predio -Registro del inventario	-no se contaba con la información.	-se cuenta con el mapa del diseño predial para el territorio comunal.
Construcción de zanjias de infiltración	-marcación con yeso de los surcos, curvas nivel con nivel A. -construcción utilizando la chaquitacla y personal capacitado.	-mantenimiento de las zanjias de infiltración cada año.	-se usa la materia orgánica de las zanjias de infiltración y suelo para fertilizar los cultivos.
Construcción de terrazas de formación lenta con barrera viva (BV)	-Levantando un muro de piedra. -Plantando árboles nativos de quinales.	-no se contaba con el material piedra, suelo y plantas.	-traslado con volquete de piedra y plantas.

SIEMBRA Y COSECHA DE AGUA

¿Que se hizo?	¿Cómo se hizo?	Dificultades	Soluciones
Andenes de piedra	-levantamiento un muro de piedras	desconocimiento de la técnica.	-pasantía de los trabajadores hacia Cusco, para capacitarse en la técnica.
Construcción de micro reservorio	-primero se utilizaron herramientas manuales como pico, lampa, etc. -luego con la maquinaria pesada, retroexcavadora.	-desconocimiento de la técnica y diseño.	-Capacitación y uso de la maquinaria pesada retroexcavadora.
Construcción de qocha	-primero se inició con los atajaditos en forma manual. -luego se utilizó la maquinaria pesada.	-no se contaba con la técnica y diseño adecuado.	Pasantía de los trabajadores hacia Ayacucho para aprender con la práctica.
Construcción de waru waru	-En la parte baja donde se generan los bofedales.	-no se contaba con la herramienta adecuada.	Uso de retroexcavadora.
Construcción del ushno	-utilizando la piedra de la zona.	-no se entendía su importancia	-Organizando el yaku raymi
Construcción del moray	-en forma manual y con maquinaria	-faltaba materia orgánica.	-uso de maquinaria para su traslado.
construcción de amunas	-desviando los riachuelos en épocas de lluvia.	-no se tenía mucha área para el desvío.	-haciendo riachuelos y pozas.
Plantación forestal	-en terrazas de formación lenta con barreras viva y en macizos.	-no se contaba con la planta.	-compra de plantas, uso de esquejes y acodos.
Recuperación e instalación de pastos	-clausurando los pastos naturales y sembrando pastos cultivados.	No se tenía semilla.	Trabajando con el INIA.

¿Que se hizo?	¿Cómo se hizo?	Dificultades	Soluciones
Recarga de ojos de agua.	-utilizando los ojos de agua de lluvias de las cunetas de las carreteras.	-espacio para almacenar e infiltrar las lluvias.	-haciendo zanjas de infiltración y reservorios en la parte alta.
Manejo integrado de cultivos.	-recuperando la biodiversidad de los diferentes cultivos	-Pérdida de biodiversidad de cultivos.	-trabajando con el INIA, la UNALM, el CIP Y los productores agrarios.
Diferentes técnicas de producción	-uso de diferentes fertilizantes	-perdida de suelos	-trabajo con los productores agrarios

Fuente: Elaboración propia.

Resultados del proyecto

El proyecto aplicado en la comunidad campesina muestra un antes y un después. Sin el proyecto, el agua escaseaba, las tierras se erosionaban y la pobreza se acrecentaba. Con el proyecto, se ha revertido todo y ello ha demostrado que un nuevo enfoque y estrategia ha cambiado la realidad de la zona. Esto mismo es perfectamente posible hacerlo a distintas escalas territoriales. Base y fundamento para ello ha sido el trabajo de concientización y organización de la población local.

La ejecución de tecnologías tradicionales dentro del proyecto ha sido eficaz para cumplir el rol de ordenamiento y desarrollo territorial: microreservorios, cochas, manejo de bofedales, andenes, agroforestería, amunas y zanjas de infiltración. Son tecnologías de bajo costo y alto impactado ambiental.

El manejo sostenible del territorio y la producción de productos orgánicos se asocian para el mismo fin; además de lograr la rentabilidad esperada. El proyecto se ha convertido en un modelo de recuperación de tierras eriazas y suelos pobres, y el incremento de almacenamiento hídrico para la agricultura, ganadería y otras actividades económicas.

Esto contribuye a mitigar el cambio climático, generando un nuevo modelo de desarrollo.

En el proyecto fue fundamental el ayni, porque posibilitó la activa participación organizada de la comunidad y vecinos, durante todo el proceso, dado que esta propuesta demanda una gran cantidad de mano de obra y conocimiento de prácticas ancestrales.

Tabla 3

Indicadores de los resultados y/o los impactos del proyecto

Tipo de indicador	Descripción	Valor antes de la innovación	Valor después de la innovación.
Ambiental	Conservación de suelos (%)	0	100
Económico	Generación de ingreso familiar (s/. por familia)	300	1500
Social	Aprobación de las innovaciones, lo que puede traducirse en tasas de adopción de estas innovaciones.	0	100
Productivo	Producción en papa (Tonelada/hectárea)	10	30
Otros	Vulnerabilidad de las familias ante el cambio climático (%)	100	0

Fuente: Elaboración propia.

A partir de la recuperación de las tierras agrícolas y construcción de cochas, se ha incrementado el nivel de producción y productividad agrícola (de 10 a 30 toneladas/hectárea de papa), alcanzando mejores ingresos económicos y mejor calidad de vida para las familias de la zona.

El proyecto representa una escuela viva, ya que mediante pasantías y visitas que realizan agricultores, estudiantes, profesionales, autoridades locales, regionales y nacionales, se ha logrado compartir la experien-

cia y contribuir en el desarrollo de capacidades, mejorando la calidad de vida de las zonas rurales.

Impactos del proyecto

Además del restablecimiento del ecosistema local se han mejorado las condiciones socioeconómicas de las familias, basadas en una nueva producción agroforestal. Ello gracias a la introducción de nuevas propuestas agroecologías (cultivos andinos orgánicos, etc.)

Se han generado servicios ambientales, y el valor de las tierras ha mejorado. Antes se tenía un ingreso de 80% menos que en la actualidad; ahora unas 10 familias se dedican a otras actividades conexas, 15 jóvenes están en colegios, 5 en las universidades y 3 en institutos, gracias a la capitalización de las familias.

Utilizando esta tecnología de siembra y cosecha de agua de lluvias, el costo de almacenamiento es bastante bajo: en promedio s/. 0,30 por metro cúbico de agua almacenada; además, esta tecnología emplea mano de obra de los pequeños productores. El costo promedio de hacer las cochas es s/. 30.000 (con una capacidad de almacenamiento de 100 mil metros cúbicos que permite el riego hasta 6 Has), con mantenimiento anual y con una duración mayor de 20 años.

Además, se logró visibilidad política de las tecnologías desarrolladas en la comunidad. Los miembros de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnologías del Congreso de la República del Perú, hicieron una visita el 2020 para observar las tecnologías ancestrales y modernas utilizadas en su desarrollo. Observaron cómo resolver principalmente problemas de escasez de agua, excesos pluviales, huaicos, erosión, veranillos, sequías y temperaturas extremas. La experiencia sirvió para que esta Comisión determinara que el agua es uno de los grandes ejes del desarrollo nacional, en armonía con la política de Estado XXXIII del Acuerdo Nacional. A partir de ello se determinó la necesidad y conveniencia de sacar una ley que promueva la ejecución de este tipo de trabajos a escala nacional.

Como producto de ello se publicó la Ley 30160, ley que Declara de Interés Nacional, necesidad y utilidad pública, la construcción y me-

joramiento de infraestructura de riego para la ampliación de la frontera agrícola en la sierra del país (en 2014), y la Ley N° 30989, que declara de interés nacional y necesidad pública la implementación de la siembra y cosecha de agua (en 2019).

El Programa Sierra Azul del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, al que fue invitado a dirigir el suscrito, promocionó esta propuesta a nivel nacional con bastante éxito. Entre los años 2017-2018 se ejecutó la construcción de 1.000 cochas en 14 regiones del país. Las primeras 201 cochas reguladas almacenaron 3.465.285 m³ para beneficiar a 8.038 hectáreas.

Sostenibilidad de las innovaciones

“La Cosecha del Futuro”, tras desarrollar el modelo más completo del país en siembra y cosecha de agua de lluvias con múltiples beneficios ambientales y socioeconómicos, en la actualidad está involucrando a niños y jóvenes escolares, para desarrollar enseñanzas y aprendizajes a partir de la práctica. Se trata de una cultura de complementariedad entre niños, jóvenes y adultos. En esta línea cada comunidad vecina aporta el terreno y los menores realizan las plantaciones, además de asumir el cuidado de estas hasta su desarrollo. Existe un compromiso de las comunidades de fortalecer este trabajo.

La promulgación de las Leyes N° 30160 y N° 30989 respalda la continuación del trabajo a nivel nacional. El proyecto piloto se ha convertido en una escuela viva de hidrología, agroforestería sostenible y rentable en los Andes centrales del país. Esta experiencia es factible de replicar en otras comunidades campesinas de las zonas altas del país debido a que se utilizan los recursos de las zonas y el trabajo es comunitario (ayni). Costumbres de ayuda y colaboración que se mantienen en las zonas andinas.

Riesgos y estrategias de mitigación

No hay riesgo, y casi todo es beneficio. Las tecnologías ancestrales, la biodiversidad y tecnologías de manejo de cultivos permiten mitigar los

efectos del cambio climático, que ocurre con mayor intensidad en las zonas altoandinas.

Lecciones aprendidas

Con la siembra y cosecha de agua desarrollada en una maqueta real de 200 hectáreas, reteniendo las aguas de lluvias en beneficio tanto de las partes altas como de las bajas, el proyecto ha generado un nuevo microclima, mejor calidad de aire, mejor disponibilidad de suelos agrícolas, y proveyendo de un escenario propio para el retorno de las diversas especies de flora y fauna silvestre, antes en riesgo de extinción. El agua, el suelo, y la vegetación han hecho este virtual “milagro”.

Paralelamente las terrazas de formación lenta, moray, waru waru, y andenes sirven para desarrollar la producción orgánica, principalmente de papa nativa (*Solanum tuberosum*), oca (*Oxalis tuberosa*), quinua (*Chenopodium quinoa*), tarwi (*Lupinus mutabilis*), linaza (*Linum usitatissimum*), con buenos rendimientos en las zonas gracias a la humedad regulada al microclima y el uso de abono verde de tarwi (leguminosa).

Asimismo, el follaje suculento y abundante de los forrajes sirve para incrementar la cantidad y calidad de la producción de los animales domésticos, (alpaca y llamas), que tienen buena demanda por su fibra y carne.

Las plantaciones forestales capturan el carbono atmosférico para reducir el calentamiento global, proporcionando aire y madera para diversos fines; estos han transformado completamente el paisaje árido preexistente en un vergel para el futuro.

Con el enfoque de siembra y cosecha de agua, es una realidad lograr el incremento de los ingresos económicos.

Recomendaciones

La mayor amenaza para el Perú es la escasez del agua; por ello debemos tomar conciencia de las graves amenazas del cambio climático del planeta. Es necesario concertar una política nacional de prevención, mitigación y adaptación frente al cambio climático.

Se recomienda que se reimpulse el Programa Nacional Sierra Azul de Siembra y Cosecha de Agua para asegurar un mejor futuro de la población, ya que se tiene una brecha de 17.500.000 hectáreas en todo el Perú que requiere garantizar la disponibilidad hídrica y generar la prosperidad agraria.

Se requiere la ejecución de todas las tecnologías conservacionistas de la siembra y cosecha de lluvias en los Andes, conjugando todas las alternativas tecnologías ancestrales y modernas para mitigar el proceso de extinción de los glaciares y nevados, en pro de una cultura hídrica, con la construcción masiva de zanjias de infiltración, terrazas de formación lenta, micro reservorios, amunas, represas en cadena, andenes, cochas y afines, para retener las lluvias en las partes altas de las microcuencas y recargar los acuíferos.

Más allá de ello, es ineludible la tecnificación del riego al máximo posible para no padecer los efectos de la escasez y el encarecimiento del agua en un futuro cercano. Al mismo tiempo, hay que desarrollar todo el potencial de nuestra biodiversidad y la producción orgánica y nutraceutica. Así mismo, contar con un plan agresivo de reforestación de espacios inter zanjias de infiltración, con especies arbóreas, arbustivas y herbáceas y en macizo forestal, así como un manejo adecuado de los pastizales para hacer frente al cambio climático.

Referencias

- Dávila Véliz, César (2016). Siembra y cosecha de lluvias en los andes: Experiencia del Fundo “La Cosecha del Futuro”. Junín, Perú.
- Ministerio de agricultura y Riego (MINAGRI) (2016). Programa nacional de siembra y cosecha de agua.

ANEXOS

Anexo 1: Agradecimiento

Nuestros agradecimientos eternos a los hombres del campo que trabajan para satisfacer la primera necesidad del hombre, que es comer. Quizás el Perú urbano, y en especial los estratos dirigentes del país, aun no lo comprenden, pero el futuro hídrico y alimentario de la nación depende crucialmente de lo que hoy se haga en los andes y el Perú rural. Solo el agua y el agro salvarán al Perú.

Anexo 2: Testimonios

Carlos Amat y León (exministro de agricultura) durante su visita comprobó que es factible replicar y solucionar el problema de los hombres del campo de las zonas rurales.

Pedro Pablo Kuczynski (ex presidente del Perú) creó el programa SIERRA AZUL porque vio la importancia del asunto del agua, sobre todo en los andes peruanos.

Jesús Hurtado Zamudio (congresista de la república 2011-2016) realizó una sesión descentralizada de la comisión de ciencia, innovación y tecnología, para que sepan que hay tecnologías andinas que debemos rescatar y poner en valor; el proyecto inspiró para sacar adelante la ley N° 30160, que declara el interés nacional la siembra y cosecha de agua.

Reynaldo Trinidad Ardiles (director de la revista AGRONOTICIAS) ratifico que “el fundo la cosecha del futuro, es el modelo más completo para asegurar el agua en pro de los peruanos del hoy y del mañana”.

Nelson Manrique Gálvez (catedrático en Lima): “ahora veo que es posible desarrollar las zonas rurales para reenganchar el pasado y el futuro del Perú”.

Orestes Cachay Boza (rector de la UNMSM): “nuestros hermanos productores tienen la capacidad de trabajar en armonía con la naturaleza y la academia debe aprender de ello”.

Pedro Ricardo Barreto Jimeno (Cardenal del Perú): “concluyo con lo que nos dice el papa Francisco en su carta encíclica *Laudato si'* (alabado seas) sobre el cuidado de nuestra casa común, cita la palabra agua en veintitrés oportunidades. Lo cual es un claro signo de la urgencia de valorar los esfuerzos como del sembrador de agua desde la experiencia del proyecto la cosecha del futuro.

Bruno Seminario (Investigador de la Universidad del Pacífico): “todo estudiante de la Universidad del Pacífico no podría titularse sin conocer el fundo la cosecha del futuro”.

Anexo 3: Imágenes del Proyecto

Figure 1

Imágenes representativas del Proyecto de Siembra y Cosecha de Agua en los andes. Terrenos eriazos, yertos y pedregosos.



Figure 2

Construcción de terrazas de formación lenta con barrera viva para poner fin a la erosión de los suelos.



Figure 3

Vista panorámica con las diferentes tecnologías de la escuela viva en agroecología.



Figure 4

Sistemas Agroforestales ennobleciendo el ambiente con nuestra biodiversidad la leguminosa más proteica del Perú, el tarwi (Lupinos mutabalis).



DESARROLLO Y CICLOS DE LARGA DURACIÓN EN EL PERÚ¹

BRUNO SEMINARIO

Introducción

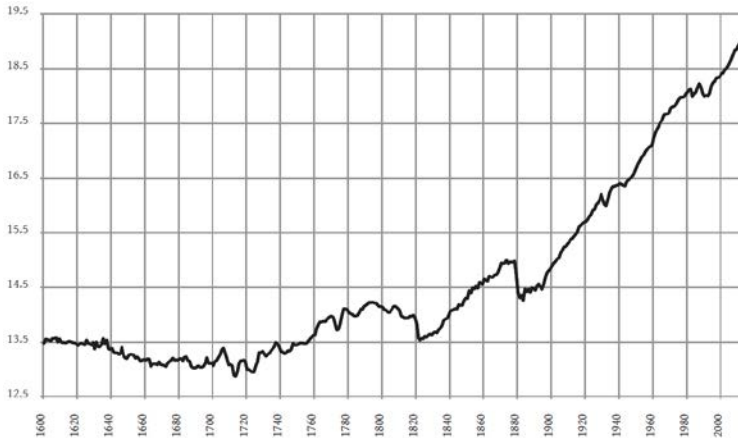
Voy a dividir la exposición en cinco partes. En la primera presento las conclusiones tras examinar las series de largo plazo disponibles para el Perú. En la segunda me voy a centrar en los ciclos de larga duración. Las otras son añadidos, donde me concentraré en el desarrollo interno regional, y los ciclos que de éste se pueden encontrar; ahí veremos los ciclos de la desigualdad regional. La última parte trata de reintroducir la geografía y los cambios tecnológicos que han ocurrido en los últimos 200 años para explicar el desarrollo de largo plazo. Para concluir quiero dar algo de visión hacia adelante, destacando los cuatro procesos que ya se están registrando y que pueden afectar decididamente la evolución de la economía peruana en el siglo XXI.

El desempeño de largo plazo de la economía peruana. El Gráfico No. 1 muestra las series que he podido reunir de la trayectoria de los países que tienen información desde 1600: Inglaterra, Perú, Chile, España, y Europa Occidental. La fuente es Maddison. Lo destacable es que, si queremos explicar el subdesarrollo, entendido simplemente como una diferencia en ingreso per cápita, no podemos recurrir a la época colonial. Éste empieza a notarse a partir de fechas relativamente

1 [Nota: Transcripción de la exposición oral que Bruno Seminario hiciera al presentar su trabajo en el seminario interno. Se han incluido entre corchetes sus respuestas a las preguntas que le fueron hechas a su término.]

recientes: desde 1870 comienzan a abrirse las brechas de desarrollo. Intentaré explicar por qué.

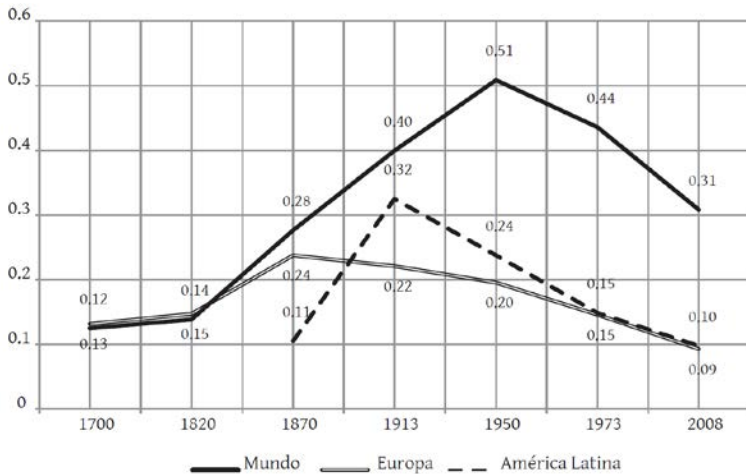
Gráfico No. 1.
Evolución del PIB per cápita: 1648-2012



Fuente: Seminario (2016), pp. 117

Las diferencias en ingreso per cápita no son características de los primeros años. Esto se puede comprobar mediante los índices Gini del PBI de la economía mundial. Las diferencias empiezan a crecer a partir de fechas relativamente recientes, como 1870, y se extienden hasta 1950; luego disminuye. Lamentablemente no hay cifras de las últimas décadas para la mayor parte de los países de América Latina, pero en general ocurre una evolución similar. Vamos a verificar la evolución del Gini a nivel mundial cuando comparemos los departamentos del Perú desde 1950.

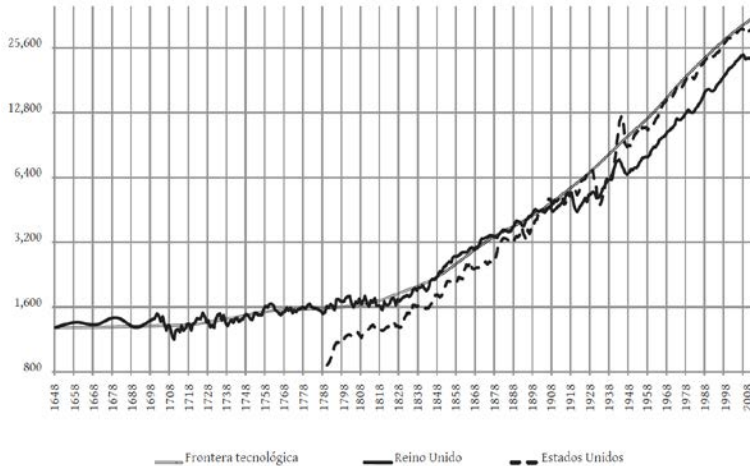
Gráfico No. 2
La desigualdad regional: 1700-2008



Fuente: Seminario (2016), pp. 193

A la hora de interpretar los datos el otro detalle importante a tomar en cuenta es que en estos 400 años de historia son varios los países que han asumido el liderazgo. La frontera tecnológica en el siglo XIX la tuvo Inglaterra; después fue Estados Unidos. En el Gráfico No. 3 hemos hecho una curva envolvente mediante los datos y una metodología desarrollada por Gordon para sustituir la frontera tecnológica. Esta es importante en tanto que ahora presenciamos un tránsito similar en la economía mundial desde Europa Occidental y EEUU hacia China.

Gráfico No. 3
Frontera tecnológica: 1640-2012



Fuente: Seminario (2016), pp. 196

En el Cuadro No. 1 presento la composición de ciclos de los países centrales de la economía mundial, tal como los presenta Gordon. Un detalle importante de su libro es que hasta cierto punto el progreso tecnológico ha perdido utilidad y dinamismo. Las tasas de crecimiento van descendiendo, y la efectividad de los cambios tecnológicos se va reduciendo. Según Gordon los más importantes fueron los de la Segunda Revolución Industrial, y luego los de la Primera.

Cuadro No. 1

Fases de desarrollo del centro de la economía mundial.

Época	Fase	Tasa de crecimiento ^{1/}	Duración ^{2/}	Tiempo requerido ^{3/}
Era Preindustrial	1651-1721	0,05	70	1,469
	1721-1763	0,38	42	183
	1763-1793	0,07	30	979
Primera revolución industrial	1793-1814	0,21	21	334
	1814-1848	0,79	34	88
	1848-1876	1,53	28	45
Segunda revolución industrial	1876-1901	1,08	25	64
	1901-1928	1,58	27	44
	1928-1950	1,99	22	35
	1950-1964	1,74	14	40
Revolución de la información	1964-1972	2,78	8	25
	1972-1987	2,02	15	34
	1987-1999	1,96	12	35
	1999-2007	1,58	8	44

1/ Tasa de crecimiento promedio anual en porcentaje.

2/ Duración de la fase en años.

3/ Tiempo requerido para duplicar el ingreso per cápita.

Fuente: Seminario (2016), pp. 197

Una de las cosas importantes acerca del tamaño de las economías es que las tasas de crecimiento del PBI, no solamente de Perú, sino de América Latina, han sido superiores a las de Europa. Las únicas que son mayores a las de América Latina son las de las colonias británicas: EEUU, Australia.

Cuadro No. 2.
Tamaño y crecimiento del PIB: 1500-2008

Período	Crecimiento anual del PIB				Tamaño de la economía		
	América Latina	Colonias Británicas	Europa Occidental	Occidente	América Latina	Colonias Británicas	Europa Occidental
1500-1600	-0.96	-0.20	0.40	0.28	3.93	1.01	72.24
1600-1700	0.58	-0.10	0.21	0.24	5.48	0.72	70.02
1700-1820	0.71	2.35	0.57	0.64	5.95	5.38	63.72
1820-1870	1.22	4.31	1.68	1.89	4.27	17.42	57.41
1870-1913	3.52	3.92	2.11	2.65	6.12	29.55	45.73
1913-1950	3.39	2.83	1.19	2.02	10.00	39.49	33.71
1950-1973	5.40	4.03	4.79	4.58	11.96	34.96	35.30
1973-2008	3.10	2.87	2.17	2.47	14.82	40.04	31.85

Período	Crecimiento anual del PIB				Tamaño de la economía		
	América Latina	Colonias Británicas	Europa Occidental	Occidente	América Latina	Colonias Británicas	Europa Occidental
1500-2008	1.20	1.82	1.05	1.19	8.46	21.07	52.70
1500-1820	0.15	0.78	0.40	0.41	7.25	2.37	67.58
1820-2008	3.03	3.63	2.15	2.53	8.85	27.81	44.62
1820-1913	2.27	4.13	1.88	2.24	5.44	17.45	55.62
1913-2008	3.77	3.13	2.41	2.80	10.72	36.01	36.65

Fuente: Seminario (2016), pp. 211-212

En la Tabla No. 1 se muestra la importancia de las repúblicas andinas. Como tendencia de largo plazo han perdido importancia porcentual, y la han ganado las repúblicas ubicadas al lado del Atlántico.

Tabla No. 1
Las repúblicas latinoamericanas ubicadas en los Andes

Año	PIB (millones)	Población (miles)	PIB per cápita	Participación porcentual	
				PIB	Población
1600	978	1,756	557	52.33	49.46
1700	814	1,588	513	47.88	49.33
1820	1,907	3,323	574	62.90	64.93
1913	14,803	9,403	1,574	27.32	36.08
1950	45,275	16,330	2,772	25.68	30.81
2008	397,472	55,129	7,210	31.45	32.70
2030	978,099	68,081	14,367	33.83	32.94
2060	2,302,836	75,554	30,479	35.08	32.79

Fuente: Seminario (2016), pp. 239

En el Cuadro No. 3 hay algunos datos sobre el desempeño del Perú. El tamaño de la economía peruana se redujo brevemente entre 1870 y 1913, pero en el siglo XX recuperó su tamaño relativo, y ahora estamos nuevamente en un ciclo de repunte.

Cuadro No. 3
Desempeño del Perú: 1700-2008

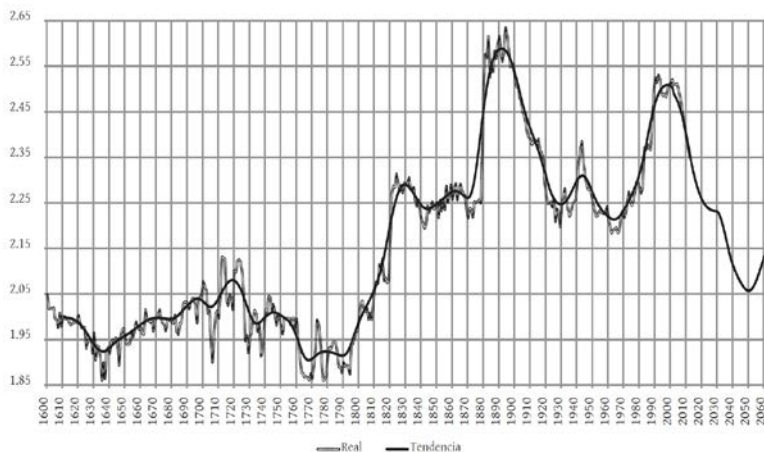
Tamaño de la economía (PIB país/PIB Perú)										
País	1600	1700	1820	1870	1913	1950	1973	2008	2011	
España	10.98	15.98	12.19	6.35	8.29	3.46	4.78	5.23	4.38	
Reino Unido	14.25	28.03	34.03	36.18	50.00	19.74	11.71	8.50	8.13	
Estados Unidos	0.84	1.12	12.43	31.93	102.98	82.02	63.30	62.15	54.60	
Europa Occidental	91.69	172.31	158.38	119.26	179.57	78.65	73.32	57.00	49.19	
Chile	0.20	0.26	0.53	0.81	2.04	1.26	0.89	1.42	1.42	
Brasil	0.48	1.22	2.89	2.27	3.82	5.03	7.19	8.27	7.93	
México	1.90	5.43	4.95	2.02	5.16	3.80	5.00	5.75	5.16	
Antiguo Perú	2.89	3.88	2.72	3.83	11.23	9.38	7.38	7.62	7.64	
América Latina	4.99	13.47	14.78	9.86	24.02	23.34	24.84	26.51	25.81	
Nivel de desarrollo (PIB per cápita país/PIB per cápita Perú)										
País	1600	1700	1820	1870	1913	1950	1973	2008	2011	
España	1.28	1.19	1.45	1.02	1.67	0.92	1.97	3.72	3.18	
Reino Unido	1.84	1.96	2.44	2.70	4.01	2.92	3.09	4.48	3.89	
Estados Unidos	0.54	0.73	1.81	2.07	4.32	4.03	4.29	5.89	5.23	
Europa Occidental	1.19	1.38	1.73	1.66	2.82	1.93	2.94	3.71	3.31	
Chile	0.68	0.76	1.00	1.09	2.43	1.55	1.29	2.49	2.49	
Brasil	0.57	0.64	0.93	0.60	0.66	0.70	1.00	1.21	1.20	
México	0.73	0.79	1.09	0.57	1.41	1.00	1.25	1.51	1.34	
Antiguo Perú	0.78	0.79	0.77	0.95	1.96	1.48	1.32	1.53	1.53	
América Latina	0.70	0.73	0.99	0.57	1.22	1.05	1.16	1.32	1.28	
Población (en miles de habitantes)										
País	1600	1700	1820	1870	1913	1950	1973	2008	2011	
España	8,240	8,770	12,203	16,201	20,263	28,063	34,837	40,491	41,093	
Reino Unido	7,436	9,312	20,642	31,400	45,649	50,127	56,210	60,944	62,178	
Estados Unidos	1,500	1,900	9,901	40,241	97,000	152,271	211,909	304,228	311,098	
Europa Occidental	73,778	81,460	133,040	187,504	260,975	304,941	358,825	442,674	442,728	
Chile	279	225	771	1,945	3,431	6,091	9,897	16,454	16,916	
Brasil	800	1,250	4,507	9,797	23,680	53,443	103,513	196,343	196,655	
México	2500	4,500	6,587	9,219	14,970	28,485	57,557	109,955	114,793	
Antiguo Perú	3,550	3,219	5,118	10,582	23,428	47,267	80,054	143,836	149,013	
América Latina	6,850	12,050	21,591	40,401	80,831	105,488	307,537	580,217	600,109	

Fuente: Seminario (2016), pp. 216-216

El gráfico No. 4 es bastante ilustrativo de una concepción errada que tenemos de cómo evoluciona el retraso económico: tenemos la idea de un retraso continuo, mientras que en realidad es bastante abrupto. De hecho durante la época colonial lo sorprendente es que en la mayor parte del tiempo en ingreso per cápita y en PBI el Perú crece más que Inglaterra. El retraso se produce en pocos períodos. Los saltos se producen cuando Perú se retrasa. De hecho, durante el siglo XX la mayor parte del crecimiento de ingreso per cápita favoreció más a Perú. Esta cifra es difícil de interpretar.

Gráfico No. 4

Desarrollo del Reino Unido con relación al Perú: 1600-2050

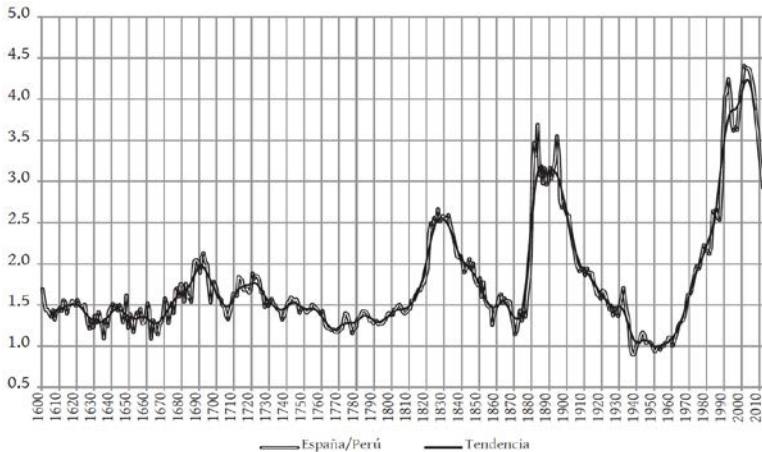


Fuente: Seminario (2016), pp. 234

Cuando comparamos a Perú con España en cuanto al PBI, que era la otra potencia hegemónica, el avance del PBI de España respecto a Perú es relativamente reciente: está concentrado entre 1950-1970. Durante la época colonial, una de las relaciones sorprendente es que el PBI de Perú y el de España se mantuvieron constantes. Es decir, la relación colonial es diferente a la republicana. Durante la colonia no hubo un retraso, sino fluctuaciones que son fácilmente explicables. Los retrasos respecto a España ocurren en la Independencia, la guerra con Chile, y a partir de 1950.

Gráfico No. 5

Desarrollo de España con relación al Perú: 1600-2012



Fuente: Seminario (2016), pp. 238

¿Qué quiere decir esto? Que el subdesarrollo es una condición nueva; no viene desde la época de la colonia, y que el retraso se concentra en períodos muy breves, cuando ocurren las revoluciones tecnológicas. Cuando comparamos a Perú con Chile obtenemos la misma conclusión; es decir, que la mayor parte del adelanto de Chile en el siglo XIX es producto de la Guerra del Pacífico. Luego viene un período donde el Perú converge; y últimamente hay otro salto en un período breve donde se da el mismo ciclo abrupto. Luego hay un nuevo período de convergencia; de hecho, durante todo el siglo XXI Chile está creciendo menos que Perú.

Gráfico No. 6
Desempeño del Perú con relación a Chile: 1810-2055



Fuente: Seminario (2016), pp. 242

En el gráfico No. 7 tenemos la importancia relativa de ambos países, donde también se observan los ciclos de largo plazo. Perú y Chile se alternan sucesivamente. Estamos viendo una dinámica bastante más complicada que lo que las teorías del desarrollo sostienen.

Gráfico No. 7
Importancia relativa del Perú y Chile: 1810-2012

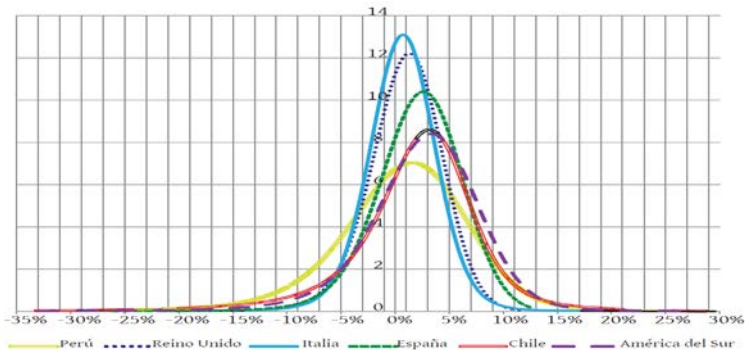


Fuente: Seminario (2016), pp. 243

Una de las ventajas de tener una serie de larga duración es que nos permite ver el papel que las catástrofes económicas han tenido en el desarrollo nacional. En el gráfico No. 8 presentamos la distribución empírica las tasas de crecimiento del Perú de los últimos 400 años. Se percibe con claridad que el problema del país no es el del desempeño promedio, sino que está en la cola de la distribución. Es decir, el papel de los eventos excepcionales para determinar el rendimiento promedio es decisivo. Ello lo podemos verificar al ver la distribución de las tasas de crecimiento de distintos países.

Gráfico No.8

Distribución probabilística de las tasas de crecimiento del PIB per cápita en Perú y varios países.



Fuente: Seminario (2016), pp. 230

En el Gráfico No. 8 se comparan las distribuciones de Perú, Reino Unido, Italia, España, Chile, y América Latina en su conjunto. Una vez que eliminamos el papel de las distribuciones externas, la distribución de probabilidad de las tasas de crecimiento promedio de Perú e Inglaterra es básicamente la misma. La única diferencia con Inglaterra, está en la cola de Perú. Ella nos mide el papel de los eventos extremos. Esto es lo que un autor llama *fragilidad*. Hasta cierto punto que Perú esté más expuesto a estas catástrofes económicas es en realidad lo que explica la diferencia en ingreso per cápita.; esta predisposición a tener una econo-

mía frágil es el *quid* del retraso. Sin estos eventos extremos hubiésemos tenido el desempeño promedio de Inglaterra, y un diferencial de ingreso per cápita muchísimo más reducido.

En el Cuadro No. 4 se presenta una forma intuitiva de confirmar lo anterior. Aquí hemos clasificado los años en “tipos”: desde catástrofes, hasta años excepcionales. En el gráfico No. 9 están las frecuencias acumuladas según los tipos de años. Las líneas pintadas son los períodos críticos. Un serio problema a largo plazo es que los años malos tienden a coincidir con los momentos de menor crecimiento del ciclo de larga duración. Las catástrofes económicas ocurren en *clusters*; es decir, acumuladas. Y eso es lo que incrementa el desempleo. De modo que si queremos aislar la causa del subdesarrollo, este riesgo congénito es lo que hay que controlar.

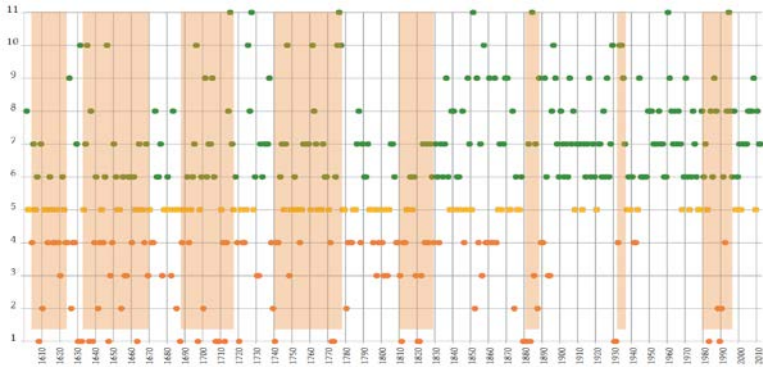
Cuadro No. 4

Probabilidades y valores representativos de crecimiento.

Clases (intervalos)		Estado	Especies	Observaciones	Frecuencia	Acumulada	Promedio histórico
menos	-7.81%	Catástrofes	1	28	6.80%	6.80%	-12.98%
-7.81%	-5.55%	Recesiones fuertes	2	13	3.16%	9.95%	-6.13%
-5.55%	-3.29%	Crisis	3	20	4.85%	14.81%	-4.27%
-3.29%	-1.02%	Pequeñas recesiones	4	57	13.83%	28.64%	-1.93%
-1.02%	1.24%	Años malos	5	79	19.17%	47.82%	0.07%
1.24%	3.50%	Crecimiento mediocre	6	66	16.02%	63.83%	2.43%
3.50%	5.77%	Años normales	7	71	17.23%	81.07%	4.54%
5.77%	8.03%	Años dinámicos	8	34	8.25%	89.32%	6.87%
8.03%	10.29%	Crecimiento alto	9	23	5.58%	94.90%	8.87%
10.29%	12.56%	Prosperidad	10	14	3.40%	98.30%	11.29%
12.56%	más	Excepcional prosperidad	11	7	1.70%	100.00%	15.75%

Fuente: Seminario (2016), pp. 272

Gráfico No.9
Variaciones del PIB según tipos de años 1600-2012



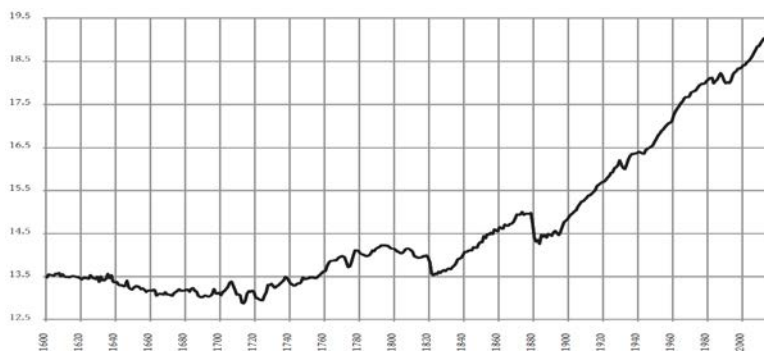
Fuente: Seminario (2016), pp. 273

El Perú y los ciclos de larga duración

El Gráfico No. 10 es la serie del PIB del Perú. Los ciclos de larga duración se ven con claridad. Se ven segmentos, grandes depresiones. Tenemos así la Independencia, la guerra con Chile, la gran depresión de 1929, la crisis de 1980, el último crecimiento, y nos falta incluir la última crisis, que podría dar lugar a una catástrofe semejante a las anteriores. El Gráfico No. 11, del PIB per cápita, nos permite percibir, en primer lugar, el impacto que tuvieron en él las catástrofes del siglo XIX. El ingreso per cápita en la época de Túpac Amaru era muy semejante al de la era del guano. El crecimiento es 0, pero es básicamente una consecuencia de la catástrofe que ocurrió durante la Independencia. La guerra con Chile prácticamente hizo desaparecer el crecimiento del ingreso per cápita que se tuvo en el siglo XIX. De hecho, el ingreso per cápita de Perú solamente empieza a incrementarse sostenidamente después de dicha guerra, en plena Segunda Revolución Industrial. Hemos tenido poco tiempo para recuperar el crecimiento, y luego hemos tenido que

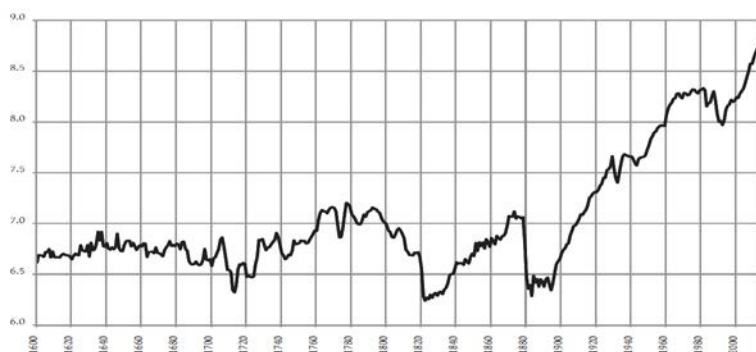
enfrentar catástrofes similares. No podemos entender la historia sin esta predisposición hacia el fracaso.

Gráfico No.10
PIB de Perú, 1600-2011



Fuente: Seminario (2016), pp. 117

Gráfico No. 11
PIB per cápita: 1600-2020



Fuente: Seminario (2016), pp. 118

¿Cómo es que se producen los ciclos? El Cuadro No. 5 muestra los ciclos de Kondratieff. Hay obviamente un componente internacional, pero no es el único. La tabla nos dice que los ciclos duran 54 años aproximadamente, y que son en realidad períodos de regulación de la economía mundial.

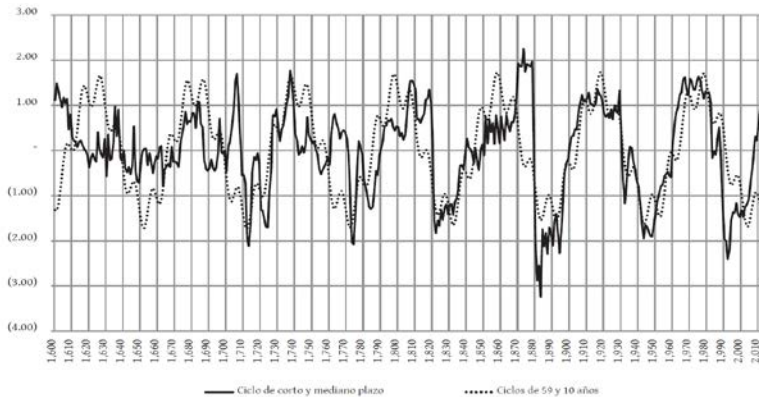
Cuadro No. 5
Fases de crecimiento y ondas de Kondratieff.

Período	Fase	Perú			Internacional			Diferencia	
		Inicio	Fin		Inicio	Fin		Inicio	Fin
I	Expansión	1773	1807	–	1780	1817	–	7	10
	Depresión	1807	1822		1817	1851		10	29
II	Expansión	1822	1878	–	1851	1875	–	29	-3
	Depresión	1878	1883		1875	1896		-3	13
III	Expansión	1883	1929	–	1896	1929	–	13	0
	Depresión	1929	1932		1929	1950		0	18
IV	Expansión	1932	1976	–	1950	1974	–	18	-2
	Depresión	1976	1992		1974	1991		-2	-1
V	Expansión	1992	¿?	–	1991	2008	–	-1	¿?
	Depresión	¿?	¿?		2008	¿?		¿?	¿?

Fuente: Seminario (2016), pp. 271

El Gráfico No. 12 muestra los ciclos de larga duración del Perú. En la época del virrey Toledo no se notan claramente, pero durante el siglo XIX esta dinámica cíclica se impone. Tenemos una economía sumamente inestable. La duración de 52 años solamente se puede explicar por cambios en las técnicas de producción, y la forma cómo estos cambios interactúan con algunas características peruanas.

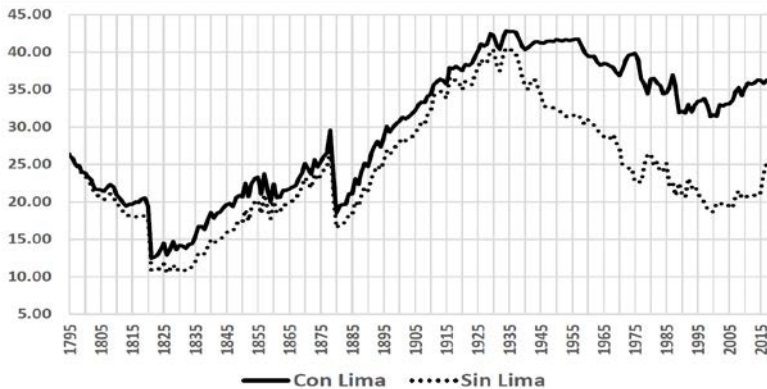
Gráfico No. 12
 No. 12. Ciclos económicos del Perú: 1600-2012



Fuente: Seminario (2016), pp. 276

Hago recordar el Gráfico No. 2, pues está muy relacionado con los ciclos que estamos observando en el Perú. El Gráfico No. 13 muestra la desigualdad en ingreso per cápita entre los departamentos del país. La desigualdad regional durante toda la República ha aumentado sustancialmente; esto no es solamente debido a Lima, pues también se ha incrementado en provincias. El incremento más importante ocurre después de la guerra con Chile, entre 1870 y 1930.

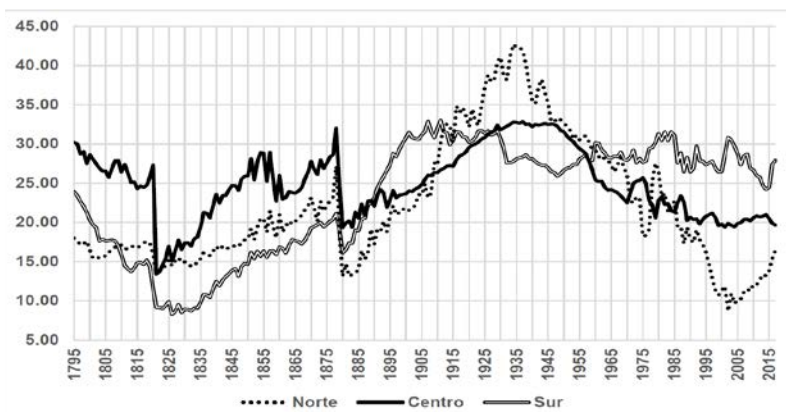
Gráfico No. 13
Gini del PIB per cápita nacional: 1795-2015



Fuente: Seminario, Zagarra & Palomino (2019), pp. 40

Cuando descomponemos esta desigualdad por regiones (Gráfico No. 14), vemos ciclos similares. Los ciclos regionales dependen de la composición y agotamiento de las canastas de exportación, y la forma como se vinculan con el desarrollo interno de las regiones. El gráfico presenta la descomposición regional del Gini total. Lo he dividido en norte, centro y sur, y no en costa, sierra y selva, lo que explicaré más adelante.

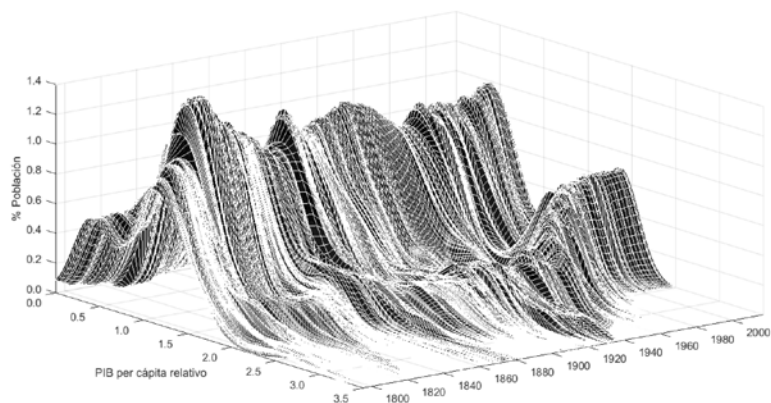
Gráfico No. 14
Gini del PIB per cápita en Norte, Centro y Sur.



Fuente: Seminario, Zegarra & Palomino (2019), pp. 41

El Gráfico No. 15 es muy importante, pues marca los orígenes del dualismo estructural. En Perú lo que es sorprendente es la estabilidad, la consolidación de esta brecha. Una vez que cogemos las series departamentales –disponibles ya desde 1914–, podemos computar la distribución de probabilidades de las tasas de crecimiento. Sorprendentemente tenemos una distribución bimodal. Ella no es otra cosa que una economía fundamentalmente dual, que empieza a manifestarse con fuerza a partir de 1920 como consecuencia del crecimiento demográfico. Hasta 1970 comienzan a distinguirse dos economías de una productividad diferente. Estas estructuras han surgido en el desarrollo regional de varios países, y lo sorprendente en el caso del Perú es que haya sido estable. [También se dio en España, pero ahí fue un fenómeno transitorio.]

Gráfico No. 15.
Emergencia del dualismo estructural.

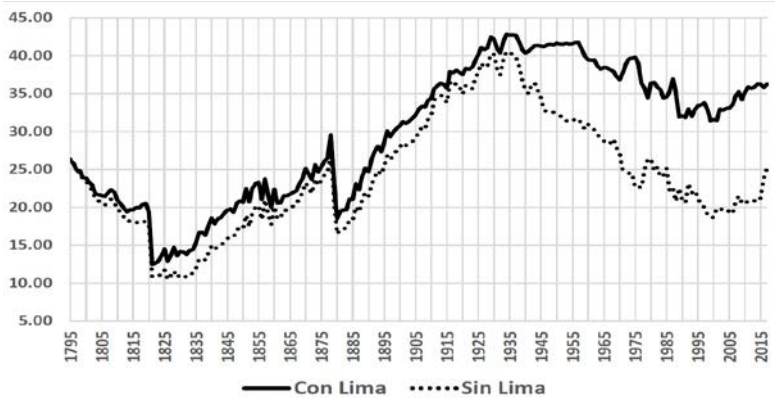


Fuente: Seminario, Zegarra & Palomino (2019), pp. 45

[La estabilidad del dualismo peruano posiblemente se debe a la forma en que ocurrió la crisis de la década de 1970. Y es que la gran depresión de los años 80 coincide con el momento de la mayor migración, especialmente a Lima, lo cual redujo la productividad en el sector servicios. Antes del gobierno de Velasco los servicios en Lima tenían una productividad relativamente elevada; empieza a reducirse en 1970, debido a que los migrantes ingresaron a actividades de menor intensidad de capital, consolidando esta economía dual. Vale decir, que el dualismo habría desaparecido de no haberse dado la crisis de los años 70.]

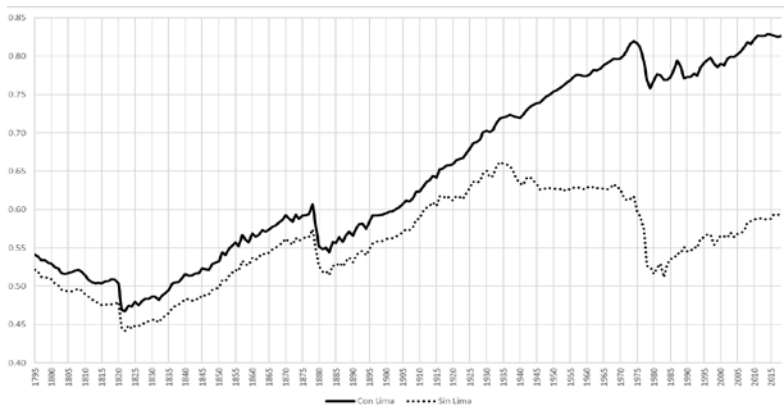
El otro problema que tenemos es la concentración de la actividad económica (Gráfico No. 16). Normalmente hablamos de la concentración del ingreso, pero la concentración de la actividad es bastante mayor. No es un problema solamente debido a Lima, pues la actividad económica se ha concentrado y continúa concentrándose en todas partes del país. El Gráfico No. 17 nos da la concentración per cápita del PIB por km², junto con la densidad poblacional. El factor decisivo, más que las diferencias de productividad o en la concentración del ingreso, parece ser la concentración demográfica.

Gráfico No. 16.
Gini nacional del PIB por km², con y sin Lima.



Fuente: Seminario, Zegarra & Palomino (2019), pp. 40

Gráfico No. 17
Concentración per cápita del PIB por km², 1795-2015.

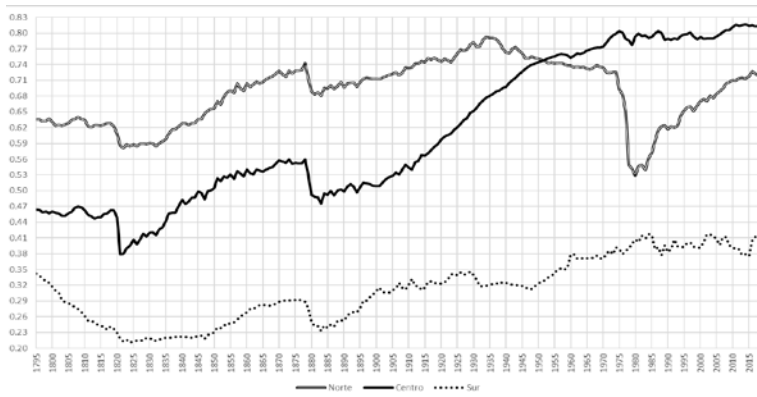


Fuente: Seminario & Palomino (2020)

El Gráfico No. 18 Ofrece la concentración dividida en norte, centro y sur. Un detalle sorprendente, coincidiendo con lo que dice Richard Webb, es que la concentración no solamente se va a explicar por diferencias en productividad, sino también por la densidad poblacional. Y este es el factor decisivo, que explica casi el 50% de la variación; más que la concentración del ingreso per cápita.

Gráfico No. 18.

Gini del PIB por km2 según Norte, Centro y Sur; 1795-2020.

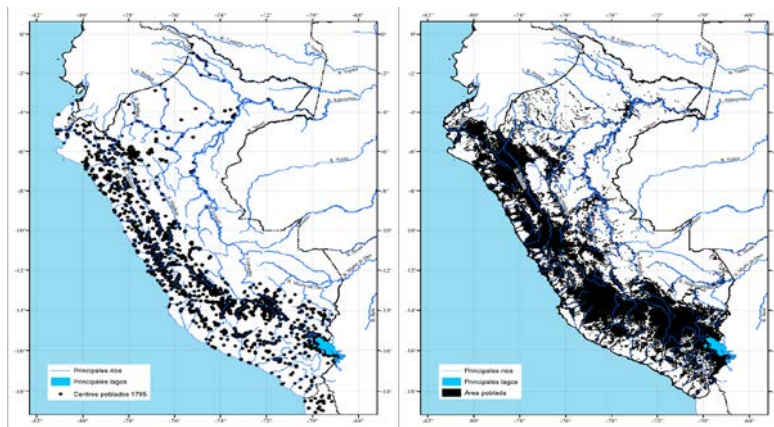


Fuente: Seminario & Palomino (2020)

Geografía y Revolución Industrial.

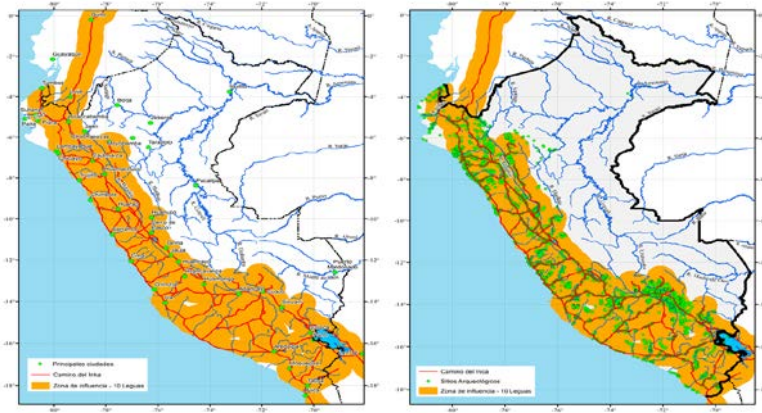
¿Cómo interpretar esto? En los dos mapas siguientes vemos primero todos los pueblos, villas, etc., hacia la finalización de la era colonial, y en el segundo es el mismo panorama según el censo del 2007. Los espacios en blanco son aquellas zonas que no registran población. En realidad, el punto vital está en el papel que cumplen los espacios vacíos, despoblados. Tal como lo mencionó Webb: ¿de dónde sale la tierra?

Mapas 1 y 2.
Centros poblados y área poblada; 1795 y 2007.



Fuente: Seminario & Palomino (2020)

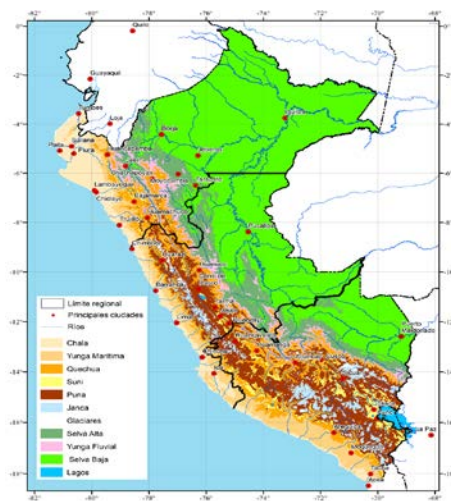
Una parte de la concentración territorial se debe a razones geográficas, relacionadas intrínsecamente con la agricultura. Hemos explorado varias alternativas. Una de ellas consiste en la conectividad de los caminos incas, los cuales siguieron usándose en toda la colonia y el siglo XIX (Mapas 3 y 4). Cuando hacemos el *buffer* de estos caminos podemos abarcar la mayor parte del territorio poblado del país. Cuando tomamos los pueblos que existen en el Perú vemos que todos los restos arqueológicos se acumulan alrededor de las líneas del Camino del Inca.

Mapas 3 y 4.**Camino del Inca, principales ciudades, y sitios arqueológicos**

Fuente: Seminario & Palomino (2020)

La ocupación territorial del Perú es vertical: de norte a sur. No es horizontal -de este a oeste. Esto es importante porque la disposición norte-sur explica algunas de las características observadas. Gran parte de la concentración poblacional ya existía, y se debe a razones territoriales. Para analizar esto podemos dividir al país en tres grandes zonas: norte, centro y sur. (Ver Mapa No. 5) Para trazar los límites hemos recurrido a los que se usaban en la Colonia, y a algunas características geográficas. La frontera natural entre norte y centro es la línea donde empieza el territorio verdaderamente alto: los nevados. En el mapa se puede apreciar esa línea, en la frontera de la antigua Intendencia de Trujillo con el territorio del norte.

Mapa No. 5. Regiones naturales.

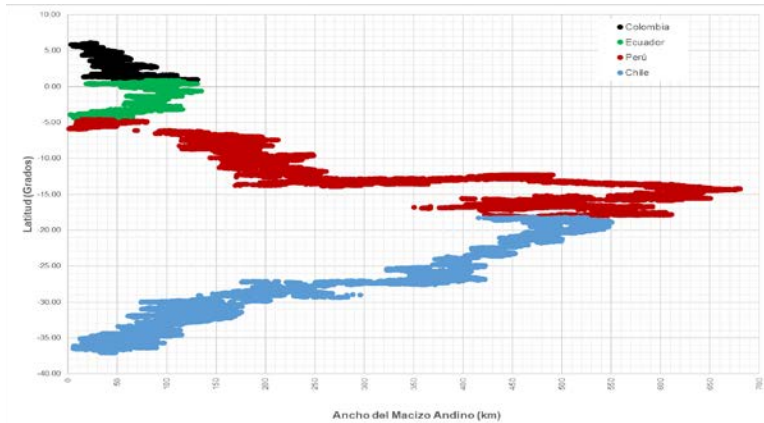


Fuente: Seminario, Zegarra & Palomino (2019)

¿Cuáles son las características geográficas que interactúan con las tecnologías de la Revolución Industrial? El gran problema es que la geografía peruana es sumamente complicada; por ello hemos tratado de reducirla a dos indicadores básicos. Uno es el ancho de la cordillera: a mayor anchura de ésta, son mayores los problemas de conectividad. El otro es la disposición original de la población, que estaba concentrada en el sur. En realidad lo que diferencia el centro del sur es el ancho de la cordillera, el cual comienza a aumentar aproximadamente a la altura de Ica-Pisco. Esto se puede comprobar en el Gráfico No. 19, que presenta el ancho del macizo andino desde Colombia hasta Chile. La zona más ancha está en el Perú.

Gráfico No. 19

Ancho del macizo andino.



Vemos que hay una fuerte discontinuidad: el ancho de la cordillera se incrementa sustancialmente a la altura de Ica-Pisco; de ahí que las dificultades de conectividad en el sur sean más grandes que en el norte. Por eso es que el norte se va a desarrollar primero. [Es una característica del territorio que va a interactuar con la tecnología y sus cambios con las revoluciones industriales, pues la aplicación de la tecnología está ligada a la forma de la geografía. Según ello tiene un impacto mayor o menor.] El Cuadro No 6 presenta el máximo y el mínimo de anchura.

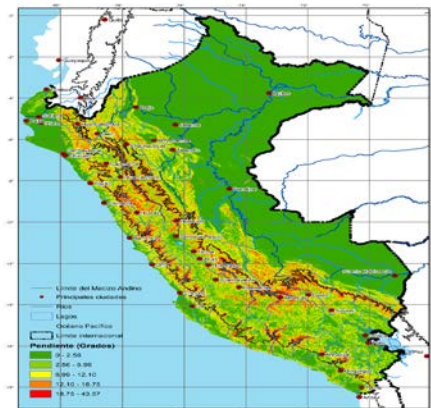
Cuadro No. 6.
Ancho del macizo andino.

	Ancho del Macizo Andino	Latitud
Máximo	680.53	-14.24
Mínimo	1.44	-5.91
Mediana	204	-9.68
Promedio	269	-12.53

- El ancho del macizo andino **mínimo** se encuentra en la latitud -5.91 a la altura de **Olmos**.
- El ancho del macizo andino **máximo** se encuentra en la latitud -14.24 cerca a la ciudad de **Ica**, la antigua frontera del Chinchaysuyo.

El otro punto importante para filtrar los efectos de la Revolución Industrial es la pendiente del territorio, la cual hemos logrado medirla en todo el espacio nacional. La costa, la selva, y partes de la sierra son planas; el problema es que en la sierra estas zonas están a 4,000 m.s.n.m., y no son aptas para la agricultura. En cambio las zonas con mayor pendiente son precisamente las zonas agrícolas. La pendiente afecta la productividad de la tierra, y determina el tipo de agricultura. Estas variables explican gran parte de las desigualdades regionales.

Mapa No. 6.
Pendiente del territorio

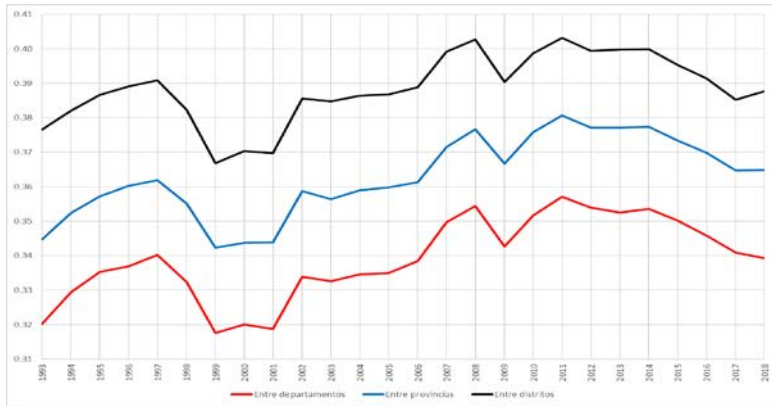


Fuente: Seminario & Palomino (2020)

Mapas 7 y 8.

El gráfico No. 20 ofrece los Gini de ingreso per cápita, por departamentos, provincias y distritos. Los más recientes están a nivel de distrito. Algo sorprendente es que el Gini de concentración territorial está llegando al 90%. Como decíamos, la actividad económica está sustancialmente más concentrada que el ingreso. El otro detalle que habrá que ver, es una economía superconcentrada y sumamente expuesta a los eventos extremos. Esto nos afectó inmensamente en el siglo XIX.

Gráfico No. 20
Gini del PIB per cápita

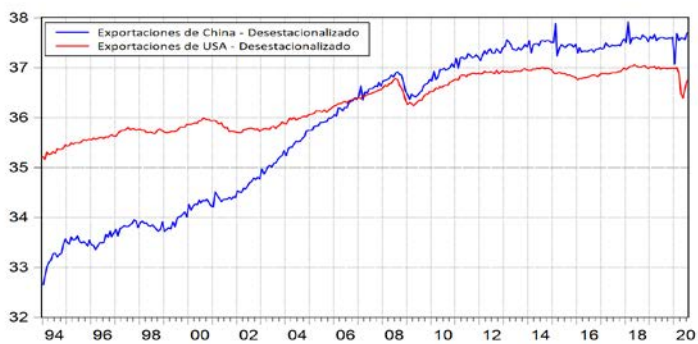


Fuente: Seminario & Palomino (2020)

El Perú y los desarrollos recientes

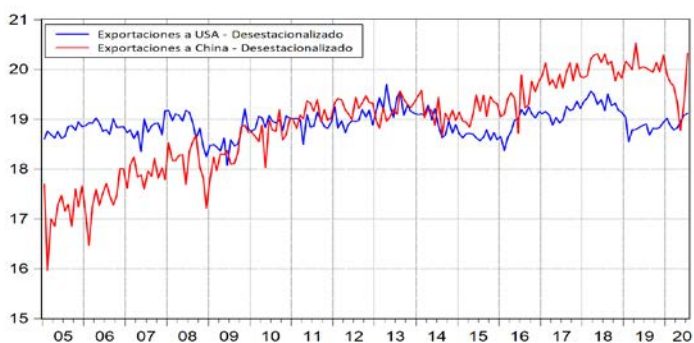
El otro proceso que debemos seguir en el siglo XX es el tránsito hegemónico, al cual ya nos referimos mediante el Gráfico No. 3. En el gráfico No 21 vemos las exportaciones mundiales chinas, principal exportador mundial. Es el mismo proceso de tránsito por el que EE UU desplaza a Inglaterra en 1914. China también se ha convertido en el principal importador mundial. La participación de China y de EEUU en las exportaciones de Perú puede verse en el Gráfico No. 22

Gráfico No. 21
Exportaciones mundiales: 1994-2020



Fuente: Federal Reserve Economic Data. Elaboración propia

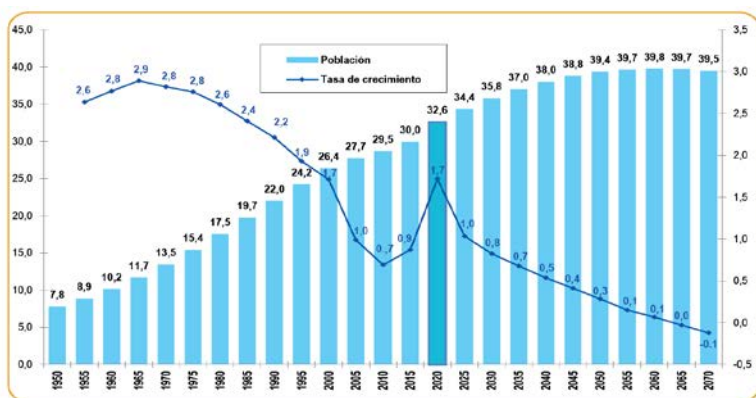
Gráfico No. 22
Exportaciones de Perú, 2005-2018.



Fuente: Sunat. Elaboración propia

El tema demográfico es absolutamente crucial. Muchos de los desarrollos que hemos tenido en el siglo XX han resultado de la evolución demográfica. El gran cambio en el siglo XXI es un proceso de implosión demográfica. Como se aprecia en el Gráfico No. 24 las tasas de crecimiento demográfico vienen disminuyendo fuertemente. En los datos departamentales se aprecia que hay descenso de la población en varias regiones y distritos. Ya en el siglo XX la mayor parte de los departamentos de la sierra perdieron población, debido a la migración interna hacia Lima.

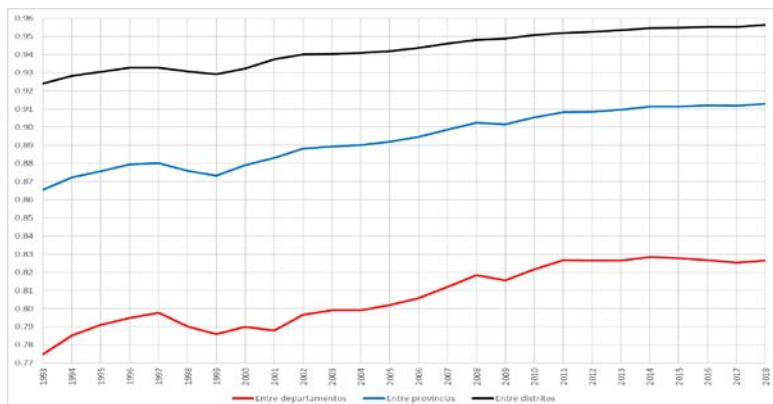
Gráfico No. 23
Población y tasa de crecimiento 1950-2070



Fuente: INEI 2020

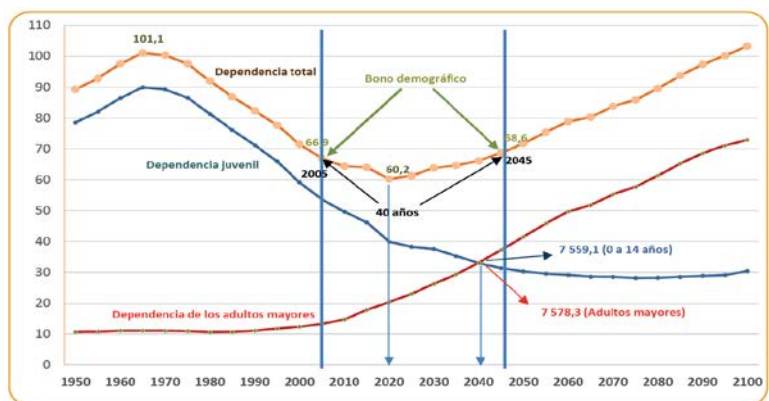
Las tasas de natalidad y fertilidad nos configuran un panorama absolutamente diferente al siglo XX. La cuestión es cómo vamos a administrar esta situación en los próximos 20 años. El bono demográfico terminará hacia el año 2045. Desde el 2020 ya se están empezando a notar los primeros efectos de la implosión demográfica, lo cual va a modificar sustancialmente el mercado de trabajo.

Gráfico No. 24.
Tasa bruta de natalidad y mortalidad: 1950-2070.



Fuente: Seminario & Palomino 2020

Gráfico No. 25.
Dependencia y bono demográfico: 1950-2070.



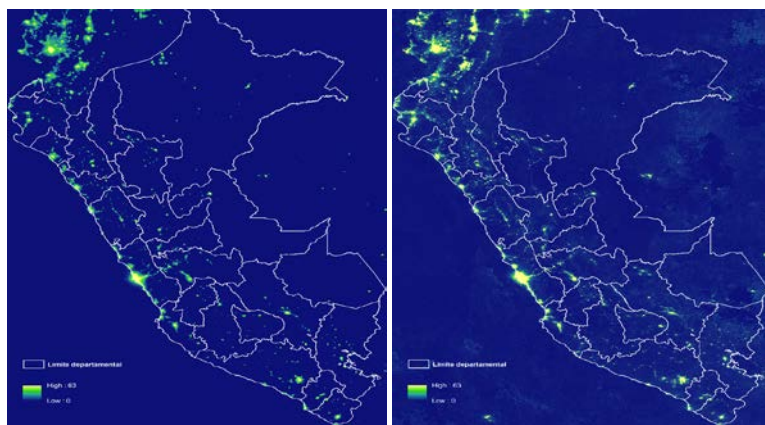
Fuente: INEI 2020

Junto a estos cambios también los hay en el entorno físico de la producción, afectada por los cambios climáticos, el Fenómeno del Niño, la concentración territorial, y ahora la pandemia.

Lo otro que hay que tomar en cuenta es la Cuarta Revolución Industrial. El trabajo a distancia, por primera vez está afectando a las aglomeraciones urbanas, produciendo un proceso inverso al de las anteriores revoluciones industriales, que concentraron a la población en grandes ciudades. Las nuevas tecnologías de la información, las redes de alta tecnología, parecen producir el efecto contrario. Los mapas 9 y 10, hechos a base de la información de la NASA permite ver, a través de los índices de luminosidad, la enormidad de Lima: una continuidad que alcanza a Cañete y Pisco. Este conglomerado urbano concentra ahora el 30% de la población, y va a ser el más expuesto a los cambios en el siglo XXI.

Mapas 9 y 10.

Nivel de luminosidad: 1993 y 2018.



Fuente: Seminario & Palomino (2020)

Bibliografía citada

- Gordon, R. (2012). *Is U.S. Economic Growth Over? Faltering Innovation Confronts the Six Headwinds*. Documento de trabajo. National Bureau of Economic Research.
- Gordon, R. (2010). *Revisiting U.S. Productivity Growth over the Past Century with a View of the Future*. Documento de trabajo. National Bureau of Economic Research.
- INEI (2020) *Estado de la población peruana 2020*. Descargable de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1743/Libro.pdf
- Kondratiev, N. D. (1935). “The Long Waves in Economic Live”. *The Review of Economic Statistics*, 17(6), 105–115.
- Maddison, A. (1991). *Business Cycles, Long Waves and Phases of Capitalist Development*. In *Dynamic Forces in Capitalist Development*. Oxford University Press.
- Seminario, B. (2016) *El desarrollo de la economía peruana en la era moderna. Precios, población, demanda y producción desde 1700*. Universidad del Pacífico.
- Seminario, B. & L. Palomino (2020) “Estimación del PIB a nivel subnacional utilizando datos satelitales de luminosidad: Perú, 1993-2018.” Universidad del Pacífico. Descargable de <https://repositorio.up.edu.pe/item/ed854b81-929d-4f7a-93e5-ec4f1a4a13d3>
- Seminario, B., A. Zegarra & L. Palomino (2019) “Estimación del PIB departamental y análisis de la desigualdad regional en el Perú: 1795-2017”. Universidad del Pacífico. Documento de trabajo.

BRUNO SEMINARIO Y LA HISTORIA ECONÓMICA DEL PERÚ, 1820-2018

RICHARD WEBB

Bruno Seminario marca un antes y un después en el descubrimiento de nuestro pasado económico. Su aporte principal consistió en la construcción de un juego de cuentas nacionales para los tres siglos entre 1700 y 2012, con detalle de actividades productivas, y presentado con un nivel inusual de rigor explicativo. La obra es mucho más que una recopilación estadística. Recurriendo a la lógica de las interrelaciones de un sistema productivo, Seminario formuló diversas hipótesis que han permitido llenar numerosos vacíos de la estadística: donde aparecían más hogares tiene que haber existido una actividad de construcción, donde subsistía una población, necesariamente hubo provisión de alimentos, donde hubo exportación, actividades de transporte, comercio y financiamiento hicieron posible esos embarques. Y Seminario ha sido escrupuloso en la explicación de cada uno de esos supuestos. Al final, la combinación de múltiples bases de datos con presunciones razonables ha producido lo que en efecto es una nueva mirada, descubriendo resultados que obligan a un reexamen del pasado.

A continuación, se comenta tres hallazgos particularmente interesantes. El primero se refiere a la tasa promedio de crecimiento económico de la república, el segundo al tamaño y conformación de la economía oculta por falta de registros estadísticos, lo que hoy llamaríamos una economía “informal”, pero que Seminario ha logrado atisbar con métodos indirectos, y el tercero se refiere a la agricultura de consumo interno, el componente “informal” más grande, y cuyo inesperado desempeño ha jugado un papel central en la historia de los dos siglos.

Velocidad del crecimiento productivo

Las estimaciones del PBI publicadas por Seminario implican una tasa de crecimiento de la producción más alta de lo que se ha venido suponiendo. Si bien no existen estimaciones puntuales previas, la imagen prevaleciente ha sido la de un país fallido en lo económico, que no supo aprovechar oportunidades, y cuya evolución productiva ha sido decepcionante durante dos siglos de gobierno republicano. Esa imagen no es consistente con los números de Seminario, que postulan más bien una velocidad de expansión productiva similar y hasta superior a las registradas en ese mismo periodo, 1821-2018, por muchos de los países hoy más desarrollados en el mundo, incluyendo el Reino Unido, Alemania y Japón. No hablamos de una que otra transitoria “disparada” de crecimiento, sino del promedio registrado a lo largo del mismo periodo calendario cubriendo dos siglos. Se trata de una contradicción mayúscula con las interpretaciones de nuestros historiadores, y además con la evidencia de los ojos. Si Seminario tiene la razón, ¿cómo explicar nuestra visible pobreza actual?

La imagen de una economía fallida fue el punto de partida para el plan de investigación esbozado por (Hunt, 1973), pionero de una historia económica cuantitativa en el Perú. Hunt propuso una metodología que enfatizaría el análisis estadístico como base para evaluar los distintos mecanismos causales de la evolución económica. Su punto de partida era el entonces consenso entre historiadores de que la gestión económica de la república había sido decepcionante: “Claramente, el Perú no ha sacado mucho provecho de todas las oportunidades que se le han presentado en 150 años de ... asociación con una economía mundial expansiva y capitalista”. Las ideas originales y diversos frutos de ese proyecto han sido recogidos en un libro reciente (Hunt, 2011). Sin embargo, el avance logrado por Hunt y otros historiadores en las últimas décadas ha sido lento, por la escasez de registros estadísticos y el poco esfuerzo para llenar ese vacío.

Entre tanto, la interpretación de una gestión económica fallida sigue vigente. La versión más sustentada, especialmente con referencia al siglo 20, fue desarrollada por (Thorp & Bertram, 1978). Su obra

abarcó el periodo 1890-1977 y fue publicada cuando aún no existían estimaciones de cuentas nacionales anteriores a 1942. No obstante la escasez estadística, especialmente de cuentas nacionales, los autores no dudaron en concluir que el esfuerzo nacional para lograr un crecimiento autosostenido en ese periodo había fracasado, llegando a afirmar, incluso, que el Perú habría estado “subdesarrollándose” en el largo plazo (Thorp & Bertram, 1978, p.19). El primer párrafo de su libro anuncia que su objetivo consiste en “comprender cómo un país famoso por sus riquezas naturales ha avanzado aparentemente tan poco.”

Casi todo comentario acerca del progreso económico durante la república ha compartido esa percepción, particularmente en cuanto al siglo XIX. Un estudio impactante en esa línea de argumento fue publicado por Bonilla, (1980), quien resumió su mensaje en el título de la obra, “Un siglo a la deriva.” Años después Gootenberg (1993) escribiría, “llegando al año 1883, el Perú nada tenía que mostrar de su medio siglo exportando guano”, experiencia que él califica como “fiasco”.

Sin embargo, hoy contamos con los cálculos de Seminario que describen una experiencia distinta - una economía republicana más bien vigorosa, con una velocidad de expansión comparable al avance logrado por la mayoría de los protagonistas de la “revolución industrial” en Europa y Japón durante el mismo periodo 1821-2018 (Tabla 1). La tasa de crecimiento del PBI peruano habría sido 2.8% por año entre 1820 y 2019, superando los promedios registrados en ese periodo por Gran Bretaña (1.9%), Japón (2.6%) y Alemania (2.2%), y empatando con el crecimiento de México (2.8%). (Figura 1). Acumulado durante 200 años, el crecimiento peruano de 2.8% anual ha significado una multiplicación masiva - 240 veces - en el volumen total de la producción generada en el territorio peruano y, por lo tanto, una multiplicación correspondiente del equipamiento de capital físico y humano que sustenta la producción. Otras naciones con pasado colonial, especialmente las británicas, superaron la velocidad peruana, pero las estimaciones de Seminario contradicen la impresión de que el Perú habría sido un caso aparte, un país que se quedó en el partidor mientras gran parte del mundo avanzaba velozmente hacia una transformación y multiplicación masiva de su economía durante esos dos siglos.

Pero, antes de aceptar la versión de Seminario, faltaría una tarea que él no llegó a realizar - explicar el contraste entre sus resultados - que nos equiparan con países en la cima del desarrollo productivo - y el sentido común de la pobreza visible en las calles, en los cerros y en múltiples mediciones socioeconómicas. A continuación, sugiero dos argumentos que pueden ayudar a comprender y explicar ese contraste.

Una primera explicación se encuentra en el punto de partida. En 1820, último año de la colonia, el Perú era uno de los países (o territorios) más pobres del mundo, con un ingreso por persona similar al de las poblaciones de extrema pobreza en Asia.

Figura 1

PBI y población 1820 – 2018, tasas de crecimiento anual



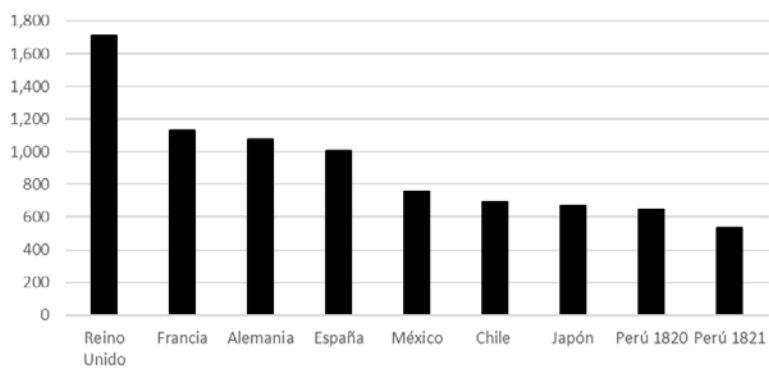
Fuente: Banco Mundial, Maddison (2010) y Seminario (2015).

Elaboración Propia

La imagen de una colonia celebrada por su riqueza, al punto de motivar la frase “vale un Perú,” aún persiste, pero ya en 1820 era una absurda exageración. Lo que quedaba de la riqueza minera en el territorio apenas servía para mantener a una minúscula población de millón

y medio, el ingreso por persona en el territorio peruano era uno de los más bajos en el mundo (Abad & Van Zanden, 2016), y el territorio mismo tenía una de las geografías más aisladas y desafiantes del planeta. Según las comparaciones de Maddison, el ingreso medio en la mayor parte de Europa superaba a la peruana por un factor de dos, mientras que en el Reino Unido y Holanda la ventaja era entre tres y cuatro veces.¹

Figura 2.
PBI per cápita 1820 (en dólares internacionales de 1990
Geary-Khamis)



Fuente: Maddison (2010) y Seminario (2015). Elaboración: Propia.

Una segunda explicación del contraste entre los números documentados por Seminario, y la evidencia del sentido común, se encon-

1 El empobrecimiento colonial acompañó una drástica reducción demográfica durante la colonia: en 1821 el divisor era apenas 1.6 millones de habitantes. Pero a pesar de esa reducción, en 1821 el producto por persona nos situaba entre los territorios más pobres del mundo. Contreras, Historia Económica del Perú, 2021, capítulo 7 “El frenazo del crecimiento borbónico y sus consecuencias políticas: la independencia del Perú”, especialmente Gráfico 7:1, PBI del Perú, 1700-1820, p. 193.

traría en la expansión demográfica que fue mucho más rápida en el Perú que en Europa. (Tabla 1). Gran parte del aumento productivo peruano se destinó a proveer las necesidades de la nueva población – empezando con vivienda y el pan diario - en vez de mejorar el nivel de vida promedio. Para hablar de “fracaso,” sin embargo, habría que distinguir entre un país que nunca supo encender su motor productivo, y otro que sí lo encendió – e incluso corrió durante 200 años más rápido que varias de las economías más avanzadas del mundo - pero cuya población se benefició limitadamente debido a que gran parte de su mayor producción fue destinada a techar, alimentar y educar a esa nueva población, además de crear el necesario capital productivo abriendo abrir tierras, creando stock de ganado, y fabricando instrumentos de trabajo para su mantenimiento.

El efecto del crecimiento demográfico ciertamente no se limita a un simple ejercicio de resta aritmética y tiene sin duda efectos culturales y sociales difíciles de precisar. Varios países del “nuevo mundo,” como los Estados Unidos, Brasil, y Canadá, registraron elevadas tasas de crecimiento productivo y demográfico simultáneos, y se caracterizaron por ser países “de frontera,” con una alta presencia de migrantes, tanto los provenientes de otros países, como nacionales que se reubicaban dentro del país emergente en busca de tierra y trabajo. Es plausible que esa movilidad residencial contribuyó a elevar el cociente emprendedor o “weberiano” en esos países, y que esa cultura “de frontera” contribuyó también al progreso del Perú republicano, tanto por los migrantes que llegaban del extranjero, como por los migrantes internos que se reubicaban tanto en la selva como en las ciudades. En todo caso, los números de Seminario reclaman una búsqueda de explicaciones que permitan reconciliar nuestra imagen de un Perú frenado por deficiencias de gobernanza y de cultura con una realidad estadística de crecimiento productivo superior al de Japón durante los mismos dos siglos.

Tabla 1

Tasas de crecimiento anual de población, PBI y PBI per cápita 1820 – 2018, en porcentajes

País	Población	PBI	PBI per cápita
Alemania	0.6	2.2	1.6
Chile	1.6	3.2	1.6
España	0.6	2.2	1.5
Francia	0.4	1.9	1.5
Japón	0.7	2.6	1.8
México	1.5	2.8	1.2
Perú	1.6	2.8	1.2
Reino Unido	0.6	1.9	1.4

Fuente: Banco Mundial, Maddison (2010) y Seminario (2015). Elaboración propia.

Composición de la Economía

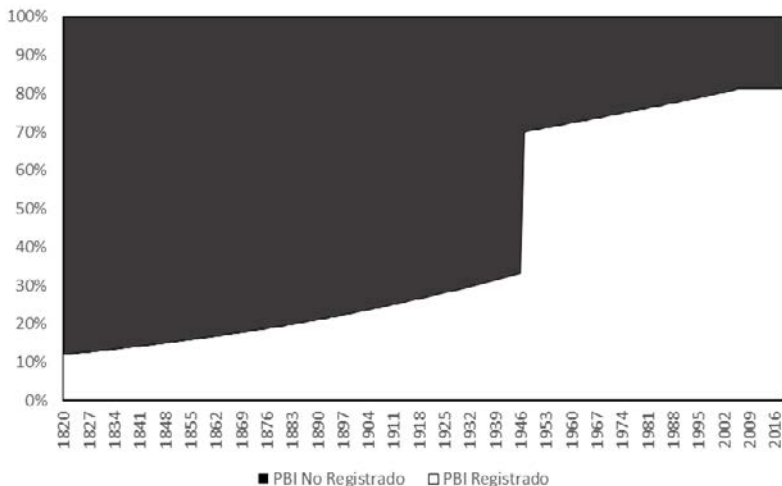
Una segunda revelación de Seminario se refiere no al dinamismo de la economía sino a su composición sectorial, información fundamental para el trabajo del historiador por dos razones. Primero, porque la estructura sectorial y las articulaciones entre actividades juegan un papel crucial en la transmisión del crecimiento de una actividad a otra. Y segundo, porque la cantidad y calidad de la información difiere mucho entre los componentes, especialmente entre las actividades sujetas a registro fiscal, y las que evaden o escapan el registro, diferencia que se presta a una percepción distorsionada o equivocada sobre la economía en general. La identificación y medición de la actividad informal es fundamental para lograr un conocimiento de la totalidad de la economía, y al mismo tiempo nos acerca a una historia económica más democrática. Durante la mayor parte de la república, y para una mayoría de la población, el avance económico ha significado cambios y combinaciones laborales entre una diversidad de actividades poco registradas, como la

pequeña agricultura y pequeña manufactura, el comercio, transporte y diversos servicios.

De allí la especial importancia del trabajo de Seminario, quien se ha atrevido a formular estimados de la gama completa de actividades productivas, incluyendo además explicaciones detalladas de los supuestos y procedimientos usados para derivar sus resultados. Seminario no categoriza su información entre reportada y no reportada, o formal e informal, distinción que no aparece en forma explícita en su obra, pero el detalle y la claridad de sus explicaciones metodológicas permite conocerla. Sus estimaciones sobre las actividades no reportadas contemporáneamente, que casi no existen para la literatura de historia económica republicana, indican un volumen de producción sorprendente, tanto por su nivel como por su dinamismo. La Figura 3 a continuación permite apreciar el enorme peso de la actividad no registrada en su momento durante la mayor parte de la república.

Figura 3

PBI registrado y no registrado 1820 – 2019, en porcentajes



Fuentes: Seminario (2015) e INEI (2020). Elaboración: Propia.

La actividad representada en el gráfico como “reportada” hasta 1946 corresponde a tres categorías de producción, la minería, los cultivos de exportación, y el valor agregado directamente por la actividad del estado, mientras que la actividad “no reportada” corresponde a la agricultura de consumo, una manufactura mayormente artesanal, el transporte, el comercio, la construcción y otros servicios. Ciertamente, hubo una gradual mejora en el conocimiento de la economía durante ese periodo por la realización de algunos censos y por la gradual creación y el reforzamiento de registros específicos para algunas actividades y algunas regiones, pero fue recién en 1946 cuando el Banco Central de Reserva crea una metodología basada en un registro de empresas y encuestas anuales como base para un seguimiento mucho más amplio, no sólo por el número de empresas captadas sino por la inclusión de una gran variedad de actividades productivas. A partir de ese año, la metodología fue continuamente ampliada y mejorada, pasando eventualmente del BCR al actual INEI, aunque sigue habiendo un importante grado de omisión, como lo revelan los estimados que el mismo INEI publica de la llamada producción “informal.”

El mensaje que dejan esos cálculos es que la actividad productiva informal o no reportada ha jugado un papel mucho más grande del que han considerado los historiadores durante los dos siglos. Así, durante el primer siglo de la república la economía no reportada habría aportado, en promedio, 83% del PBI total. Por contraste, podríamos arriesgarnos a afirmar que la atención de los historiadores de la economía ha sido inversa, enfocada casi enteramente en el 17% generado por actividades documentadas en su momento - el guano, las exportaciones mineras y agrícolas, y las actividades del estado. El guano ha recibido especial atención, y durante tres décadas, de 1849 a 1878, su aporte anual promedio al PBI fue 5.3%, contribución importante que mereció una mejor administración de la que recibió, pero que al final fue una de las muchas actividades que fueron formando la nación.

La desproporción entre la realidad productiva y la atención académica en la historia del siglo XIX se atenúa cuando se llega al siglo XX, por la creciente diversificación de la economía, incluyendo los inicios de una manufactura moderna, y también por la creciente producción

de información estadística en general. La actividad que no se reportó ni se registró contemporáneamente ha consistido en una multiplicidad de actividades productivas, mayormente de pequeña escala, como la agricultura de subsistencia, la construcción, el comercio, la manufactura artesanal, y una variedad de servicios privados que en conjunto, según los cálculos de Seminario, han constituido más de la mitad de la economía nacional durante los dos siglos de la república – 81% durante el primer siglo (1821-1920), y 36% % durante el segundo (1921-2020). La poca atención de los historiadores a esa actividad mayoritaria ha sido fácil de justificar por la escasez de registros estadísticos. Gracias al atrevimiento de Seminario para estimar el valor de producción en actividades caracterizadas por altos niveles de informalidad, hoy podemos dar un primer vistazo al panorama completo de la producción, la registrada y la no registrada, y de esa manera lograr una primera imagen de la economía como un todo.

La cobertura registral fue aumentando durante el segundo siglo con la expansión de las actividades fiscalizadoras y promotoras del estado, incluyendo censos, encuestas y levantamientos que, si bien no registraban la producción directamente, sí recogían información sobre el empleo y otras variables que permitían mejorar la estimación indirecta de la actividad no reportada. Sin embargo, el universo reportado no superó el 30% de la actividad total hasta 1946, fecha de la primera estimación de cuentas nacionales realizadas por el BCR basadas en un sistema de registro y encuesta anual de la actividad de empresas. Sin embargo, la cobertura de ese sistema de reporte en la práctica sólo alcanzaba a las empresas más grandes y formales cuya proporción variaba desde un grado de registro mínimo en el caso de la agricultura no exportadora a un alto registro de actividades como la electricidad, banca, y algunos sectores manufactureros. En general, la cobertura se limitaba mayormente a Lima y otras ciudades, y a empresas formales. Hoy, según un informe del INEI sobre la producción formal e informal, la cobertura de los distintos sistemas de registro habría alcanzado un 81% de la actividad productiva.

Además de esa perspectiva de composición global, las estadísticas de Seminario nos permiten examinar las hipótesis planteadas por dis-

tintas teorías del desarrollo económico centradas en la relación entre las diversas actividades productivas, particularmente entre actividades “líderes”, como las exportaciones y la manufactura, y el resto, categorías analíticas que corresponden con las visibles y las no visibles en los registros oficiales. Un postulado central de la teoría del desarrollo económico ha sido que ciertas categorías productivas, especialmente las exportaciones y la manufactura, juegan un papel de liderazgo y de estímulo en la génesis del desarrollo económico, tesis que podrá ser evaluada con la perspectiva más completa del trabajo de Seminario.

Carlos Contreras ha comentado que “los historiadores no parten de los hechos para construir sus relatos, sino, explícita o implícitamente, de un argumento o una idea,” pero aclarando que el relato no debe construirse “tergiversando los hechos.”² En esa aclaración está el detalle, debido a lo difícil que resulta conocer hechos ocurridos en las tinieblas de una economía distante en el tiempo y no documentada en su momento. Ante la oscuridad, es difícil no recurrir a cualquier indicio plausible o que encaje con una idea previa. Además, los “hechos” de una historia económica tienden a ser menos puntuales y visibles que en el drama de la historia política, donde pocas personas son dueñas de la escena y en gran parte los hechos son actos puntuales, altamente localizados y visibles. En la historia económica, más bien, una inmensa mayoría de los “hechos” son gotas de lluvia, anónimas, ampliamente esparcidas, que luego siguen caminos según las oportunidades o los obstáculos casi invisibles que se presentan, y puede pasar mucho tiempo hasta verlas convertidas en el trazo de un nuevo río. Las limitaciones de la información sobre los múltiples pequeños “hechos” de la economía son particularmente grandes, y un esfuerzo para conocer esa historia debe dedicarse a un conocimiento de la metodología usada para llegar a cualquier afirmación. Un punto de partida básico, por lo tanto, es la simple distinción entre lo registrado o reportado contemporáneamente, y lo que más tarde sólo puede ser adivinado de modo indirecto. La

2 Carlos Contreras, *El Comercio*, “¿Cómo se ha escrito nuestra historia?”, *El Comercio* 11 agosto, 2018.

luz que ha prendido Seminario será una ayuda significativa para reducir el margen para la imaginación.

El Milagro de los Panes

Una tercera revelación de la obra de Seminario sería la incomparecencia de un hecho anunciado repetidamente durante el siglo veinte – una crisis demográfica y alimentaria esperada y repetidamente proclamada durante el siglo veinte.

Entre los diagnósticos tempranos de la agricultura destacan el de (Martinet, 1877), “La Agricultura en el Perú” publicada en 1877, que Heraclio Bonilla consideró “la primera visión de conjunto” del agro anterior a la guerra con Chile, y luego el informe “Política Agrícola-Alimenticia” de (Klinge, 1946), publicado en 1946. Ambos trabajos tienen el enfoque positivo y posibilista de autores con conocimientos de tecnología moderna y de las experiencias exitosas de otros países, como corresponde con su objetivo de servir de guía para la modernización del sector. Pero ambos se vieron limitados por la falta de información estadística sobre una agricultura nacional excepcionalmente diversa, y por un escaso conocimiento de la sociedad campesina. En su presentación de la obra de Martinet, Honorio Pinto escribe que el autor “repite constantemente lo que debe hacerse ... pero no que es y por qué es”.³

Cabría recordar que, hasta mediados del siglo XX la mayor parte de la producción de alimentos consistía en una agricultura de subsistencia que sustentaba a la misma población que la producía: en 1946 la población rural era 4.7 millones de personas, o sea 75% de la población nacional, y por lo tanto era también el destino de la mayor parte de las escasas cosechas que lograban en sus minúsculos y gastados terrenos. Hasta esa fecha la población urbana apenas alcanzaba 1.5 millones de personas. El reto que se asomaba hacia mediados del siglo XX era la repentina explosión de esa población urbana, que en unos 70 años pasaría a ser de 27 millones, multiplicándose 18 veces, explo-

3 La evidente falta de conocimiento se refiere en particular a la agricultura de la sierra.

sión que se volvió el trasfondo de alarmadas miradas al agro desde las ciencias sociales. ¿Cómo un campesinado, que apenas lograba nutrirse a sí mismo, con un mínimo de educación, y sin medios para descubrir, implementar y asumir los riesgos de nuevas prácticas, podría siquiera doblar su producción, y mucho menos alimentar a una gigantesca nueva población urbana?

La preocupación por el crecimiento demográfico y la escasez de tierra cultivable, registrada desde el siglo XIX, fue tomando fuerza durante el siglo XX, avivada por dos fenómenos políticos, una creciente inestabilidad política en el campo, y una invasión a Lima y otras ciudades por migrantes del campo. Si bien la explosión demográfica se producía en muchos países, el Perú sería especialmente vulnerable por las dificultades de su geografía, la extrema pobreza de su población mayoritaria, y el monopolio de poder y tierra en manos de clases rentistas con poca motivación para el desarrollo productivo.⁴ Además de esos obstáculos, la estructura de poder favorecía el uso de las mejores tierras para cultivos de exportación, generando rentas para la clase propietaria a costa de alimentar a la mayoría de la población. Se tenía así un cúmulo de argumentos para proyectar – e incluso dar como un hecho ya iniciado – un colapso alimenticio.

El estado de la tierra agrícola en ese momento cuando se iniciaba el huaico poblacional fue descrito por el historiador Emilio Romero en su historia económica publicada en 1949:

“la habilidad heredada desde los Incas no podía levantar el poder productivo de la tierra esquilma por siglos de trabajo sin fertilizante. Este es el problema más grande del Perú ac-

4 Según Caballero, José María, *Economía agraria de la sierra peruana antes de la Reforma Agraria*, IEP, 1981, pp.98-99, no existió el llamado “monopolio.” Caballero demuestra que las cifras del Censo Agropecuario de 1972 señalan que, a diferencia de la superficie total – abultada por las cifras de pastos no cultivables – la superficie sí cultivable, con y sin riego, se encontraba ampliamente repartida, con un 80% en manos de propiedades con 50 o menos hectáreas. La imagen de un monopolio latifundista de la superficie cultivable se ha basado en un error de lectura de los datos censales.

tual, que en los últimos 50 años fincó su vida en un sistema colonial de exportaciones de algodón y azúcar, sin cuidar el flanco de la alimentación nacional.” Además, “la región andina “permaneció olvidada ... sin fomento agrario, sin apoyo de capitales ni dirección técnica, la sierra del Perú languidecía.” (Romero, 2006, p.392).

Las referencias a la alimentación son escasas en la historia de Basadre, pero una de ellas recordó el lamento del fiscal José Gregorio Paz Soldán, quien en 1870 dijo que “El Perú no produce lo necesario para la permanente alimentación de sus habitantes”. (Basadre, 1983, p.46).

Y luego Basadre cita una ley aprobada por la Convención Nacional de 1856 que liberaba de derechos de importación a los víveres de primera necesidad, comentando que “Esta ley vino a ser una prueba fehaciente de que ni aún en aquellos años los alimentos producidos por las tierras en el país eran bastantes para el consumo.” (Basadre, 1983, p.47).

Y en un volumen de su “Historia de la República” comenta sobre “El Problema de la Alimentación,” refiriéndose a la destrucción del sistema de alimentación vigente durante la colonia, y la creación de un patrón de uso de la tierra ineficiente y causante de problemas nutricionales. Cita además un estudio publicado en los Anales de la Facultad de Medicina en 1960 informando que el consumo de calorías y proteínas por persona había empeorado de 1947 a 1966.

“Se olvidó o despreció salvo en casos como la papa, la amplia oferta alimenticia de la cultura andina ... El nivel de la producción agrícola en la sierra hállase reducido por las técnicas elementales todavía empleadas para cultivar productos de tanta importancia como la papa y otros como el camote, la quinua y la cañihua. Algún día deberá hacerse un estudio sobre la triste historia del trigo en el Perú.” (Basadre, 1983, p.255-256).

La mirada preocupada desde las ciencias sociales se volvió la norma en las siguientes décadas, y más de un analista comenta que estaríamos al borde de un colapso productivo. El antropólogo William Stein, por

ejemplo, con larga dedicación al estudio de la vida rural en el Perú, presenta una investigación del año 1985 refiriéndose al “conocido estancamiento agrícola del Perú,”⁵ citando a varios autores incluyendo Luis Paz Silva quien escribió que la “degradación de los suelos es más acelerado que la incorporación de nuevos recursos a la producción” y que “más de dos millones de hectáreas presentan problemas de erosión y pérdida de fertilidad.” (Paz Silva, 1984).

Una de las primeras evaluaciones del agro peruano de un economista fue publicada por (Roel, 1961) en un libro que abarca el agro en general - productos de exportación y de consumo interno - y sustentada con numerosas referencias estadísticas, incluyendo lo que quizás fue el primer aprovechamiento de las recién creadas cuentas nacionales, usando también mediciones recientes de la FAO y de SCIPA de las deficiencias a nivel nacional y regional de calorías y proteínas realizadas. Roel anuncia en su prefacio “Al terminar la década de los años cincuenta, el sector agrario hizo crisis,” y luego afirma que ha habido “un empobrecimiento de la mayoría de los comuneros,” y que “Como abastecedor alimenticio, el sector agropecuario no ha cumplido su papel.”

Varios historiadores del último medio siglo describen una situación de inminente colapso agrícola. Peter Klarén, en su historia general del Perú, escribe que “la agricultura entró en la década de 1960 en una etapa de fuerte caída ... La producción per cápita de los cultivos alimenticios prácticamente se estancó a lo largo de la década, subiendo de un índice de 100 en 1961, a apenas 103 en 1967, y cayendo luego a un mínimo de 99 en 1969.” (Klarén, 2012, p.402).

La historia de Thorp y Bertram se concentra en las actividades de exportación y de manufactura, con pocas referencias a la agricultura para el consumo interno, pero describen un cuadro de “crecimiento modesto” a inicios del siglo XX, seguido de un descenso en los años treinta cuando “la agricultura para el mercado interno no alcanzó la prosperidad,” y acusando que entre mediados de la década de 1950

5 William Stein, “La situación de la clase trabajadora rural del Perú”, Reunión Anual de la Asociación Antropológica Americana, Chicago, nov. 1983.

hasta 1969 “el desarrollo de la agricultura peruana estuvo básicamente paralizada.” (Thorp & Bertram, 1978, p.252,257).

Asimismo, (Burga & Manrique, 1990) resumieron los “Rasgos Fundamentales de la Historia Agraria, SS. XVI-XX” en SEPIA III, afirmando que “la situación de la agricultura peruana contemporánea ... ha llegado a un punto crítico,” explicando que “Hoy, las tierras son insuficientes. Se ha roto la relación hombre-tierra, y la situación no hace más que agravarse. Día a día se incrementa la población peruana... su crisis ha ido agudizando sistemáticamente”, mencionando el sobrepastoreo, la sobreutilización de los suelos, y una alarmante retracción de la frontera agrícola. Escribiendo hacia el final de la década senderista, cierran su ensayo con una alusión a la historia política de la Sierra ... “el pasado sigue pesando decisivamente”, y, a pesar de la reciente reforma agraria, indicando que “los problemas del agro no son más solubles fuera del contexto de una formación radical de la sociedad peruana.” En un ensayo posterior, (Manrique,2014) elabora sobre la historia de la agricultura peruana entre 1930 y 1980, y habla de una “aguda descapitalización del agro” y “decadencia del agro” en medio de “un acelerado crecimiento de la población,” enfatizando los fenómenos de la migración interna y el creciente conflicto rural como causas y efectos. Cerrando su ensayo, Manrique anuncia que en ese periodo (1930-1980) “se produjo la crisis final del agro tradicional.” (Manrique, 2014, p.208).

Las estimaciones de Seminario no avalan ese anuncio, ni las múltiples afirmaciones aquí citadas acerca de la incapacidad de la agricultura nacional para afrontar una explosión demográfica. Según Seminario, la agricultura nacional ha venido cumpliendo plenamente, creciendo 2.3% al año desde 1820, incluso superando el aumento demográfico de 1.6% al año, y de esa manera ha hecho posible una gradual elevación en el nivel promedio de consumo. Adicionalmente, el éxito exportador del país hizo posible aumentar la importación de alimentos, los que pasaron de ser un mero 1 o 2 % del consumo total de alimentos en 1820 a 28 por ciento en 2019. Así, entre la mayor producción nacional y las mayores importaciones el valor del consumo alimenticio promedio por habitante se ha elevado en cuatro veces, cifra que guarda relación

con el comportamiento normal de la demanda alimenticia. Ese comportamiento es resumido por el coeficiente de la elasticidad-ingreso, que normalmente es positivo pero menor a uno. En el caso de las cifras estimadas por Seminario, el ingreso promedio por habitante habría aumentado en 11.5 veces, mientras que el consumo alimenticio promedio habría aumentado 4.2 veces, indicando una elasticidad-ingreso de demanda de alimentos de 0.36.

Pero habría que señalar que para constatar un aumento en el consumo total de alimentos no necesitamos los cálculos de Seminario. La comprobación más directa de un “milagro de los panes” se encuentra en los censos de población: la multiplicación física de la población, de censo a censo, desde 1.5 millones en 1820 a 32.1 millones en 2019, sería una imposibilidad biológica de no haberse producido un aumento equivalente en la disponibilidad de alimentos, nacionales o importados. Y si bien la importación ha aumentado sustancialmente, más de dos tercios del consumo sigue siendo producto de la agricultura peruana. Pero los cálculos de Seminario confirman y precisan las dimensiones de un logro productivo no imaginado, y además sirven de base para la siguiente tarea del historiador, que sería explicar el cómo de esa expansión.

Así, entre 1821 y 2019 se produjo una continua expansión en la producción de alimentos para consumo interno, desde 47 millones (de US\$ de 1979) en 1821 a 3,604 millones en 2019, con una tasa promedio anual de crecimiento de 2.3%, expansión que no sólo hizo posible un crecimiento masivo de la población, sino que permitió una multiplicación en el consumo por persona a lo largo de los dos siglos. Ciertamente, una parte de esa oferta de alimentos fue cubierta por un volumen y proporción creciente de importaciones, que como se ha dicho crecieron sustancialmente pero el trabajo fuerte le tocó a nuestra agricultura, en su mayoría serrana y con poco acceso a tecnologías modernas o un apoyo material del estado. ¿Cómo explicar ese salto? ¿De dónde ha salido la superficie cultivable, la mano de obra, la tecnología y la organización social para elevar el volumen de producción agrícola no exportado en casi 77 veces?

Un elemento fue la expansión del área cultivada, hecho cuya magnitud sorprende en vista de las frecuentes referencias de historiadores a la insuficiencia, pérdida de fertilidad, erosión, y retracción de la frontera agrícola. Desde el primer censo agropecuario en 1929 se ha podido constatar un aumento de casi 300 por ciento en el área cultivada (ver tabla 2). Si bien no se cuenta con cifras de hectareaaje durante el siglo anterior, se debe presumir una expansión sustancial también en ese periodo. La expansión habría sido facilitada por las tierras trabajadas antiguamente por la población pre-conquista pero que se habían dejado de usar por la reducción de la población durante la colonia. Incluían, por ejemplo, entre medio y un millón de hectáreas en andenes que, en gran parte, se habían dejado de trabajar.⁶ Un supuesto razonable sería que la tecnología era esencialmente la misma y, por tanto, la relación población-área cultivada en 1821 era similar a la de 1929, en cuyo caso el área de cultivo se habría triplicado entre 1821 y 1929. Desde 1929, más bien, se sabe que el área de cultivo se expandió casi tres veces, por lo que su aumento total durante los dos siglos de la república habría sido de diez veces, hecho que explicaría gran parte del aumento en la oferta alimenticia.

Un aspecto para considerar de esa expansión alimenticia es el aporte de cada una de las tres regiones naturales del país, destacando la entrada en escena de la Selva durante el siglo XX, cuya contribución al área agrícola en 2012 llegaba a 22% de la oferta total. Sin embargo, es particularmente interesante que la contribución principal a la expansión del área de cultivo se dio en la Sierra, región que, a pesar de su imagen de tierra deteriorada y exprimida, habría contribuido la mitad del aumento total de nuevas áreas de cultivo durante los dos siglos.

6 Estudio Mason-ONERN, 1988, basada en fotos aéreas. El censo agropecuario de 2012 registró 665,000 hectáreas de andenes y terrazas.

Tabla 2
Perú: Población, Alimentos y Superficie Agrícola Cultivada

Población (millones)	1820	1929	2019
Total	1.5	5.1	32.5
Urbana	0.4	1.5	25.4
Rural	1.1	3.6	7.1

Fuente: Seminario (2015) y Banco Mundial.

Alimentos	1820	1929	2019
Por persona (\$)	37	79	156
Producción nacional	1	20	28
% Producción nacional	99	80	72
% Importados	1	20	28

Fuentes: Seminario (2015), Bonilla (1978 y 1980), Ministerio de Hacienda y Comercio (1931) y SUNAT. Valores en US\$ de 1979.

*El importe de alimentos importados para 1820 pertenecen al quinquenio 1826 - 1831, se asume que la cifra se mantiene constante desde 1820 hasta 1831

**Se asume que el valor de los alimentos se encuentra en precio de chacra ya que el PBI agrícola no exportado es el consumo de alimentos de origen nacional.

Superficie cultivada	1820*	1929	2012
Hectáreas (millones)	0.4	1.5	4.2

Fuentes: Pinto (1972), Seminario (2019) y CENAGRO 2012.

*Para 1820 se estimó la superficie agrícola cultivada usando la población de 1820 y la relación hectárea cultivada por persona del censo agropecuario de 1929.

Sin embargo, el aumento en el volumen de producción de alimentos excedió largamente la expansión del área cultivado, que fue de aproximadamente 10 veces. La pregunta más difícil, entonces, se refiere a la explicación de esa productividad, difícil porque ha recibido poco estudio, por la inmensa variedad de nuestra actividad agropecuaria, y también porque no se puede atribuir a una “revolución verde” científica. Lo peruano ha sido poco visible y poco identificado con las recetas acostumbradas, y justamente por esas razones, fácil de ignorar.

Más que la magia de una revolución verde, el milagro de los panes en el Perú se debe atribuir a una magia menos dramática o visible - una revolución logística y organizativa, gradual y acumulativa, a lo largo de dos siglos, cuyos pilares han sido las sucesivas revoluciones tecnológicas del transporte y de las comunicaciones. El aporte de la tecnología ha consistido en el uso de fertilizantes, insecticidas, vacunas para el ganado, pequeños tractores que navegan el imposible terreno serrano y el plástico que hoy abarata la irrigación y el acarreo, pero ese mismo avance de la tecnología ha sido impulsado por las mejoras logísticas, tanto en el aspecto del movimiento físico de los bienes, como en el aspecto de la comunicación y el fluir del conocimiento. Hoy se reconoce que las cadenas de suministro son poderosos motores de la economía mundial, pero esa misma lógica explica el desarrollo relativo de nuestra agricultura campesina. Hace casi tres décadas un estudio de la economía campesina realizado por Daniel Cotlear identificó algunos de los mecanismos de esa revolución logística, descubriendo fuertes diferencias en los niveles de ingreso entre comunidades de la sierra según su cercanía a centros de población, pista que luego fue explorado en más detalle en mi estudio *Conexión y Despegue Rural*.⁷

Seminario: nueva mirada

En esta reflexión sobre la obra de Bruno Seminario he buscado ilustrar el doble aporte que nos deja. Además de su extraordinario logro estadístico, que debe servir para precisar y perfeccionar casi todo examen de algún aspecto de nuestra historia económica, su obra abre ventanas para miradas desde nuevas perspectivas, como quien sube al techo de un edificio y mira el panorama más completo de su ciudad. Esa nueva mirada incluye la evaluación comparativa de nuestro performance en la carrera del desarrollo económico, y también el descubrimiento de

7 Cotlear estudió las economías de 18 comunidades de la Sierra, clasificadas según la accesibilidad a centros de población. La importancia de la cercanía a los centros de población fue resaltada también por Adolfo Figueroa. Los mecanismos de una revolución logística fueron estudiados más en Richard Webb, *“Conexión y Desarrollo Rural.”*

los contenidos y proporciones internos de su propia economía, que nos ayudará a no pasar por alto componentes poco conocidos. Y finalmente, es el caso del “milagro de los panes”, el logro productivo de la agricultura de alimentos para consumo nacional que ha jugado un papel central en la historia republicana y que, en mi opinión, presenta al historiador un reto aún no resuelto - ¿cómo se logró?

Bibliografía

- Abad, L., & Van Zanden, J. (2016). “Growth under Extractive Institutions? Latin American per capita GDP in colonial times”. *The Journal of Economic History*, 76(4), 1182-1215.
- Basadre, J. (1983). *Historia de la República del Perú, 1822-1933*. Lima: Universitaria.
- Bonilla, H. (1978). Notas en torno a la historia económica y social de Bolivia (1821-1879).
- Bonilla, H. (1980). *Un siglo a la deriva: Ensayos sobre el Perú, Bolivia y la guerra*. (1.^a ed.). Lima: Instituto Peruano de Economía.
- Burga, M., & Manrique, N. (1990). “Rasgos fundamentales de la historia agraria peruana, ss. XVI-XX”. Perú: *El problema agrario en debate*. Lima: SEPIA.
- Burga, M. y Nelson Manrique (1990). “Rasgos fundamentales de la historia agraria peruana, ss. XVI-XX”. En Alberto Chirif, Nelson Manrique y Benjamín Quijandría (eds.), SEPIA III. Lima: SEPIA.
- Contreras, C. (11 de agosto de 2018). “¿Cómo se ha escrito nuestra historia?” *El Comercio*, p.28
- Cortázar, D. (1989). *Desarrollo campesino en los Andes*. (1.^a ed.). Lima: Instituto de Estudios Peruanos
- Figueroa, A. (1981). *La economía campesina de la sierra del Perú*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Gootenberg, P. (1993). *Imagining development: Economic ideas in Peru's “Fictitious Prosperity” of guano, 1840-1880*. (1.^a ed.). California: University of California Press.

- Hunt, S. (1973). *Price and quantum of Peruvian exports, 1830-1962*. New Jersey: Woodrow Wilson School, Princeton University.
- Hunt, S. (2011). *La formación de la economía peruana, Distribución y crecimiento en la historia del Perú y América Latina*. (1.^a ed.). Lima: Instituto Peruano de Economía.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). (2020). *Producción y empleo informal en el Perú: Cuenta satélite de la economía informal 2007-2019*. INEI. Recuperado de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecurso/publicaciones_digitales/Est/Lib1764/
- Klinge, Gerardo, 1946, *Política Agrícola-Alimenticia*, Lima: Sociedad Nacional Agraria.
- Maddison, A. (2010). "Historical Statistics of the World Economy: 1-2008 AD". Recuperado de <https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/releases/maddison-database-2010>
- Manrique, N. (2014). "Historia de la agricultura peruana, 1930-1980". En C. Contreras (Ed). *Compendio de Historia Económica del Perú*, Tomo 5, *La economía peruana entre la gran depresión y el reformismo militar, 1930-1980* (p. 159-215). Lima: Banco Central de Reserva del Perú – Instituto de Estudios Peruanos.
- Martinet, J. (1977). *La agricultura en el Perú*. Lima: Centro Peruano de Historia Económica.
- Paz Silva, L. (1984). "La producción de alimentos y la población del Perú en el año 2050". En Centro Peruano de Estudios Internacionales (Ed). *La población del Perú en el año 2050: demografía y sub-desarrollo* (p. 75-93). Lima: Universidad nacional Agraria.
- Romero, E. (1949). *Historia Económica del Perú*. (1.^a ed.). Buenos Aires: Ed. Sudamericana, 1949.
- Seminario, B. (2015). *El desarrollo de la economía peruana en la era moderna*. (1.^a ed.). Lima: Universidad del Pacífico.
- Thorp, R., & Bertram, G. (1978). *Peru 1890-1977. Growth and policy in an open economy*. (1.^a ed.). New York: Columbia University Press.
- Webb, R. (2013). *Conexión y desarrollo rural*. Instituto del Perú, Universidad San Martín de Porres.

LA TRAYECTORIA DE LA DEUDA EXTERNA

HERACLIO BONILLA

El problema

La experiencia peruana con la deuda externa es singular y única, y eso solo amerita su conocimiento por las lecciones prácticas que genera, así como por sus implicancias para la teoría. En efecto, desde la conquista española hasta el final del período colonial, el Perú al igual que los Andes y Mesoamérica fue un exportador neto de capitales hacia el resto del mundo, pero desde la independencia de España a la fecha invirtió su posición para pasar a ser un importador neto de los mismos, con todas las consecuencias asociadas a esa condición: cese de pagos, bancarrota, nuevos préstamos. Pero por extraño que parezca pese a su posición marginal en el sistema internacional del siglo XIX fue uno de los clientes privilegiados en el mercado financiero de Londres, a la vez que experimentaba diversos mecanismos de acceso a esos créditos, desde la venta de títulos de la deuda externa hasta la colocación de bonos, pasando por préstamos de la banca privada y de las agencias financieras multinacionales. Desafortunadamente no es posible todavía realizar indagaciones sobre el papel de las inversiones directas extranjeras por la inaccesibilidad de la documentación pertinente.

En principio una política financiera adecuada supone el equilibrio entre los gastos y los ingresos; es decir, que un país debiera gastar lo que tiene. Pero esto nunca se cumplió en el Perú, ya sea porque el ingreso real es menor a lo presupuestado, o porque los gastos exceden a las estimaciones, siendo múltiples las razones para cada situación.

Cuando eso ocurría, el mecanismo era acudir al endeudamiento externo, alternativa que era fácil por la abundancia de capitales en el exterior. Esa abundancia hizo que no se pensara en las consecuencias de ese endeudamiento en el mediano y en el largo plazo, además del hecho que los responsables de esa política ya no estarían en funciones cuando los plazos de pago se vencían. La experiencia peruana desde 1821, hasta hoy es una elocuente demostración de este proceso.

De la independencia al Contrato Grace

Hasta fines del siglo XVIII, Hispanoamérica, como se señaló, fue una exportadora neta de capitales con destino a Europa, a través de España. Sin embargo, después de la Independencia, la región se convirtió en una importadora de los mismos, con las consecuencias conocidas de endeudamiento, cesación de pagos y bancarrotas. Ese es un proceso, como bien sabe todo lector atento, que continúa hasta las turbulencias financieras del presente. Esto no significa que durante la Colonia las Cajas Reales no experimentaran déficits, en el sentido de que sus recaudos no siempre fueron suficientes para cubrir sus gastos, en especial cuando tenían que financiar la supresión de disidencias. Sin embargo, esos desequilibrios se arreglaban por medio de transferencias internas, de las cajas más fuertes a las más débiles, o a través de los situados, (transferencia de recursos de las Cajas con superávit a las deficitarias), como lo ilustra el sostenimiento de las murallas de Cartagena, la verdadera bisagra entre el nuevo y el viejo mundo.

Carlos Marichal (1999), escribe que estas desmedidas exigencias de la metrópoli fueron las que terminaron produciendo el quiebre de la caja real más importante que España tenía en América, de manera que preparan su fragilidad incluso antes de que irrumpiera la rebelión de 1810.

Si eso ocurrió con la Caja y el virreinato más opulento, puede deducirse lo que experimentaban las cajas y los virreinatos menos favorecidos. En el caso de la Nueva Granada, los informes sucesivos de los virreyes en sus relaciones de mando traducen su incapacidad de enviar excedentes a España por sus necesidades domésticas. Solo

el virrey Ezpeleta, en 1796, declara poder remitir “algún sobrante” a España.

Estas dificultades se agravaron con las guerras de la Independencia por razones totalmente obvias: los enfrentamientos destruyeron los activos de minas y haciendas, los soldados enfrentados en uno y otro bando eran trabajadores de haciendas (colonos o esclavos), los animales de carga fueron destinados a otros servicios, el financiamiento de las tropas se hizo por medio de confiscaciones y embargos que erosionaron de manera significativa el desarrollo económico de las naciones. Por ello, los viajeros europeos que visitaron el continente luego de la Independencia recurrieron a una metáfora muy precisa para describir su situación: al igual que a la Venus de Milo, decían, faltaban aquí dos brazos: mano de obra y capitales. La mano de obra era escasa por la existencia de una serie de barreras a la movilidad de los trabajadores, mientras que los capitales se fueron del país como consecuencia de la independencia.

Por consiguiente, estas jóvenes repúblicas nacieron con déficits impresionantes, como consecuencia de escasos o nulos recaudos, dada la contracción de sus economías hasta la segunda mitad del siglo XIX, y de los gastos derivados de la guerra, no solo contra España sino también contra los demás países que surgieron de la disolución del pacto colonial. En este contexto, el único recurso fue Inglaterra, con la capacidad financiera para atender, bajo la forma de préstamos, los requerimientos urgentes de la América Latina; tan boyante era su situación, que los ahorristas ingleses estuvieron incluso dispuestos a financiar países inexistentes, como lo demuestra la experiencia del préstamo de 200.000 libras esterlinas otorgado a Poyais y a su “príncipe” McGregor.

Tabla 1
Cuadro de las deudas flotantes en Londres, 1822-1829

Años de la emisión	Tasa de interés (%)	Nombre del Estado	Monto total de empréstito contratado en libras esterlinas	Monto total de la emisión del empréstito en Londres en libras esterlinas	Precio de la emisión	Agentes de la emisión
1822	6	Chile	1.000.000	934.000	70	Hullett Bros. & CO
	6	Colombia	2.000.000	2.000.000	84	Herring, Graham, & Powles
	5	Dinamarca	3.000.000	2.000.000	77½	A. F. Haldimand & Co
	6	Perú	1.200.000	450.000	88	Thomas Kinder & Co
	5	Rusia	6.451.875	3.546.000	82	Rothschild & Sons
1823	5	Austria	3.500.000	3.500.000	82	Rothschild & Sons
	5	Portugal	1.500.000	1.500.000	87	Thomas & W. King
1824	5	Brasil	1.686.200*	1.686.200*	75	Baylett, Farquhar & Co., Alexander & Co. Wilson Shaw & Co.
	6	Buenos Aires	1.000.000	1.000.000	85	Baring Bros & Co.
	6	Colombia	4.750.000	4.750.000	88½	B. A. Golschmidt & Co., Alexander & Co. Wilson Shaw & Co.
	5	Grecia	800.000	800.000	59	A. Laughman y Co.
	5	México	3.200.000	3.200.000	58	B. A. Goldschmidt & Co.
	5	Nápoles	2.500.000	2.500.000	92½	Rothschild & Co.
	6	Perú	Balance de empréstitos de 1822	750.000	82	Thomas Kinder & Co
1825	5	Brasil	2.000.000	2.000.000	85	Rothschild & Sons
	3	Dinamarca	5.500.000	3.500.000	75	Thos Wilson & Co.
	5	Grecia	2.000.000	2.000.000	56½	Ricardo & Co.
	6	Guatemala	1.428.571	163.300	63	Barelay, Herring Richardson, & Co.
	6	México	3.200.000	3.200.000	86½	Barelay, Herring Richardson, & Co.
	6	Peru	616.000	616.000	78	Thomas Kinder & Co.
1828	5	España	600.000**	600.000		Spanish Finl. Comm.
1829	5	Brasil	800.000	800.000	54	Rothschild & Sons and Thos. Wilson & Co.

Fuente: Dawson (1990).

Así, en 1822 se realizaron cuatro emisiones por un valor nominal de 3.650.000 libras esterlinas, seguidas de otras diez entre 1824 y 1825 por 17.470.000 libras esterlinas. De este total, que representaba 21.129.000 libras esterlinas, el préstamo otorgado a México por 7 millones fue el más grande, viniendo luego los préstamos a la Gran Co-

lombia (6.750.000), Brasil (3.200.000), Perú (1.816.000), la provincia de Buenos Aires (1.000.000) y las provincias unidas de Centroamérica (163.000). Por cierto, estos préstamos no fueron la única modalidad asumida por el capital inglés, porque también se produjeron inversiones directas, sobre todo para reactivar los centros mineros de Hispanoamérica, que entre 1824 y 1825 alcanzaron un total de 24.190.000 libras esterlinas. Pero estas inversiones fueron un fiasco y produjeron, más bien, la primera gran crisis financiera de 1825 y la renuencia a continuar con este tipo de colocaciones, por lo menos hasta los inicios del último tercio del siglo XIX. Los tiempos eran otros: más que la inexistencia de vetas importantes, lo importante es que ya no se contaba con el mecanismo casi gratuito de asignación y retención de la mano de obra que era la vieja mita minera.

Todas estas operaciones de préstamos fueron un desastre, tanto para los bondholders ingleses como para los países que los solicitaron. Quienes ganaron fueron los especuladores de la bolsa y los agentes de gobierno. Los primeros a través de la manipulación de las tasas de interés, la brecha entre el precio nominal y real de los títulos, la intervención en los fondos de amortización, y las arbitrarias comisiones recibidas en cada operación de préstamo. Los segundos, por el uso indebido y sin control de las sumas obtenidas, o por la asignación de esos recursos con fines distintos a los fijados inicialmente.

Como no existían en ese momento ni el FMI ni el Banco Mundial para imponer una mínima disciplina en estas operaciones, y como los ahorristas no tenían todavía la capacidad política para obtener un respaldo decisivo del gobierno inglés en sus reclamos, estos préstamos tuvieron que esperar tiempos mejores para su redención, con el agravante, para las finanzas de las nuevas repúblicas, de que, cuando la “conversión y consolidación de la deuda externa” finalmente se realizaba, los intereses devengados eran por lo menos el triple del valor de la deuda principal. Las emisiones posteriores eran, así, operaciones para el pago y retiro de los títulos en circulación, única garantía de éxito para la nueva operación financiera. Pero la deuda anterior implicaba necesariamente que una parte sustancial de los recursos del Estado se destinara a honrar estas obligaciones,

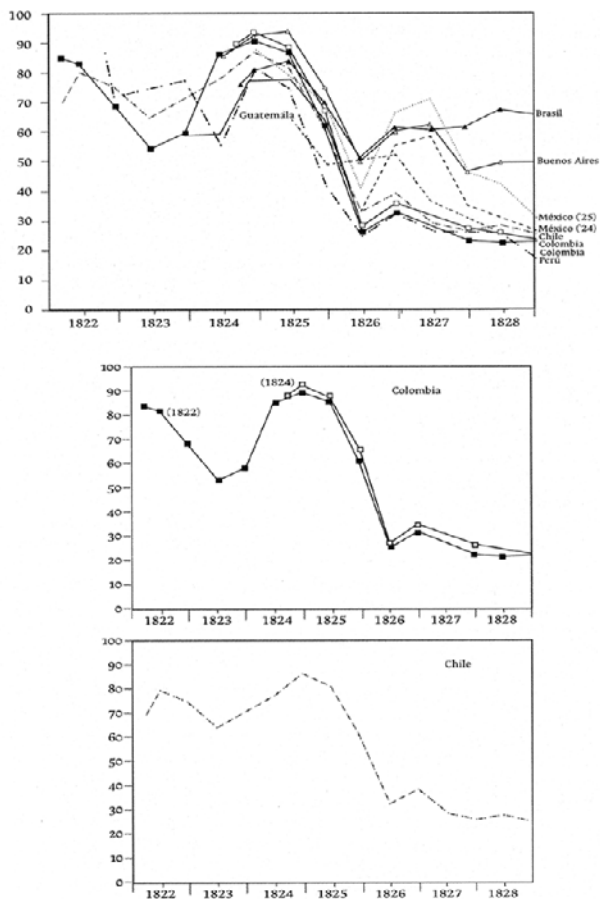
desatendiendo, por tanto, las necesidades domésticas más imperiosas. La trayectoria del Perú, desde 1822 hasta 1876, ejemplifica en su grado más extremo las peripecias y las dramáticas consecuencias de este proceso, que paradójicamente aparece con el amanecer de la libertad.

La Tabla 1, la Figura 1 y Figura 2, tomados del libro de Dawson (1990) ilustran de manera elocuente la situación descrita.

La experiencia del Perú con la deuda externa es prácticamente paralela a su emergencia como república independiente. Por consiguiente, nace como república virtualmente endeudado y culmina el siglo XIX firmando, en 1890, el llamado Contrato Grace, por el cual la cuantiosa deuda acumulada a lo largo del siglo se extinguía mediante la cesión a los tenedores de bonos de la deuda peruana, convertidos ahora como accionistas de la empresa británica “The Peruvian Corporation”, en concesionarios de una parte importante del patrimonio peruano ¿Qué permitió esa extraordinaria carrera de endeudamiento? ¿Cuál fue el nexo entre endeudamiento y desempeño de la economía? ¿Qué resultados tuvo la modalidad peruana de resolver el endeudamiento? Estas son las tres cuestiones que se discuten a continuación.

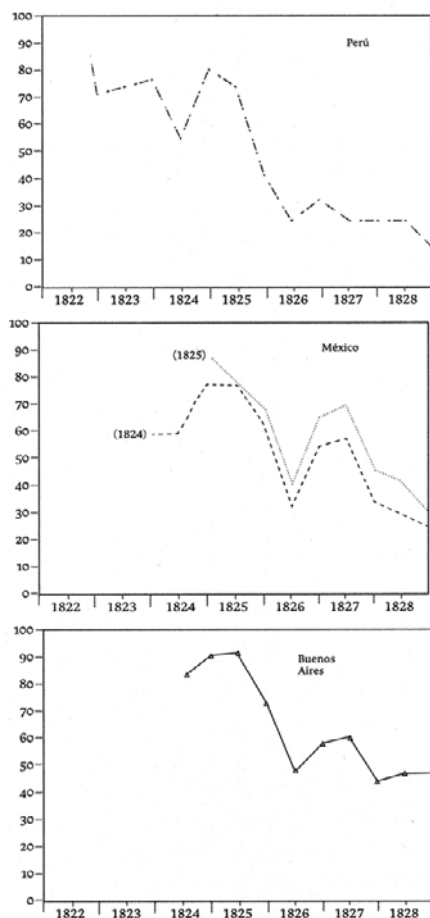
Para comenzar, la Tabla 2 presenta la relación de los préstamos obtenidos por el Perú durante el siglo XIX.

Figura 1
Fluctuaciones de los precios de los bonos latinoamericanos emitidos en Londres 1822- 1828

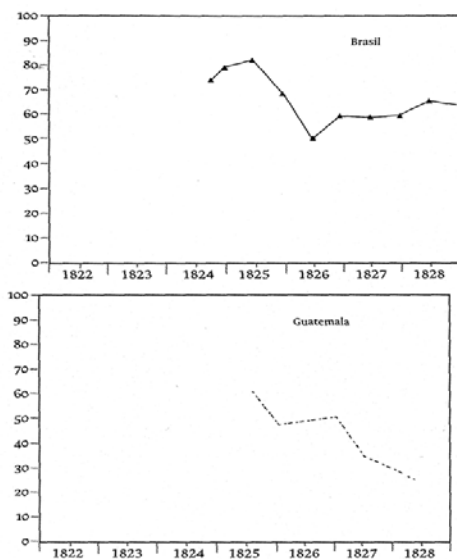


Fuente: Dawson (1990).

Figura 2
Fluctuaciones desagregadas de los precios de los bonos latinoamericanos emitidos por Londres



LA DEUDA EXTERNA EN 200 AÑOS



Fuente: Dawson (1990).

Tabla 2
Cuadro de las deudas flotantes en Londres, 1822-1829

Año	Valor nominal (£)	Tasa de interés (%)	Precio de emisión
1822	1.200.000	6,0	82/88
1824	616.000	6,0	78,0
1849	3.736.000	3,0	54/105
1853	2.600.000	4,5	85,0
1862	5.500.000	4,5	95,0
1865	10.000.000	5,0	83,5
1866	5.000.000	7,0	83,5
1869	291.000	5,0	71,0
1870	11.920.000	6,0	82,5
1872	36.800.000	5,0	77,5

Fuente: Bonilla (1984, pp.146-149).

En la relación anterior conviene separar, por razones de análisis, los préstamos iniciales de 1822 y 1824 de todo el resto. El contrato para el empréstito de 1822 fue suscrito por Thomas Kinder, un comerciante británico; su monto fue destinado al financiamiento del gasto corriente, y los bonos fueron garantizados con “todos los ingresos del Estado”, especialmente aquellos provenientes de la acuñación y las aduanas. Los fondos para la amortización del primer año fueron asegurados y se fijó un límite en los futuros empréstitos hasta que el primero fuera pagado (Palacios, 1983, pp. 13-14). El empréstito de 1824 no tuvo el éxito del primero. Si bien sirvió para pagar dos años de intereses del primer empréstito y un año del segundo, el Perú recibió solo un 25% del monto nominal emitido y tuvo que entrar en un cese virtual de pagos ante la imposibilidad de reunir los recursos necesarios, dado el estancamiento de su economía.

Esos primeros intentos se frustraron rápidamente, tanto por la insolvencia de los países de la región como por el rechazo de Londres a seguir atendiendo nuevos pedidos de préstamos. Hasta la década de 1840, por consiguiente, las rentas de las aduanas y, sobre todo, el prontamente repuesto tributo indígena colonial serán prácticamente los únicos soportes del gasto público.

A comienzos de la década de 1840, el Perú inicia el restablecimiento del sector externo de su economía mediante la exportación del guano de las islas, producto fundamentalmente utilizado para mejorar la productividad agrícola de Inglaterra. Hasta finales de la década de 1870, cerca de diez millones de toneladas de guano fueron exportadas. Su venta generaba una importante renta monetaria controlada directamente por el Estado peruano, dado que él era el propietario de las islas guaneras. Las implicancias del desarrollo de esta peculiar economía de exportación para el conjunto de la economía peruana han sido en los últimos años motivo de un importante debate académico y no es este el lugar para reproducirlo. Pero sobre el problema del endeudamiento externo del Perú, importa señalar que la renta guanera generó una bonanza financiera que hacía prescindibles aportes como los tributos de la población indígena, al mismo tiempo que permitía que el Estado tuviera en su poder un recurso importante

que no tardó en ofrecer como hipoteca de cada uno de los empréstitos obtenidos entre 1849 y 1872.

Las consecuencias de esta estrategia fueron importantes para el conjunto de la economía peruana. El Estado, como se acaba de señalar, pudo emprender una vertiginosa política de endeudamiento porque contaba con el guano como respaldo. Pero, a su vez, las rentas generadas por la venta del guano, que habían pasado a tener un papel importante en el financiamiento del gasto público, al ser utilizadas en un 50% en el pago directo del servicio de la deuda externa, terminaron generando déficits fiscales cada vez mayores, que fueron, finalmente, la justificación para empréstitos adicionales. Esos empréstitos eran en realidad operaciones de conversión y consolidación de la deuda externa, para utilizar el lenguaje de la época; es decir, préstamos nuevos para refinanciar la deuda existente. La reconversión de la deuda externa es una operación necesaria si se quiere obtener créditos nuevos, los cuales se colocan más fácilmente una vez que se “limpia” el mercado de los bonos correspondientes a las obligaciones anteriores. Evidentemente, el canje de un bono por otro genera una ganancia para quienes detentan el capital.

Cuando ya era evidente la importancia de la nueva renta guanera en las finanzas del país, se renovaron las presiones internas y externas para que se reanudara el pago del principal de los empréstitos de 1822 y 1824, además de los intereses devengados durante todos los años de cese de esos pagos. Para ese fin, el gobierno tuvo que emitir en 1849 nuevos bonos por un valor de 3.736.000 libras esterlinas y convertir los existentes en nuevas obligaciones. Esta operación, asociada con el éxito de la venta del guano, permitió el restablecimiento y la popularidad de los títulos de la deuda externa del Perú y, por consiguiente, su capacidad de conseguir nuevos préstamos, al extremo de que entre 1850 y 1875 obtuvo el 36,7% de los 140.887.000 de libras esterlinas a que ascendía el monto global del valor nominal de los empréstitos extranjeros a los gobiernos latinoamericanos durante esos años (Marichal, 1988, p. 113).

Sin embargo, esos créditos sucesivos, en lugar de preparar las bases para el crecimiento de la economía peruana, terminaron pa-

radójicamente por hacerla más vulnerable. En efecto, los bonos emitidos entre 1853 y 1865 totalizaron un valor nominal de cerca de 18 millones de libras esterlinas, que fueron utilizadas fundamentalmente para repagos, y el saldo para financiar el déficit fiscal (Stallings, 1985, p. 64). Sin embargo, la verdadera vorágine empezó en 1868, cuando José Balta, el presidente electo, decidió lanzar bonos de la deuda externa por un total de 49 millones de libras esterlinas, destinados en su mayor parte a financiar un ambicioso programa de construcción ferroviaria para articular las principales regiones productoras de materias primas con los más importantes puertos de exportación; pero también, como en la década anterior, a seguir refinanciando préstamos pasados. De un monto de 36.800.000 libras esterlinas a que ascendía el préstamo de 1872, nada menos que 21.800.000 se utilizaron para retirar los bonos de los empréstitos de 1865, 1866 y 1870 (Bonilla, 1984, p. 149).

La expansión de la deuda externa no solo evaporó las rentas generadas por el guano, sino que, en la década de 1870, al absorber su pago el 42,3% de los ingresos fiscales, terminó por colocar las finanzas públicas del país en un grado de dependencia extremo frente a los créditos externos. Y esto cuando el clima financiero de ese momento no era más el de euforia de las décadas pasadas. En efecto, en 1872, cuando el presidente José Pardo se vio obligado a lanzar la totalidad del empréstito de ese año, solo 230.000 libras esterlinas en bonos fueron compradas a su precio de lanzamiento, iniciándose un derrumbe irreversible que llevará los precios de esos títulos por debajo de 30 puntos hacia 1876, como un preludio de la segunda y definitiva cesación de pagos del Perú durante el siglo XIX (Bonilla, 1986, pp.167-184). Sin embargo, esta vez la crisis peruana estallaba en un contexto internacional de profunda depresión, situación que fijaba límites muy estrictos a toda posibilidad de recuperación.

En el Perú de 1876, todos los elementos estaban así reunidos para constituir el escenario de una inmensa debacle, un final seguramente no previsto cuando las primeras exitosas exportaciones del fertilizante alimentaron la sensación de una bonanza perdurable. Además de la nueva bancarrota financiera del país, en efecto, el nivel anual de

venta del guano había caído drásticamente por su creciente impureza y por la competencia de los fertilizantes sintéticos. Esta situación provocó que Auguste Dreyfus, comerciante y banquero del Perú, renunciara a seguir vendiendo guano y a continuar pagando la deuda externa, y todo esto cuando la creciente impopularidad de los títulos extranjeros de la deuda externa, asociada con la desconfianza de los inversores europeos en la solvencia de muchos países latinoamericanos, virtualmente cancelaba para el Perú toda posibilidad de salir de esta nueva crisis recurriendo a los métodos tradicionales. En este preciso contexto, la derrota militar de 1879 y la prolongada ocupación del territorio por el ejército chileno no son sino el lógico desenlace de una política caracterizada por el derroche y la imprevisión (Bonilla, 1978, pp. 92- 118).

Pero imputar a la deuda externa la responsabilidad de la crisis y la catástrofe financiera del Perú en 1876 no es, por cierto, completamente correcto. Sin duda, el gobierno peruano y muchos bondholders fueron víctimas de inescrupulosos correntistas, quienes encontraron en el negocio de la especulación con estos títulos una fuente segura de beneficios. Sin embargo, esto es solo una parte de la historia. La otra tiene que ver con las dificultades inherentes a una economía sustentada en la exportación de un recurso tan sui géneris como fue el guano de las islas, con las decisiones de política tomadas con relación al uso de la renta guanera, y con la ilusión de creer que los ferrocarriles por sí solos eran los portadores del progreso material y moral del país. Los fáciles recursos obtenidos por medio de una eficiente estrategia de endeudamiento no hicieron sino agravar una situación cuya dificultad central era la ausencia de una política económica alternativa. También fue posible pensar en la riqueza como resultado del trabajo y no como la expropiación del excremento de las aves guaneras.

Sin embargo, la crisis que atraviesa el Perú durante gran parte de la década de 1870, pese a toda su gravedad, fue fundamentalmente financiera y afectó al Estado sobre todo por el lado de sus ingresos, porque, en claro contraste con su bancarrota financiera, los productos tradicionales de exportación experimentaron un crecimiento

muy dinámico. En el caso de la plata, por ejemplo, su producción pasa de 1.395.936 onzas en 1874, a 1.427.592 onzas en 1877; mientras que la producción del azúcar se expande de 4500 toneladas en 1871 a 63.370 toneladas en 1877; y la del algodón, de 876.500 libras en 1856 a 9.949.200 libras en 1873 (Bonilla, 1986, p. 176). Todo hace pensar, por consiguiente, que, de no haber estallado la guerra contra Chile en 1879, el crecimiento continuado del sector de exportación de la economía peruana hubiera tal vez posibilitado la recuperación de los ingresos fiscales y la disminución del déficit fiscal. Pero esa anomalía de un sistema financiero en pleno caos en un contexto de expansión creciente del producto, ciertamente pudo darse solo como resultado de la desintegración espacial y económica del país. Lo que se tiene aquí son islas económicas muy modernas, pero desvinculadas entre sí y articuladas con el mercado exterior, de tal modo que no fue posible transferir internamente sus productividades. Es ese mosaico que contribuyó igualmente a la existencia de un mercado interno precario y débil

Desde la nueva cesación de pagos declarada por el gobierno peruano en 1876 hasta el estallido de la Primera Guerra Mundial, los acontecimientos más importantes con relación a la deuda externa fueron los siguientes: la constitución del Council of Peruvian Bondholders en 1876, como un grupo de presión para proteger los intereses de los tenedores de bonos; el estallido de una prolongada guerra entre el Perú y Chile, entre 1879 y 1884; la firma del Contrato Grace en octubre de 1889 para liquidar la deuda externa del Perú a cambio de la cesión de una parte importante del patrimonio peruano; y, finalmente, la creación de la Peruvian Corporation, a través de la conversión de bonos de deuda externa en acciones, como la empresa que administraría la gestión de los recursos transferidos a los bondholders a través del Contrato Grace.

Este es un resumen muy apretado de un proceso mucho más complejo detallado en otra publicación (Bonilla, 1977, pp. 1-35), pero que fundamentalmente presenta el desenlace de la experiencia del Perú con la deuda externa, desde su Independencia hasta los inicios de la Primera Guerra Mundial. Evaporadas las rentas del guano, destrui-

da parte de su economía y amputado su territorio durante el conflicto con Chile, las renovadas y esta vez efectivas presiones de los acreedores externos para encontrar una solución definitiva a la deuda pendiente, solo podían resolverse, dada la precariedad de la economía peruana, mediante la entrega de una porción de sus recursos, de los cuales la cesión de los ferrocarriles a la Peruvian Corporation constituía la concesión más importante. El arreglo de esa deuda externa, por otra parte, era igualmente importante en los esfuerzos de seguir atrayendo capitales extranjeros para financiar el restablecimiento de la economía de exportación, aunque esta vez estos procederían masivamente de Estados Unidos y, por lo menos hasta la segunda mitad de 1920, ya no más como préstamos, sino bajo la forma de inversiones directas en la extracción de materias primas de alta rentabilidad.

De ese modo, la larga y complicada vinculación de los tenedores de la deuda externa con el gobierno peruano llegaba a un final satisfactorio para aquellos. Porque si bien la gestión de esos recursos no estuvo exenta de otros problemas, por lo menos el control de los ferrocarriles, que desempeñaron un papel estratégico en la expansión de la economía de exportación en los tres primeros decenios del siglo XX, fue una importante fuente de renta para los nuevos propietarios, aunque Rory Miller (2010) señala que al inicio los ferrocarriles fueron una decepción para la Peruvian. La deuda externa, por otra parte, no reaparece de manera significativa sino en el segundo tramo del gobierno de Leguía, a partir de 1924, para financiar un importante programa de obras públicas y el déficit fiscal. Antes de que ese azaroso nuevo ciclo de endeudamiento se reanudase en la década de 1920, con un desenlace en 1930 no demasiado diferente al de 1876, las únicas deudas contraídas por el Perú fueron las suscritas en 1906 con banqueros alemanes por 600.000 libras esterlinas y en 1909 con banqueros franceses por 1.200.000 libras esterlinas.

El trabajo de Vizcarra (2017) concluye igualmente que “los auges basados en recursos naturales tienen el potencial de ser utilizados como palancas para el acceso a los mercados de capitales, pero que este acceso no es automático” (p. 127).

Del contrato Grace al cese de pagos

La guerra, la ocupación de gran parte de su territorio, la pérdida de sus recursos exportables, circunstancias que imposibilitaban atender el arreglo de la deuda, solución que era imprescindible y urgente para seguir obteniendo créditos externos, como el único camino para salir de esta penuria. La fórmula fue el Contrato Grace. No dejaba de ser irónico que Andrés Avelino Cáceres, quien había opuesto con sus “montoneros” una gallarda resistencia contra la ocupación chilena, fuera el mismo quien forzara la aceptación de un contrato lesivo que entregaba al control del capital extranjero el control de los principales activos del país. Salvo el trabajo pionero de Rory Miller (2010), quien afirma que ni los recursos ni los ferrocarriles fueron rentables para la empresa inglesa, no existen investigaciones sistemáticas sobre las consecuencias a mediano y largo plazo del Contrato Grace.

Desde 1890 hasta el estallido de la crisis con 1929, ciertamente con altibajos, el desempeño del sector externo de la economía peruana fue notable, como lo documentan Thorp y Bertram (1978). Ese dinamismo se dio por la diversificación de su portafolio de exportaciones, y trajo consigo la monopolización y desnacionalización de sus recursos naturales. El PIB real creció a una tasa promedio anual del 7 % entre 1921 y 1929 (Seminario & Beltrán, 1998).

Este modelo de la “república aristocrática” incluyó a dos intrusos como presidentes: Guillermo Billinghurst (1912-1914) y Augusto B Leguía (1919-1930). El último quiso construir una “Patria Nueva” alejado de los añejos modelos oligárquicos, a través de una impresionante política de obras públicas y para lo cual era indispensable el concurso y la complicidad del capital norteamericano. Concurso que no era por cierto desinteresado, como lo evidencia el arreglo con la International Petroleum Company sobre los yacimientos de la Brea y Pariñas en 1922, favorable a la empresa norteamericana a cambio de sus buenos oficios para que el gobierno de Leguía negociara la colocación de bonos por dos millones y medio de dólares en los Estados Unidos (Thorp & Londoño, 1984, p.83). Bajo estas premisas el flujo de capital norteamericano, tanto en préstamos como en inversiones directas, fue literalmente alu-

viónico: la deuda externa saltó de 2.4 a 88.5 millones de dólares entre 1922 y 1932 (Bertram, 1974, p. 43) y con ella, naturalmente una corrupción que hizo célebre al hijo de Leguía en la pluma caustica de Galbraith (1980, p. 160).

En el momento de la crisis, 1929, las exportaciones del Perú hacia los Estados Unidos eran 30.167.000 millones de dólares para caer en 1930 a 21.284.000 y en 1931 a 8.73.000, mientras que en esos años las importaciones americanas declinaban sucesivamente a 26.176.000, 15.720.000 y 7.935.000 millones de dólares sucesivamente (Bonila, 2005, p. 370) Si a esto se añade que en 1919 el 5 % del gasto público fue financiado por préstamos americanos, porcentaje que asciende al 43 % en 1926 para alcanzar el 56 % en 1927-28 (Bertram, 1974, p. 46) puede calibrarse sin dificultad el impacto que tuvo el cierre del mercado de bienes y de capitales para el Perú como consecuencia de la crisis. No hubo otra alternativa que suspender el servicio de la deuda externa el 20 de marzo de 1931 cuyo monto anual era de 22 millones de soles, pese a las recomendaciones de no suspender el pago que formuló la misión Kemmerer que había llegado a Lima el 12 de enero de 1931 (Drake, 1995, p. 350).

El cierre de los créditos externos fue suplido por los aportes de los bancos de Lima a fin que Leguía pudiera continuar con las obras públicas, y volver al patrón oro, suspendido desde la primera guerra mundial, a fin de mantener el tipo de cambio (Ponce, 2014, p. 358). Y si bien el impacto de la crisis fue muy fuerte, no lo fue menos la relativamente pronta recuperación (Thorp y Bertram, 1978), proceso en el cual los préstamos de la banca privada que en junio de 1847 habían llegado a 102 millones de soles, fue importante (Ponce, 2014, p. 372).

Como consecuencia de la moratoria, el Perú vivió sin deuda externa hasta 1945, y para ese año sólo se habían realizado dos pagos: en 1930 Con Sánchez Cerro, y en 19445 con Oscar R. Benavides, lo que no significa que fuera olvidada. En 1945 el principal de la deuda no pagada ascendía a 92,6 y los intereses vencidos a 79,2 millones de dólares (Ponce, 2014, p. 378).

La trayectoria de la deuda: del Stand by de 1954 a los inicios del Fujimorismo

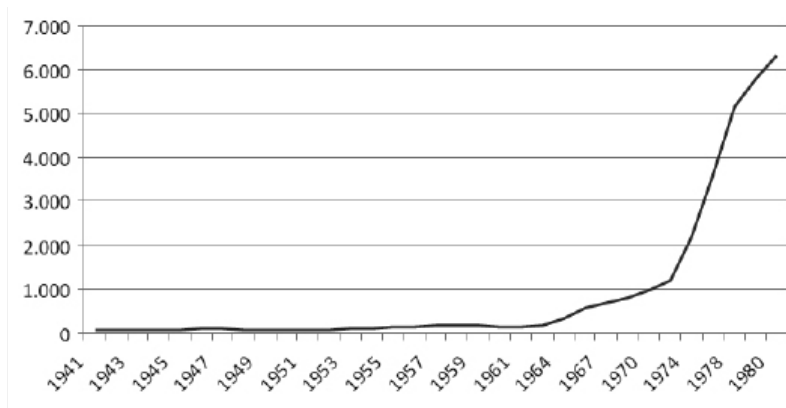
Las dificultades asociadas al fin de la guerra de Corea (1953), que había jalonado un crecimiento de la economía, llevaron a negociar con el Fondo Monetario Internacional para un programa de estabilización monetaria que incluía un préstamo de 12,5 millones de dólares. Para lograrlo, Perú debía aceptar las imposiciones del Fondo: reducir el gasto público y las importaciones y aumentar el impuesto a la gasolina. Luego de casi tres décadas, la deuda externa reaparece en 1954 para crear un Fondo de Estabilización por 30 millones de dólares, de los cuales el Tesoro Americano y el FMI aportaron 12,5 y el Chase National Bank 5 millones de dólares.

Además, el gobierno obtuvo del Eximbank préstamos para la Cerro de Pasco Corporation para construir una refinería del zinc (20,8 millones), para la Marcona Mining Co. Para la producción de hierro (2,5 millones), para la Corporación del Santa y la Compañía de Málaga por sumas menores, mientras que el Banco Mundial prestaba 2,5 millones para el puerto del Callao y 1,3 para la compra de maquinaria agrícola (Ponce, 2014, p. 381). Poco tiempo después el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo añadió otro préstamo por 36 millones de dólares. Todas estas operaciones hicieron que entre 1950 y 1956 la deuda externa aumentara de 89 millones a 142 millones dólares (Felipe, 2014, p. 62). Esta nueva vorágine de préstamos fue posible por el reemplazo de la banca privada extranjera por la nacional, y por el papel creciente de los organismos financieros multilaterales.

Las elecciones que se celebran en 1956 en medio de una gran turbulencia social fue ganado por el banquero Manuel Prado Ugarteche, quien no sólo continuó con las políticas de Odria sino con el endeudamiento externo del Perú: estas obligaciones se triplicaron entre 1963 y 1968 al pasar de 237 a más de 700 millones de dólares en 1968 (Felipe, 2014, p.76). Los países no quiebran, por lo tanto, pueden endeudarse irresponsablemente, sobre todo en un contexto

de abundancia de capitales que buscan con insistencia alternativas de colocación.

Figura 3
Deuda externa peruana, 1941-1980
(millones de dólares)



Fuente: Bardella (1989).

Desde 1968 hasta fines de la década de los setenta el Perú fue el escenario de un proceso político liderado por oficiales del ejército bajo el mando del general Juan Velasco Alvarado. Quisieron erradicar las bases coloniales de la economía y de la sociedad, la lograron a medias, y quisieron establecer un modelo “ni comunista ni capitalista”, a través de la consolidación del Estado como el principal agente económico. Todo esto no hubiera sido posible sin el concurso del capital extranjero, bajo la forma de préstamos de los acreedores y de endeudamiento del Estado, a tal punto que en 1974 el 45% de los gastos corrientes se financiaban con deuda externa, peso agravado por la compra de armamentos con recursos de la deuda (Felipe, 2014).

Esta vorágine de endeudamiento (el coeficiente deuda/PNB pasa del 42% en 1980 al 61% en 1983) fue resultado de créditos fáciles por los petrodólares. El mediocre desempeño de la economía no

permitía atender la continuidad de los proyectos de construcción, dilema que fue resuelto mediante el incremento del endeudamiento y la caída de las reservas, las cuales se redujeron de 693 a 116 millones de dólares entre 1974 y 1975, mientras que la deuda agigantaba de 1.814 a 9.594 millones de dólares entre 1974 y 1980, con el consiguiente crecimiento de su servicio. Éste pasó a absorber, en esos años, del 23,5% al 32,7% del valor de las exportaciones (Ponce, 2014, p. 394). Las dificultades fueron enfrentadas recurriendo a medidas de estabilización y a otros cuatro empréstitos stand by con el FMI por 220 millones de dólares entre enero y mayo de 1976. Pero las medidas tomadas eran un combustible para la protesta social. También un nuevo acuerdo stand by con el FMI que llevó a una carta de intención el 17 de octubre de 1977, el primero después de 1971. Con el crecimiento de las exportaciones, el servicio de la deuda se redujo al 22% de las exportaciones en 1979 (Ponce, 2014, p. 399). El peso de la deuda puede reducirse, ante las exigencias de los acreedores internacional y del FMI a través de drásticos programas de estabilización, que reducen los gastos generando costos sociales muy grandes, o a través de mayores divisas que resultan del buen desempeño de las exportaciones.

El retorno a la democracia en 1980 estuvo precedido por una Asamblea Constituyente, que se encargó de redactar una Constitución, después de la cual las elecciones eligieron a Fernando Belaúnde Terry para un segundo mandato. Entre 1980 y 1985 la deuda creció un 82%, de 6.044 a 10.902 millones de dólares (Lezama, 2007, p. 20). Al concluir su gobierno, las elecciones de 1985 dieron como ganador a Alan García Pérez, joven militante del APRA, quien de ese modo condujo al poder a su partido luego de casi medio siglo de ostracismo. Es recordado por sus intentos de limitar el pago de la deuda externa al 10% del valor de las exportaciones y por sus deseos de colocar la banca privada bajo el control del Estado, proyectos que convirtieron al país en un paria internacional. Pero no por eso la deuda dejó de crecer: de 1986 a 1990 el saldo adeudado pasó de 12.481 a 18.934 millones de dólares, incremento de un 47% dedicado al financiamiento de las deudas anteriores (Lezama, 2007, p. 23).

De Fujimori a la deuda del 2020

La década del gobierno de Alberto Fujimori encierra muchas enseñanzas sobre la cultura política del Perú; quien iniciara su gobierno aplicando una política opuesta a lo prometido en su campaña contra el escritor Mario Vargas Llosa y que implementara en sus años de gobierno las prescripciones de política del Consenso de Washington. También instrumentalizó el Plan Brady para reducir la deuda pública (Jiménez & Edward, 1989). Estas políticas, con sus correlatos y consecuencias, han continuado con los presidentes que sucedieron a Fujimori desde el año 2000 hasta la actualidad.

Como consecuencia de estas políticas y del remate de las empresas públicas, el saldo adeudado se redujo de 21.040 a 19.205 millones de dólares entre 1991 y el 2000, a la vez que hubo una reducción de la deuda externa por 4.866 millones a consecuencia de las renegociaciones de la deuda (Lezama, 2007, p. 26). Pero estos logros fueron efímeros, como lo muestra la Tabla 3, que revela que la deuda externa acumulada hasta el 2019 fue de 64,204 millones de dólares, que representa el 29,2% del Producto Nacional Bruto. Si bien la tasa de interés desde el 2013 fue de 1,4% anual, el peso de su servicio dependerá del comportamiento del sector externo. Las mismas dudas se pueden formular a propósito de la tan celebrada colocación de bonos que las administraciones de Martín Vizcarra y Francisco Sagasti realizaron por mil millones de dólares, por un plazo extenso que vence el 2050 y con una tasa de interés del 5%, tres veces mayor que la vigente desde el 2013.

En conclusión, toda la historia de la deuda externa, desde 1822 a la fecha, fundamentan este escepticismo. Sus señales son evidentes: la expansión de la deuda externa, el aumento de las tasas de interés, los desequilibrios fiscales por la crisis sanitaria y económica y la acumulación de obligaciones que generan la emisión de bonos para captar capitales, bajo el señuelo de plazos extensos para su redención.

Tabla 3
Deuda externa del Perú entre 1980 y 2020
(Millones de US\$)

Intereses 2/				Fecha de redención 2/		
Año	Monto Acumulado de la deuda & %PNB 1/	Tasa de interés	Intereses pagados	Mediano y largo plazo	Corto plazo	Cuotas anuales de amortización 2/
1980	9.534 (55,1%)	5,0%	492	8.126	1.469	1.203
1981	8.743 (42,14%)	6,0%	525	8.090	1.516	1.394
1982	10.871 (52,14%)	5,0%	551	9.197	2.268	1.054
1983	11.510 (70,69%)	5,6%	646	10.925	1.520	1.145
1984	12.326 (74,75%)	6,7%	834	11.976	1.362	1.441
1985	13.050 (83,38%)	5,4%	738	12.626	1.092	1.329
1986	15.046 (105,86%)	4,0%	606	13.200	1.277	1.453
1987	17.626 (90,51%)	3,0%	516	14.017	1.356	1.591
1988	18.380 (131,35%)	2,8%	526	14.744	1.749	1.492
1989	18.771 (89,74%)	2,3%	440	15.372	1.497	1.206
1990	29.298 (81,85%)	5,0%	1.507	20.071	2.785	1.262
1991	20.804 (62,16%)	5,8%	1.211	22.244	3.201	1.035
1992	20.421 (58,52%)	6,7%	1.378	22.762	3.851	777
1993	23.650 (70,28%)	5,8%	1.38	24.035	3.413	957
1994	26.597 (61,64%)	5,8%	1.553	26.047	4.117	962
1995	30.912 (60,51%)	5,3%	1.658	28.113	5.265	859
1996	29.033 (54,15%)	4,5%	1.325	28.286	5.519	878
1997	29.724 (52,51%)	3,4%	1.037	22.171	6.472	837
1998	30.582 (56,04%)	3,3%	1.032	23.256	6.222	859
1999	29.362 (59,53%)	3,5%	1.054	23.414	4.552	961
2000	28.834 (57%)	3,6%	1.061	24.241	3.740	1.042
2001	27.723 (54,17%)	3,7%	1.051	23.963	3.232	885
2002	28.445 (53,08%)	3,5%	1.002	25.283	2.589	1.843

LA DEUDA EXTERNA EN 200 AÑOS

Intereses 2/				Fecha de redención 2/		
Año	Monto Acumulado de la deuda & %PNB 1/	Tasa de interés	Intereses pagados	Mediano y largo plazo	Corto plazo	Cuotas anuales de amortización 2/
2003	30.222 (53,14%)	3,5%	1.07	27.062	2.525	1.228
2004	31.743 (50,07%)	3,6%	1.157	28.475	2.769	1.389
2005	29.514 (41,37%)	4,2%	1.267	25.449	3.208	3.719
2006	29.296 (35,95%)	4,5%	1.325	25.539	3.358	1.223
2007	32.239 (34,2%)	4,2%	1.37	26.640	6.254	5.691
2008	34.720 (30,93%)	3,2%	1.145	28.435	6.403	2.635
2009	37.390 (33%)	2,7%	1.029	30.745	4.884	1,87
2010	42.154 (30,84%)	2,4%	1.035	36.932	6.315	5.184
2011	45.012 (28,29%)	2,1%	964	41.276	6.354	831
2012	61.629 (34,14%)	1,7%	1.044	50.324	8.808	1.175
2013	63.548 (33,3%)	1,8%	1.134	53.629	6.930	2.367
2014	67.907 (35,42%)	1,5%	1.025	62.602	6.669	1.456
2015	67.186 (36,65%)	1,2%	837	65.931	7.198	1,23
2016	69.613 (37,85%)	1,2%	890	66.865	7.706	1.672
2017	67.604 (33,58%)	1,4%	976	68.019	8.480	4.175
2018	66.769 (31,55%)	1,6%	1.065	68.043	9.356	1.265
2019	64.204 (29,19%)	1,5%	1.02	72.232	7.875	1.358

Deuda según la fuente financiera 3/							
Año	Organismos internacionales	Club de París	Bonos	Banca Internacional	América Latina	Proveedores	Otros bilaterales
1980	218	Sin info	0	430	Sin info	538	56
1981	484	Sin info	0	880	Sin info	183	139
1982	458	Sin info	0	820	Sin info	1.086	33
1983	463	Sin info	0	608	Sin info	569	16
1984	232	Sin info	0	sd	Sin info	207	1
1985	210	Sin info	0	sd	Sin info	102	10
1986	85	Sin info	0	sd	Sin info	93	33
1987	0	Sin info	0	sd	Sin info	26	22
1988	20	Sin info	0	23	Sin info	212	45
1989	94	Sin info	0	0	sd	0	98
1990	482	1.039	0	826	152	145	126
1991	340	668	0	772	156	163	147
1992	372	781	0	501	146	141	214
1993	392	987	0	440	155	158	214
1994	414	1.093	0	565	133	130	180
1995	463	1.012	0	626	119	Ul	186
1996	459	1.105	0	324	103	74	138
1997	595	946	79	65	91	75	23
1998	555	972	159	26	79	76	24
1999	5.630	8.630	3.727	225	105	1.119	64
2000	5.830	8.391	3.727	110	83	1.002	62
2001	6.536	7.688	3.727	21	77	869	47
2002	7.044	8.188	4.424	11	62	946	40
2003	7.358	8.658	5.630	5	50	1.034	32
2004	7.875	8.508	6.944	4	42	1.070	23
2005	7.983	5.696	8.393	1	33	158	16
2006	7.843	5.629	8.392	1	25	73	9
2007	7.851	3.883	8.262	1	20	60	5
2008	7.926	4.170	6.880	186	15	56	3
2009	8.311	3.133	8.906	186	11	51	2
2010	7.809	2.548	9.308	181	9	40	10
2011	7.913	2.648	9.299	296	7	30	10
2012	7.634	2.430	10.008	289	5	26	8
2013	5.736	1.959	10.520	532	4	23	4
2014	5.679	1.627	11.290	1.147	2	19	0
2015	6.447	1.524	14.487	1.156	1	15	0
2016	6.759	1.526	14.591	874	0	11	0
2017	3.897	1.136	17.543	135	0	8	0
2018	3.508	1.080	14.077	1.268	0	0	0
2019	3.808	1.117	13.532	1.227	0	0	0

Fuente: Banco Mundial y Banco Central de Reserva del Perú. Elaboración propia. 1/ Banco Mundial (2020).

2/ Banco Central de Reserva del Perú (1989, 1999, 2009, 2019).

3/ Banco Central de Reserva del Perú (1989, 1999, 2008, 2017, 2019).

Referencias

- Abad, L., & Van Zanden, J. (2016). "Growth under Extractive Institutions? Latin American per capita GDP in colonial times". *The Journal of Economic History*, 76(4), 1182-1215.
- Bardella, G. (1989). *Un siglo en la vida económica del Perú*. Lima: Banco de Crédito.
- Bertram, G. (1974). *Development Problems in an Export Economy. A Study of Domestic Capitalists, Foreign Firms and Government in Peru 1919-1930*. Oxfordshire: University of Oxford.
- Bonilla, H. (2020). *Guano y Burguesía en el Perú. Contrastes y palelos en el marco de la región andina* (4ª. ed.). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Bonilla, H. (1978). The War of the Pacific and the National and Colonial Problem in Peru. *Past and Present*, 81, 92-118.
- Bonilla, H. (1984 [1974]). *Guano y burguesía en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Bonilla, H. (2005). *El futuro del pasado: las coordenadas de la configuración de los Andes*. Lima: Fondo Editorial del Pedagógico San Marcos.
- Bonilla, H. (1977). *Gran Bretaña y el Perú: los mecanismos de un control económico*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Bonilla, H. (2017). *La construcción del conocimiento histórico: errata y bricolaje de la historia* (2ª. ed.). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Bonilla, H. (ed.). (1986). *La crisis de 1872: las crisis económicas en la historia del Perú* (2ª. ed.). Lima: Clahes y F. Ebert.
- Dawson, F. (1990). *The First Latin American Debt Crisis: The City of London and the 1822- 25 Loan Bubble*. New Haven: Yale University Press.
- Drake, P. (1995). *Kemmerer en los Andes*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Felipe, L. (2014). *Perú, 1920-1980. Contexto internacional, políticas públicas y crecimiento económico*. Contreras, C (ed.). *La economía peruana entre la gran depresión y el reformismo militar*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Banco Central de Reserva del Perú.
- Galbraith, J. (1980). *The Great Crash 1929*. Boston: Avon Discus.

- Jimenez, F. & Edward, N. (1989). The Political Economy of External Debt and Growth: "The Case of Peru". Semmner, W (ed.) *Financial Dynamics and Business Cycles: New Perspectives*. New York: M E. Sharpe, Inc.
- Lezama Coca, H. (2007). *Deuda externa peruana 1969-2004. ¿Atrapados sin salida?*
- Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Marichal, C. (1988). "La crisis de 1873 y la deuda externa latinoamericana: una reevaluación crítica". *Revista de Historia Económica*, 1, 103-130.
- Marichal, C. (1999). *La bancarrota del virreinato: Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Miller, R. (2010). *Empresas británicas, economía y política en el Perú, 1850-1934*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Banco Central de Reserva del Perú.
- Palacios, C. (1983). *La deuda anglo-peruana 1822-1890*. Lima: Studium.
- Ponce, L. (2014). "Política fiscal del Perú, 1920-1980". Contreras, C (ed.). *La economía peruana entre la gran depresión y el reformismo militar*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Banco Central de Reserva del Perú.
- Seminario, B. & Beltrán, A. (1998). *Crecimiento económico en el Perú: 1896-1995. Nuevas evidencias estadísticas*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Stallings, B. (1985). "Incumplimiento de pagos vs. refinanciación: crisis de la deuda externa peruana, 1826-1985". *HISLA: Revista de Historia Económica de América Latina*, 6, 59-86.
- Thorp, R. & Londoño, C. (1984). "The Effect of the Great Depression on the Economies of Peru and Colombia". Thorp, R (ed.). *Latin America in the 1930's. The role of the Periphery in World Crisis*. New York: St. Martin's Press.
- Thorp, R. & Geoffrey, B. (1978). *Peru 1890-1977. Growth and Policy in an Open Economy*. New York: Columbia University Press.

Vizcarra, C. (2017). *Deuda y compromisos creíbles en América Latina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Banco Central de Reserva del Perú.

PERÚ 1895-2020: CONTINUIDAD DE LA DEPENDENCIA EXTERNA Y DESINDUSTRIALIZACIÓN PREMATURA

FÉLIX JIMÉNEZ¹

Introducción

El Perú llega al siglo XXI sin resolver los viejos problemas estructurales de su economía y en plena crisis de la globalización neoliberal. La crisis económica y financiera de 2008-2009, la más profunda desde la gran depresión de 1929, reveló la incapacidad de las economías del centro de recuperarse y crecer de manera sostenida. Las bajas tasas de crecimiento y el estancamiento de la productividad en Estados Unidos y Europa y la desaceleración del crecimiento de China, configuraron un contexto externo adverso para los países en desarrollo que, como el nuestro, reemprendieron el estilo de crecimiento primario exportador desde la mundialización del neoliberalismo en la década de 1980.

Este entorno externo fue agravado por la crisis sanitaria originada por la pandemia del Covid19 que se inició en los primeros meses del año 2020. La tasa de crecimiento de nuestra economía se redujo a 3.1% promedio anual durante el periodo 2013-2019 y, en el año 2020, la crisis sanitaria provocó la caída de la producción de 11.1%, poniendo al descubierto los daños del neoliberalismo tanto en la capacidad de

1 Economista Ph. D. Profesor del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP. <https://orcid.org/0000-0002-0585-238X>

servicio público del Estado como en la capacidad de generación de empleo del aparato productivo.

El momento económico actual de cuestionamiento de la globalización neoliberal es parecido al que se configuró en la década de los años ochenta del siglo XX, cuando la crisis internacional de los años setenta (*estanflación*), a la que le siguió la crisis de la deuda externa de 1982, pusieron en duda la sostenibilidad del modelo de “industrialización dirigida por el Estado”.² Pero, hubo otro momento que, como el actual, abrió la posibilidad de redefinir la relación de dependencia de la economía peruana con la economía internacional que se inició a fines del siglo XIX durante la primera gran crisis del capitalismo de los años 1873-1896. Como se sabe, el continuo desarrollo industrial de Estados Unidos y Europa configuró, durante las últimas décadas del siglo XIX, una división internacional del trabajo en la que los países de escaso desarrollo como el nuestro —que contaban con abundantes recursos naturales— se incorporaron como compradores de sus productos manufacturados y abastecedores de materias primas. Ese otro momento que posibilitó la redefinición de esta relación de dependencia externa, fue el período que cubre la primera guerra mundial y la gran depresión que se inició en 1929, cuya secuela se prolongó durante los años 1930 y que terminó con la segunda guerra mundial. Después de esta guerra se inició un largo período de crecimiento en los países industrializados (conocido como *Golden Age* de 1945 a 1973), con instituciones económicas y políticas distintas a las existentes en el período previo a la crisis.

El objetivo de este ensayo es mostrar que el Perú ha seguido desempeñando el papel de productor de materias primas durante cerca de 150 años desde la década de los años 1870 del siglo XIX, no obstante haber ocurrido cambios dramáticos en el escenario internacional, en su institucionalidad política y estructura de poder económico. Los intentos de redefinición de este estilo de crecimiento en distintos momentos de este largo período, fueron frustrados por la persistencia del domi-

2 Es la denominación que adoptan Bértola y Ocampo (2013) en lugar del —según ellos— inexacto término de “industrialización por sustitución de importaciones”.

nio conservador-defensivo en las élites de poder político y económico. Cambiaron los actores y los pesos relativos de las actividades económicas en la generación del PBI y del empleo, pero no hubo solución de continuidad en la dependencia de la economía de los requerimientos y dinámica de los mercados de los países industrializados, ni en el relativo desinterés de las elites por transformar las relaciones sociales internas a favor de la población campesina y rural para construir un Estado incluyente y democrático.³ Estas elites crearon y mantuvieron lo que Matos Mar (2012) llamó un *Perú Oficial* (centralizado en Lima que dominaba todo el país con unas cuantas ciudades de la costa y la sierra más desarrollada) y el *Otro Perú* (olvidado, provinciano y marginado, constituido por la población campesina y rural), desconexión que se mantuvo relativamente durante más de un siglo, no obstante, los distintos cambios demográficos, sociales y políticos ocurridos en el país.

El ensayo está organizado de la siguiente manera. En la primera sección se analiza la larga duración del crecimiento primario exportador y los intentos de modernización industrial entre los años 1895 y 2019. Estos ciento veinticinco años comprenden cuatro periodos: (1) la inserción primario exportadora en la economía internacional, 1895-1929; (2) el periodo de las perturbaciones del comercio internacional, 1929-1948; (3) los intentos de industrialización dirigida por el Estado, 1948-1980 —que incluye la industrialización en una economía abierta, 1948-1962; el reformismo desarrollista I, 1962-1968; y, el reformismo desarrollista II, 1968-1980—; y, (4) el neoliberalismo y

3 Tiene actualidad lo que dice Carrera Núñez (2017) “Las realidades para nuestros países, y para Chile en particular, junto a las necesidades del crecimiento económico nunca terminaron evaluando las ventajas hacia el interior, sino que siempre buscándolas desde el exterior. Por eso, las discusiones entre proteccionismo y liberalismo fueron en realidad discusiones intelectuales, porque en la práctica siempre se marchó hacia el liberalismo y porque en la tendencia siempre primó el puerto sobre el interior, no solo en Chile, también en Argentina (las provincias contra Buenos Aires) o en el Perú (los extremos norte, más desarrollado industrialmente y el sur menos desarrollado, ambos contra Lima-Callao) (Págs. 14-15).

modernización conservadora: 1980-2020 —que incluye la década perdida, 1980-1990; y el neoliberalismo primario exportador: 1990-2019.

La segunda sección trata sobre el cambio Técnico y la productividad en los periodos de industrialización dirigida por el Estado y en el periodo neoliberal extractivista de los años 1990-2019. Comprende cuatro apartados en los que analizan: el sesgo de la economía primario exportadora hacia los sectores terciarios de baja productividad; la desindustrialización prematura; la configuración de una economía con empleo de bajos ingresos, concentrado en empresas «de 1 a 10 personas» y con alta informalidad; y, finalmente, el comportamiento del progreso técnico y de la productividad en los últimos setenta años.

Finalmente, se incluye una breve sección de conclusiones que resume el contenido de las dos primeras secciones y en la que se destaca los efectos en las instituciones políticas y en la democracia de las políticas neoliberales. La realidad actual revela que el ‘Otro Perú’ no ha vencido al ‘Perú Oficial’, contrariando el sueño de Matos Mar.⁴

La larga duración del crecimiento primario exportador y los intentos de modernización industrial: 1895-2020

La independencia no fue una solución de continuidad ni en la dinámica de la economía, que siguió dependiendo de la demanda externa por las exportaciones primarias, ni en el plano político-social, porque los que ocuparon el lugar de los que tenían el poder colonial, mantuvieron la exclusión social de las poblaciones del interior del país. El primer ciclo largo del crecimiento primario exportador de la post independencia se asocia con el boom del guano, que termina con la guerra del

4 Las elites de poder actual, al igual que la oligarquía descrita por Bourricaud, siguen, *mutatis mutandis*, manteniendo “fuera de los centros estratégicos de decisión a la masa de la población rural e indígena a la que, por así decirlo, había puesto al margen, al mismo tiempo que se aseguraba por compra a grandes sectores de la clase media. (...) Propongo nominar los dos mecanismos sobre los que se basa el poder de la oligarquía y llamo al uno neutralización de las clases medias y al otro, marginación de los “olvidados” (Bourricaud, 1969, pág. 41).

Pacífico (Thorpe y Bertram, 1985). El periodo de análisis de este trabajo se inicia en el año 1895, con la República Aristocrática, para captar los efectos de la urbanización en la conformación de un mercado interno que morigera, aunque no de manera significativa, la fuerte dependencia del crecimiento de la dinámica de la demanda externa por las exportaciones primarias.⁵

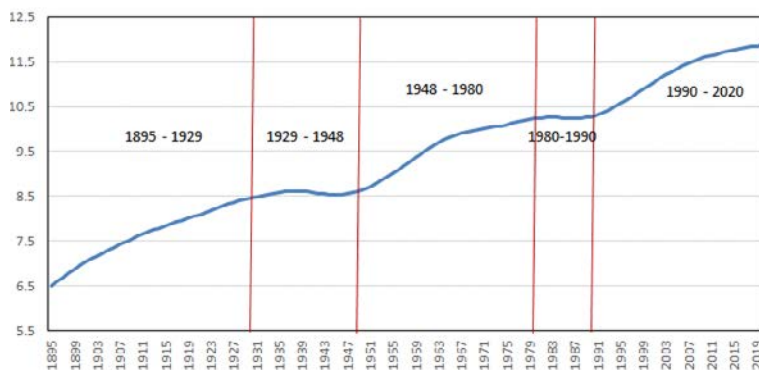
En los ciento veinticinco años que van de 1895 a 2020, se registran tres periodos largos de crecimiento de las exportaciones. El Gráfico 1 — la tendencia de las exportaciones— ilustra esta periodización. En el primer periodo 1895-1929, de 34 años, las exportaciones crecen a la tasa de 6.4% promedio anual. Cubre los años de la República Aristocrática (1895-1919) en los que se registra un crecimiento de las exportaciones a la tasa de 7.1% promedio anual, y los de la Patria Nueva (1919-1929) con exportaciones que crecen a la tasa de solo 4.9% promedio anual. En el segundo periodo 1948-1980, las exportaciones crecen a la tasa de 5.97% promedio anual. Este es el periodo de industrialización dirigida por el Estado. Finalmente, en el tercer periodo 1990-2019, las exportaciones crecen a la tasa de 6.1% medio anual. Si se incorpora el año de la pandemia 2020, esta tasa se reduce a 5.1% promedio anual. Este es un período regresivo en el que se imponen políticas y reformas neoliberales, y se intensifica el patrón de crecimiento económico primario-exportador.

De otro lado, hay dos periodos de estancamiento de las exportaciones y de crisis económica y política. En el primero, 1929-1948, las exportaciones decrecen a la tasa -0.97% promedio anual; y, en el

5 El crecimiento liderado por el guano duró cerca de 40 años. Empezó en 1842 y terminó con la guerra que enfrentó Perú y Bolivia a Chile. Sus efectos fueron catastróficos para la economía peruana: se destruyó infraestructura y el producto bruto interno cayó a la tasa de -29.5% promedio anual entre los años 1878 a 1881. Es importante señalar que el boom de exportaciones fue ocasionado solo por un producto, el guano, con lo cual la vulnerabilidad externa de la economía era relativamente mayor que la ocasionada cuando se incorporan otros productos primarios a la exportación. Véase Bonilla, (1984), para un análisis más exhaustivo del periodo del guano.

segundo, 1980-1990, las exportaciones caen a la tasa de -1.4% promedio anual.

Gráfico 1
Comportamiento de largo plazo de las exportaciones
(En logaritmos)



Fuente: Datos de Seminario (2016) y BCRP-Estadísticas. Elaboración propia⁶

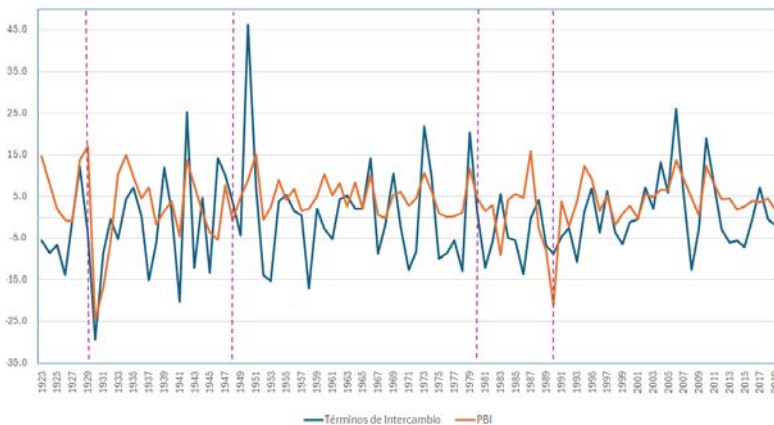
La importancia de la demanda externa en la dinámica de la economía también se puede apreciar mediante el coeficiente de correlación entre las tasas de variación anual de los términos de intercambio y las del PBI, para cada uno de los cinco periodos mencionados. Este coeficiente mide el grado de covariación entre las dos variables y, si es positivo y estadísticamente mayor que cero, las tasas de variación del PBI y de los términos de intercambio, están relacionadas de manera directa y significativa.

Los coeficientes de correlación estimados son positivos para cuatro de los cinco períodos. No existe información confiable de los términos

6 Todos los datos utilizados en este ensayo están a precios constantes. La información tomada de Seminario (2016) está a precios y en dólares de 1979, y cubre el periodo 1824-2020. La conversión a un solo año base de dos series distintas se realiza utilizando tasas crecimiento, cuando es necesario.

de intercambio para el periodo 1895 a 1929; por esta razón el coeficiente de correlación se calculó solo para los años 1923 a 1929. Aunque su signo es positivo, no es estadísticamente significativo ($r = 0.40$ con un estadístico $t = 0.978$). De otro lado, los coeficientes de correlación de los otros tres periodos son positivos, pero estadísticamente significativos (distintos de cero): $r = 0.549$ con un estadístico $t = 2.709$, para el periodo 1929-1948; $r = 0.636$ con un estadístico $t = 4.517$ para el periodo 1948-1980; y, $r = 0.70$ con un estadístico $t = 4.993$ para el periodo 1990-2019. Por último, el coeficiente de correlación para el periodo 1980-1990, aunque es negativo, no es estadísticamente distinto de cero ($r = -0.12$ con un estadístico $t = -0.034$). Esta ausencia de covariación se explica por las secuelas de la crisis de la deuda externa que dio lugar a la denominada “década perdida” en toda América Latina. En el Gráfico 2 se puede observar que en gran parte del periodo 1922-2019, las tasas de variación de los términos de intercambio y del PBI evolucionan en el mismo sentido.

Gráfico 2
Términos de intercambio y PBI
(Tasa de variación porcentual anual)



Fuente: Datos de Seminario (2016) y BCRP-Estadísticas. Elaboración propia

*La inserción primario exportadora en la economía internacional 1895-1929*⁷

Al inicio del segundo lustro de la década de 1890, el 34.3 % del PBI era explicado por la agricultura, el 47.6% por los servicios y solo el 2.6% por la minería. El empleo se concentraba en los sectores agricultura y servicios. En la década de los años 1930, estos dos sectores seguían siendo los principales generadores del PBI. La agricultura —dominada en la costa por los latifundios algodoneros y azucareros— explicaba el 36.4% del PBI y el 62.5% del empleo. Los servicios (en el que se incluye el comercio) explicaban el 33.3% del PBI y el 18.5% del empleo. Ambos sectores eran dominantes en la generación del PBI (69.7%) y del empleo (81.0%); este último de baja calificación y de bajos ingresos. La minería, que junto con la agro-exportación conectaba la economía con el resto del mundo, explicaba el 19.3% del PBI y solo el 1.8%% del empleo.⁸ Esta economía primario exportadora operaba como enclave, pues no integraba ni a la demografía ni a la geografía del país, por lo que gran parte del empleo y de la producción provenía de lo que Matos Mar llama el Otro Perú, «agrario y rural, pobre y precario».

7 En el último tercio del siglo XIX, de acuerdo con Bértola y Ocampo (2013), “América Latina inicia un periodo de un rápido crecimiento económico, basado en una dinámica inserción en la economía internacional” (pág. 103). Es precisamente el inicio de un periodo de globalización caracterizado por la expansión del comercio impulsado por la revolución de los transportes y la expansión de la demanda de materias primas y alimentos por parte de los países industrializados.

8 Véase Rómulo Ferrero (1943) “La realidad Económica de Perú”. En: El Trimestre Económico, Vol. 9, No. 36(4), enero-marzo, págs. 591-613

Cuadro 1
Descomposición de la tasa de crecimiento del PBI: 1895-1929
(Porcentajes)

Periodos	PBI	Efecto Crecimiento de la Demanda Interna	Efecto Crecimiento Normal de las Exportaciones	Efecto Sustitución de Importaciones	Efecto Reorientación de las Exportaciones
1. República Aristocrática (1895-1919)	5.0	3.5	1.0	-0.5	1.0
	100	70.5	19.7	-10.4	20.2
2. Período de la Patria Nueva (1919-1929)	5.5	3.7	1.9	0.2	-0.2
	100	67.7	33.6	2.8	-4.0
3. Período completo (1895-1929)	5.1	3.7	1.0	-0.4	0.8
	100	72.7	19.7	-7.4	15.0

Fuente: Datos de Seminario (2016). Elaboración propia

Durante este largo período 1895-1929, el PBI crece a la tasa de 5.1% promedio anual (véase Cuadro 1). El 34.7% de este crecimiento es explicado por el crecimiento de las exportaciones, constituidas fundamentalmente por productos primarios (agrícolas y mineros) y el 72.7% por el crecimiento de la demanda interna.⁹ El coeficiente de exportaciones (X/PBI) aumentó de 19.7% a 31.9%.

9 Los datos del cuadro y otros similares resultan de la aplicación de la metodología de Chenery (1960) y Ten Kate et al. (1979) sobre la descomposición del crecimiento del Producto Bruto Interno (ΔPBI). La fórmula utilizada fue la siguiente: $\Delta PBI = (\Delta DI - \Delta M^{normal}) + \Delta X^{normal} + ESI - ERX$. Los dos primeros términos entre paréntesis corresponden al efecto demanda interna neto del crecimiento normal de las importaciones. El crecimiento normal de las importaciones se obtiene suponiendo una propensión a importar o coeficiente de importaciones a demanda interna (M/DI), constante. El tercer término es el efecto crecimiento normal de las exportaciones, que supone constante el coeficiente de exportaciones a producto (X/PBI). El cuarto término es el efecto sustitución de importaciones. Y, el quinto término es el efecto reorientación de las exportaciones. Finalmente, los efectos sustitución de importaciones y reorientación de exportaciones, se obtienen mediante la diferencia entre el crecimiento normal y el observado de cada una de dichas variables.

Durante el período de la República Aristocrática (1895-1919)—caracterizada por el dominio político y económico de la oligarquía agro-exportadora, minera y financiera— el PBI creció a una tasa de 5.0% promedio anual. El 39.9% de este crecimiento fue explicado por las exportaciones y el 70.5% por el crecimiento de la demanda interna (véase Cuadro 1). Además, el incremento notable de las importaciones del periodo tiene un efecto negativo sobre el crecimiento de -10.4%.¹⁰ Según datos para 1890, el impulso de las exportaciones al crecimiento económico provino fundamentalmente de productos de origen agrícola (algodón, azúcar, lana y caucho), que constituían el 65.0% del valor exportado. Este porcentaje aumenta a 98.0% cuando se incorpora la plata (Thorp y Bertram, 1985, pág. 54). En los años siguientes, las exportaciones de origen agrícola le van cediendo posición a las exportaciones mineras y de petróleo. En la segunda década del siglo XX se inicia la sustitución del dominio británico por el estadounidense, precisamente con el auge de las exportaciones mineras, como resultado de las inversiones de empresas norteamericanas. Cambia así la composición de las exportaciones y la fuente de financiamiento externo.

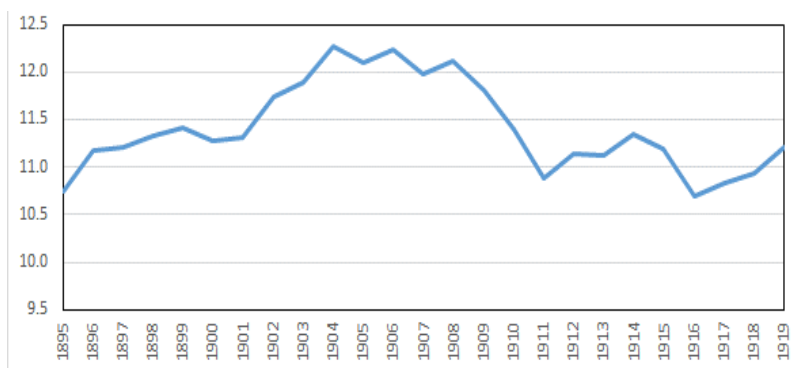
Un hecho destacable en este periodo de la Republica Aristocrática es el aumento de la participación de la industria manufacturera en la generación del PBI, de 10.7% en 1895 a 12.3% en 1904; sin embargo, en los últimos años del periodo regresa a sus niveles iniciales (Gráfico 3). También se expandieron los servicios públicos y el sistema financiero. El relativo crecimiento de la manufactura no fue el resultado de políticas deliberadas, sino la fuerte depreciación de la libra peruana por el colapso internacional del patrón plata, que elevó los ingresos en moneda local de los exportadores y el aumento de los aranceles de importación (básicamente por razones fiscales). El consecuente aumento de la protección efectiva de la industria manufacturera hizo rentables las in-

10 El crecimiento de este período es posterior la solución final de la deuda externa en 1890 con la firma del “Contrato Grace”, mediante el cual la empresa Peruvian Corporation (constituida por los tenedores de bonos británicos) se benefició con el monopolio de la explotación de los ferrocarriles y del guano por un periodo de 66 años (Thorp y Bertram, 1985).

versiones de los propios exportadores. Se expandieron la industria textil y del vestido, alimentos y bebidas y las denominadas fundidoras, actividades que ya existían. No aparecieron nuevas industrias, no obstante, la coyuntura propia de la I Guerra Mundial. También se expandieron el sistema bancario, las aseguradoras y la bolsa de valores. Asimismo, surgieron las compañías de tranvía, agua y luz eléctrica, a tono con el crecimiento urbano de la época (Thorp y Bertram, 1985, págs. 47-48).

Gráfico 3

Participación de la manufactura en el PBI total: 1895-1919
(Porcentajes)



Fuente: Datos de Seminario (2016). Elaboración propia

El crecimiento de la demanda interna que acompañó a la expansión manufacturera terminó con la crisis financiera de 1907, que dio lugar a un cambio en precios relativos desfavorable a la industria. La demanda interna creció a la tasa de 6.6% promedio anual entre 1895 y 1908; después, entre 1908 y 2019, lo hizo a la tasa de solo 2.2% promedio anual. Se apreció el tipo de cambio real, por el aumento de la inflación y la entrada de capitales en un contexto de tipo de cambio fijo introducido con el patrón oro en 1901. También se redujeron relativamente los aranceles. Por lo tanto, cambiaron los precios relativos en contra de la industria manufacturera orientada al mercado interno y a favor de la penetración

de importaciones. Además, estas últimas se habían abaratado con la reducción en el costo del transporte marítimo y el desarrollo tecnológico de los países desarrollados (Thorp y Bertram, 1985).

En el oncenio de la Patria Nueva de Augusto B. Leguía (1919-1929) se creó el Banco Central de Reserva del Perú (1922) y se adoptó una generosa apertura al capital norteamericano. Se financió con préstamos externos un extenso programa de obras públicas. Además, se firmó un convenio con la International Petroleum Company —empresa que adeudaba impuestos al Estado— que fue presentado al Tribunal Arbitral que, reunido en París en abril de 1922, lo aprobó con carácter de laudo estableciendo un régimen de excepción tributaria a favor de la empresa propietaria de la Brea y Pariñas y en contra de los intereses del Estado.¹¹

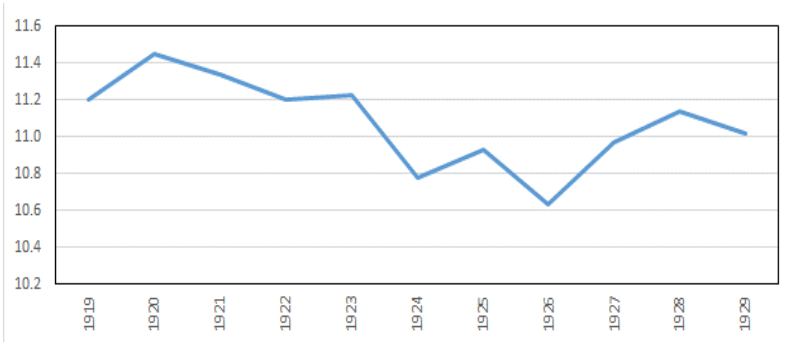
En los años de la Patria Nueva, el PBI creció a la tasa de 5.5% promedio anual. El 29.6% de este crecimiento fue explicado por las exportaciones (que seguían siendo fundamentalmente primarias, pero había cambiado su composición: el peso de los productos agrícolas disminuyó a 32.0% y el de los minerales y petróleo pasó a 44.0%, según información de Thorp y Bertram, 1985, pág. 54)¹². Lo destacable de este periodo, en comparación con el anterior, es el registro de un tenue proceso de “sustitución de importaciones” que explicó cerca del 3% del crecimiento del producto, como puede verse en el Cuadro 1. Esto es porque se redujo el coeficiente de importaciones a demanda interna (M/DI) y no por una política deliberada. La participación promedio de la manufactura en la generación del PBI durante el periodo 1919-1929 fue de 11.1% con un coeficiente de variación de 2.2% (Gráfico 4). Por su parte, la participación de la minería tuvo una tendencia creciente: de 2.5% en 1895, pasó a 10.1% en 1910, a 12.8% en 1919 y a 18.5% en 1929.

11 Tauro del Pino, Alberto (2001). *Enciclopedia Ilustrada del Perú*, Tomo 9 (3 edición). Lima: PEISA. pág. 1361.

12 El petróleo registra una participación del 30.0%, en correspondencia con la difusión del automóvil, como resultado de las innovaciones y conocimientos científico-tecnológicos que caracterizaron a la segunda revolución industrial.

Gráfico 4

Participación de la manufactura en el PBI total: 1919-1929
(Porcentajes)



Fuente: Datos de Seminario (2016). Elaboración propia

En el largo período 1895-1929 no hubo cambios sustanciales en la estructura productiva ni en el poder de la oligarquía agroexportadora y minera; aunque en enero de 1920 se modificó la constitución de 1860 “legalizando” la existencia de las comunidades indígenas.¹³ Quizá, en el plano de la política, lo más notable haya sido la creación de los partidos comunista y aprista en la década de 1920, y cuya influencia se sumaría al impacto que en la conducta de los grupos de poder ejercieron los acontecimientos internacionales.¹⁴ El período es de crisis del capitalismo autorregulado, que repercutió en las economías periféricas como la peruana, generando un comportamiento conservador y defensivo en

13 En 1933, se vuelve a cambiar la constitución con el objeto de introducir un régimen parlamentario por oposición al presidencialista.

14 En este largo periodo ocurrieron varios eventos: la primera guerra mundial, el abandono del patrón oro entre 1914 y 1925, la revolución bolchevique de 1917 y el desarrollo de un sistema económico estatista, cuatro grandes hiperinflaciones en Europa, el retorno al patrón oro en 1925 y su posterior abandono en 1930, la gran depresión de 1929 y su secuela recesiva durante la década de 1930 junto a un desorden monetario internacional, y la aparición del totalitarismo nazi y fascista.

los grupos de poder económico. Los propietarios de haciendas como Pedro G. Beltrán —presidente de la Sociedad de Agricultores y presidente de la Sociedad Nacional Agraria de 1927 a 1934— que concentraban la propiedad de la tierra y nunca formularon una propuesta de cómo crear mercados internos a lo largo y ancho del país, reaccionaron defensivamente como paladines del mercado libre, de la libertad individual y supuestamente de la democracia.

El periodo de las perturbaciones del comercio internacional, 1929-1948

Como bien señalan Bértola y Ocampo (2013), la Gran Depresión de los años treinta y la segunda Guerra Mundial alteraron los flujos de comercio entre los países, afectando el papel de las exportaciones primarias en el crecimiento de nuestras economías. Sin embargo, este entorno internacional tampoco fue aprovechado para iniciar un franco proceso de modernización del aparato productivo y la creación de nuevas actividades industriales, que condujera a la diversificación de la composición del vector de exportaciones. Estas siguieron dominadas por las exportaciones primarias, agrícolas y mineras. A nivel doméstico la clase media y los trabajadores adquieren protagonismo en la política, mientras que los gobiernos participan más activamente con políticas públicas en la esfera económica privada, pero sin el objetivo de cambiar el histórico estilo de crecimiento y acumulación de capital.¹⁵

15 Zapata y Aljovín de Losada (2021) denominan al periodo 1930-1960 «período de prolongación del dominio oligárquico», o última fase oligárquica (pág. 12). Además, según ellos, en este periodo crecen las contradicciones internas entre los agroexportadores y los defensores del mercado interno al interior del grupo dominante, pero sin llegar a la ruptura. «(E)l grupo industrialista de la oligarquía fue liderado por el clan Prado, cuya base de poder económico no se basaba en la hacienda, sino en una combinación de finanzas, industria y bienes raíces. Sus negocios estaban orientados al mercado interno y tenían un patrón diferente al patrón habitual entre las grandes familias (...) (Dependía) del flujo de los tributos públicos que cobraba a través de la Caja

Cuadro 2

Descomposición de la tasa de crecimiento de PBI: 1929-1948
(Porcentajes)

Periodos	PBI	Efecto Crecimiento de la Demanda Interna	Efecto Crecimiento Normal de las Exportaciones	Efecto Sustitución de Importaciones	Efecto Reorientación de las Exportaciones
1. Post Gran Depresión Mundial (1929-1940)	1.7	1.3	0.5	0.7	-0.8
	100	74.6	31.9	41.0	-47.5
2. Segunda Guerra y post Segunda Guerra Mundial (1940-1948)	2.5	2.9	0.6	-0.3	-0.8
	100	119.4	24.0	-10.7	-32.6
3. Período Completo (1929-1948)	2.0	1.9	0.6	0.4	-0.9
	100	93.7	31.9	18.0	-43.6

Fuente: Datos de Seminario (2016). Elaboración propia

Son casi dos décadas perdidas de bajo crecimiento económico. El producto crece a la tasa de 2.0% promedio anual, impulsado básicamente por el crecimiento de la demanda interna. El decrecimiento de las exportaciones a una tasa de -1.0% promedio anual, reduce el crecimiento en -11.7%. Por los trastornos en el comercio mundial, se reducen los coeficientes de las importaciones (M/DI) y de las exportaciones (X/PBI) (Cuadro 2).

Podemos identificar dos subperiodos distintos en los diecinueve años de perturbaciones del comercio internacional. El primero es el de la crisis que sigue a la Gran Depresión Mundial, 1929-1940; y, el segundo de guerra y post guerra mundial, 1940-1948. El primer periodo es políticamente turbulento.¹⁶ De 1929 a 1940, el producto crece a la tasa de 1.7% promedio anual básicamente por el incremento de la demanda interna. La participación de la manufactura en la generación del PBI (Gráfico 5) se mantiene en un promedio de 11.3% en el periodo

de Depósitos. Así, no habría sido un grupo burgués autónomo sino renovador de la oligarquía porque necesitaba de su Estado» (pág. 23)

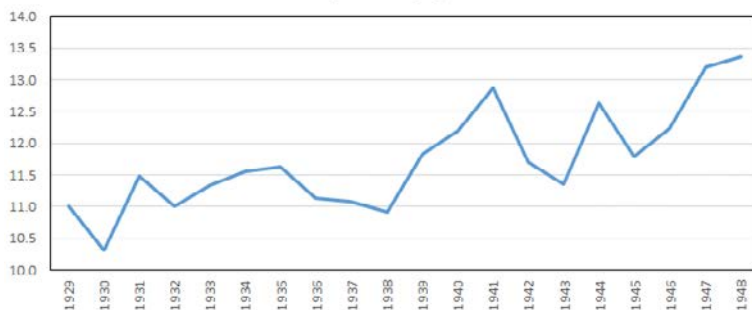
- 16 Entre el 25 de agosto de 1930 y el 8 de diciembre de 1931 hay registrados cinco presidentes o jefes de estado. Varios de ellos por unos días. Los gobernantes de mayor duración fueron Luis M. Sánchez Cerro (1931-1933) y Oscar R. Benavidez (1933-1939).

1929-1940, con un coeficiente de variación de 4.3%. No hay cambios a favor de la manufactura. Dados el contexto externo adverso y la turbulencia política interna, se reduce la penetración de importaciones dando lugar a un efecto sustitución positivo (41.0%); y, las exportaciones en lugar de contribuir con el crecimiento lo reducen en -15.6% (-47.5 + 31.9) (Cuadro 2).

Quizás un hecho simbólico importante sea que en 1931 se ratificó la creación del BCRP en plena crisis económica, nombrándose como miembro de su directorio a Pedro G. Beltrán, prominente economista conservador, hacendado y propietario del periódico La Prensa. Más tarde, en 1948, sería designado como su presidente, permaneciendo en el cargo solo hasta 1949.

Gráfico 5

Participación de la manufactura en la generación del PBI: 1929-1948
(Porcentajes)



Fuente: Datos de Seminario (2016). Elaboración propia

Beltrán consideraba a los años de la República Aristocrática como el período más importante para el país y al que “deberíamos regresar”: “el año 95 —dice— en lugar de poner a un dictador, Piérola se lanzó y, naturalmente, fue elegido, porque era el hombre que había encabezado el levantamiento general contra los cuarteles. De ahí se siguió con elecciones, había libertad absoluta para todos. Esa fue una época dorada

para el Perú. Lo principal es que haya libertad. Pero libertad efectiva. Es una lástima que desde entonces las cosas hayan caminado tan distintamente, con ciertas excepciones”.¹⁷ Sin embargo, no propone cambios en la relación de trabajo en las haciendas, no propone el reconocimiento de las comunidades indígenas, ni el sufragio de las mujeres y menos de los analfabetos. Tampoco propone cambios en la concentración de la propiedad de la tierra ni la introducción de un régimen de salario libre en las haciendas.¹⁸

El escenario internacional cambia los años 1939-1940. Es el periodo de la Segunda Guerra Mundial y de la postguerra, cuyo año de término lo fijamos en 1948, cuando se inicia el cambio del papel económico y social del Estado y a favor del “*desarrollo hacia adentro*”. En el contexto externo, con el Sistema de Bretton Woods de pagos internacionales, creado en 1944 y que deja atrás el desorden monetario que caracterizó a la década de los años 1930,¹⁹ se impuso, en los países desarrollados, el consenso keynesiano según el cual el Estado debería

17 Véase entrevista de César Hildebrandt a Pedro G. Beltrán, *Caretas* N° 538, 1978.

18 Zapata y Aljovín De Losada (2021) sostienen que «El dogma político de la oligarquía fue la libertad comercial y por ella se la jugó durante el ciclo 1930-1962, cuando prolongó su dominio por encima de sus pares latinoamericanos. Durante este ciclo, en más de una ocasión entregó el poder a diversos generales, pero la política comercial y monetaria fue su coto cerrado» (pág. 22).

19 Las características de este sistema fueron: el establecimiento del tipo de cambio fijo a 35 dólares la onza de oro, la libre convertibilidad del dólar en oro, la fijación del resto de monedas al dólar y su modificación en situaciones de crisis de balanza de pagos, el establecimiento de controles al movimiento de capitales, y la supervisión de los equilibrios macroeconómicos por parte del FMI —creado en esa reunión. Este sistema tuvo vigencia hasta el año 1973. Su crisis empieza cuando la presión devaluatoria del dólar por la creciente demanda de oro de los países europeos que se habían superado rápidamente de los efectos de la guerra, obligó al presidente Nixon a terminar con la libre convertibilidad. La estocada final la realizó el FMI al anunciar en 1973 que ya no apoyaba la adopción de controles de capitales sino su libre movilidad internacional.

corregir las injusticias sociales que genera el funcionamiento del mercado, además de velar por los equilibrios macroeconómicos. El periodo de vigencia de este consenso va de 1945 a 1973, y es conocido como el periodo del *Golden Age* del capitalismo desarrollado.

¿Por qué este nuevo escenario internacional, mucho menos incierto que el anterior, no estimuló un pensamiento renovador en las élites de poder económico y político? ¿Fue su convicción ideológica neoliberal que les impidió ver la necesidad de transformaciones sumándose al consenso keynesiano de la post segunda guerra? Este contexto externo de post guerra era una oportunidad para redefinir o cambiar el estilo primario exportador de la economía. Pero las élites de poder económico juzgaron este escenario externo solo como una oportunidad de mercado, a pesar de los crecientes conflictos internos que generaba el funcionamiento de la economía primario-exportadora. De un comportamiento conservador-defensivo, pasaron a un comportamiento conservador-oportunista, con relativa indiferencia a los conflictos sociales.²⁰

Entre 1940 y 1948, el PBI creció solo a la tasa de 2.5% promedio anual, impulsado por la demanda interna. Las exportaciones en lugar de contribuir con este magro crecimiento, lo reducen en -8.6%, al igual que la penetración de importaciones, que tiene un efecto sustitución negativo de -10.7% (Cuadro 2). En 1940, los productos agrícolas (azúcar, algodón, lana y café) constituían el 33.4% de las exportaciones, mientras que los mineros (cobre, plata, plomo y zinc) y el petróleo el 50.2% (Thorp y Bertram, 1985, pág. 224). Con la guerra mundial y las medidas adoptadas por el gobierno de Prado, la participación de la industria manufacturera en la generación del PBI, presenta una tendencia ligeramente creciente: alcanza un promedio de 12.1%, con un coeficiente de variación de 4.8%. Durante el gobierno de Bustamante

20 Para las élites de poder económico y político, como ya hemos sugerido anteriormente, los países del Centro son vistos como mercado seguro para realizar sus ganancias, pero también como advertencia de lo que hay que hacer o no hacer para mantener el statu quo de sus privilegios. Practicaron el apotegma político de Lampedusa, que «todo cambie para que todo siga como está».

y Rivero, estos porcentajes aumentan hasta 13,2% en 1947 y 13,4% en 1948 (Gráfico 5).²¹

Los gobiernos que se sucedieron en este período de diecinueve años, no alteraron, en lo fundamental, el patrón primario exportador de crecimiento, aunque adoptaron algunas medidas para supuestamente estimular el desarrollo industrial. Por ejemplo, durante el primer gobierno de Manuel Prado (1940-1945) se creó el Banco Industrial y se promulgó la Ley de Fomento Industrial No. 9140 mediante el uso de exoneraciones tributarias y tarifas arancelarias a las importaciones, pero la guerra acentuó el estilo de crecimiento primario exportador: aumentaron las exportaciones de minerales, de caucho, de algodón y azúcar. Al término de la guerra se apagó el motor externo que impulsó el leve crecimiento del producto de 2.1% promedio anual. En 1941 las exportaciones crecen a la tasa de 32.2%, después se caen hasta 1944 a la tasa de -10.3% promedio anual; vuelven a crecer a la tasa de 16.0% en los años 1944-1946, para después decrecer a la tasa de -15.3% anual hasta el año 1948. En la siguiente década vuelven a tomar impulso. Las importaciones, por su parte, sufren una caída de -20.1% en 1942 y luego crecen a la tasa de 18.0% promedio anual hasta 1945. Su tasa de crecimiento promedio durante este gobierno fue de 5.8% y el de las exportaciones de 3.6%, promedio anual.

Como se ha mencionado, durante el gobierno de Prado, la participación de la industria manufacturera aumenta ligeramente. En promedio esta participación aumentó en cerca de un punto porcentual comparado con el promedio que alcanzó en el periodo 1920-1940 (Gráfico 5). Se financió obras de infraestructura vial con la emisión de bonos de la deuda pública interna. Estas obras permitieron expandir la industria manufacturera y también las exportaciones de materias primas, porque se concibieron «para unir las regiones productoras con la costa y principalmente con la capital. En este sentido, —señalan Zapata y Aljovín de Losada (2021)— el gobierno de Prado se propuso encontrar

21 La guerra de Perú con Ecuador en de julio de 1941, que concluyó con un triunfo militar y diplomático del gobierno de Prado, no tuvo consecuencias económicas importantes.

un equilibrio entre el proyecto industrializador con la propuesta tradicional de una economía primario-exportadora. (...) En buena medida, Prado pudo cumplir su propósito y contribuyó a prolongar el dominio oligárquico. En efecto, gracias a la modernización de su estructura económica, la oligarquía logró mantener el control del país hasta los años 60» (pág. 153). Pero, el «gobierno no se jugó completamente a favor de la industria» (pág. 154).²²

El gobierno de Bustamante y Rivero (1945 - 1948) es recordado por el nefasto desempeño político del APRA. Este partido lo llevó al poder integrándose al Frente Democrático Nacional, pero después lo boicoteó desde el parlamento. Dos hechos podrían ser destacables en relación el tema de este artículo: la creación de la Empresa Petrolera Fiscal (1948) y la ley que prohíbe el trabajo gratuito en las haciendas, conocida como Ley de Yanaconaje (1947). No obstante, nada sustancial contra el dominio conservador y aristocrático que impera en las clases dominantes vinculadas al latifundio agrario (algodonero y azucarero) y a la explotación petrolera y minera. El conflicto político mencionado condujo al golpe de Estado liderado por Manuel A. Odría en octubre de 1948. Se dice que Pedro G. Beltrán propició el levantamiento de Odría en Arequipa y de Zenón Noriega en Lima.

El producto bruto interno creció durante estos tres años a la tasa de 3.0% promedio anual. La tasa de crecimiento económico para el conjunto del período 1940-1948, como ya se mencionó, fue de solo 2.5% promedio anual. El crecimiento del producto es explicado fundamentalmente por un significativo incremento de la demanda interna. No hay contribución de las exportaciones, pero sí una importante penetración de importaciones que reduce el crecimiento en -0.3% (véase Cuadro 2). Fue un periodo, entonces, de lento crecimiento, en medio de conflictos sociales y políticos promovidos fundamentalmente por los afectados con la reducción de las exportaciones bajo la orientación de

22 Para una excelente revisión de la concepción económica, de las obras y de las políticas públicas adoptadas durante el gobierno el primer gobierno de Prado, véase Zapata y Aljovín de Losada (2021).

la Federación Agraria Campesina de azucareros del norte y la Confederación de Campesinos.

*Los intentos de industrialización dirigida por el Estado:
1948-1980*²³

Este largo periodo de treinta y dos años comprende el auge y la crisis del nuevo sistema internacional de pagos creado en Bretton Woods en 1944. Se reconstruye el comercio internacional afectado por la guerra y las exportaciones reciben el impulso del crecimiento de la demanda mundial por los productos primarios. Ante este contexto externo favorable, los distintos gobiernos del periodo reorientaron la acción del Estado al desarrollo de la industria manufacturera y a atender problemas económicos y sociales derivados de la creciente urbanización y migración de la población hacia las principales ciudades de la costa. El impulso del proceso industrialista, sin embargo, se apoya en el crecimiento de las exportaciones primarias como fuente de divisas y de financiamiento fiscal.

En todo el periodo 1948-1980, la tasa de crecimiento de la manufactura (5.9% promedio anual) es mayor que la tasa de crecimiento del PBI (5.0% promedio anual). El 87.5% de este crecimiento corresponde a la contribución del incremento de la demanda interna y 18.8% al crecimiento de las exportaciones. Pero, el efecto sustitución de importaciones es negativo: el coeficiente de importaciones a demanda interna aumenta en lugar de disminuir. Solo en el periodo 1968-1980 se produce un proceso de sustitución de importaciones que contribuye positivamente con el crecimiento económico (véase Cuadro 3).

23 Es la denominación que adoptan Bértola y Ocampo (2013) en lugar del —según ellos— inexacto término de industrialización por sustitución de importaciones.

Cuadro 3
Estructura porcentual de las exportaciones
(Porcentajes)

	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Pesqueros	2.9	4.2	9.5	26.0	33.0	14.6	5.0
Agrícolas	53.7	42.3	34.4	23.7	15.5	28.4	5.9
Mineros	20.6	33.3	42.8	41.9	45.0	46.5	47.6
Petróleo y Gas Natural	12.7	7.9	4.0	1.4	0.7	3.3	19.9
TRADICIONALES	89.9	87.6	90.8	93.0	94.1	92.8	78.3
NO TRADICIONALES	10.1	12.4	9.2	7.0	5.9	7.2	21.7
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: BCRP-Estadísticas. Elaboración propia.

Este es el periodo en el que se quiebra el dominio de la oligarquía agroexportadora. En 1950 los productos agrícolas (azúcar, algodón, lana y café) equivalen al 53.7% del total de exportaciones. Este porcentaje sube a 56.6% si se incluye los productos pesqueros. El petróleo y los minerales (cobre, plata, plomo y zinc) representan 33.3%. Esta composición de las exportaciones primarias varía en los años siguientes. Mientras se reduce la participación de los productos agrícolas, aumenta la participación de los productos mineros. Por otro lado, crece la participación de los productos pesqueros desde el año 1960 alcanzando el 36.0% en 1971, para después declinar sostenidamente. Finalmente, la participación del petróleo se reduce de manera notable en casi todo el periodo para recuperarse recién al final del periodo, alcanzando el 19.9% en 1980 (Cuadro 3).

En los treinta y dos años que comprende este período 1948-1980, se registra un importante proceso de industrialización dirigido por el Estado, que aumentó significativamente la participación de la manufactura en la generación del PBI. Es verdad que el primer gobierno de Prado había empezado con un proyecto de desarrollo industrial, pero esta «promesa industrialista se limitó a hacerle un espacio junto a la reorganización del viejo modelo exportador de materias primas» (Zapata y Aljovín de Losada, 2021, pág. 163). En los años 1940-1948, el promedio de esta participación fue de 12.4%, con un coeficiente de variación de 5.6%.

Entre los años 1948-1971 la participación de la industria manufacturera en la generación de la PBI crece sostenidamente: de 13.46% en 1948, a 15.43% en 1955, a 17.39% en 1960 y hasta un valor máximo de 18.53% en 1971. Después disminuye gradualmente hasta 17.7% en 1980.

Se puede identificar tres subperiodos en los treinta y dos años de industrialización dirigida por el Estado, y en los que se registran tasas de variación del PBI decrecientes.

Industrialización en una economía abierta: 1948-1962

Este primer subperiodo incluye el gobierno de Odría y el segundo gobierno de Prado. El PBI creció a la tasa de 6.3% promedio anual. El 81.2% de este crecimiento provino de la demanda interna y el 25.2% del crecimiento de las exportaciones (véase Cuadro 4).

Cuadro 4

Descomposición de la tasa de crecimiento del PBI: 1948-1980
(Porcentajes)

Periodos	PBI	Efecto Crecimiento de la Demanda Interna	Efecto Crecimiento Normal de las Exportaciones	Efecto Sustitución de Importaciones	Efecto Reorientación de las Exportaciones
1. Industrialización en una economía abierta (1948-1962)	6.3	5.10	0.87	-0.40	0.71
	100	81.2	13.9	-6.4	11.3
2. Reformismo desarrollista I (1962 - 1968)	4.8	4.24	0.97	-0.43	-0.02
	100	89.0	20.4	-9.0	-0.4
3. Reformismo desarrollista II (1968 - 1980)	3.6	3.05	0.74	0.12	-0.27
	100	83.8	20.3	3.2	-7.4
4. Periodo Completo (1948-1980)	5.0	4.37	0.69	-0.31	0.24
	100	87.5	13.9	-6.3	4.9

Fuente: Datos de Seminario (2016) y BCRP-Estadísticas. Elaboración propia

La notable penetración de importaciones registrada durante el periodo redujo el crecimiento en -6.4%. En estos catorce años, la industria manufacturera y la minería crecen a la tasa de 8.2% y 8.1% promedio anual, respectivamente. Estos sectores lideran el crecimiento económico. Hay un mercado interno que crece asociado a la creciente

urbanización, que se refleja en una contribución mayor de la demanda interna al crecimiento de la economía. La producción para el mercado interno como porcentaje de la demanda interna no disminuye: es de 87.1% promedio con un coeficiente de variación de 1.68%. En el periodo 1929-1948 se registró un promedio de 85.3% con un coeficiente de variación de 3.6%.

El ochenio de Odría tuvo un contexto externo favorable a las exportaciones primarias por la guerra de Corea de 1950-1953. El PBI creció a la tasa de 6.5% promedio anual, aumentó la inversión extranjera, y las exportaciones crecieron a una tasa de 7.7% promedio anual. Cambió la composición de las exportaciones: se redujo relativamente la participación de las exportaciones agrícolas y petroleras, y aumentó la de productos mineros (cobre, plata, hierro, zinc y plomo) (véase Cuadro 3).

A contrapelo de la institucionalidad internacional nacida en Bretton Woods, el gobierno adoptó las recomendaciones de la Misión Klein (1949): establecimiento de un tipo de cambio libre, eliminación de subsidios a la industria y “libre” mercado para salir de la crisis económica; y, se favoreció a la inversión extranjera —fundamentalmente norteamericana en minería y petróleo— con la promulgación del Código de Minería (1950), la ley de Petróleo (1952) y la ley de la Industria Eléctrica (1955).²⁴

En este contexto, la industria manufacturera y la minería crecieron a la misma tasa de 8.3% promedio anual. Las condiciones institucionales generadas en el periodo anterior²⁵ y el incremento del mercado

24 Kofas, Jon V. *Foreign Debt and Underdevelopment: U.S.-Peru Economic Relations, 1930-1970*. University Press of America, 1996. Según Kofas, la embajada inglesa comentó que la propuesta de la Misión Klein muy bien pudo ser escrita por el Sr. Beltrán y sus amigos. Por su parte, El Comercio acusó al gobierno de haber vendido su alma a los intereses algodonereros y los periódicos de izquierda se sumaron a la crítica. (Pág. 125)

25 El primer gobierno de Prado facilitó la instalación de fábricas extranjeras en el país (por ejemplo, la transnacional Nestlé y la Goodyear), modificó la ley de aranceles con el objetivo de proteger la industria nacional, promulgó la Ley 9140 de protección industrial en 1940, que contenía incentivos a la inversión

interno asociado al crecimiento urbano y a las obras públicas estimuladas por las migraciones a la costa, en especial a Lima, favorecieron a la expansión industrial manufacturera y su liderazgo en el crecimiento económico.

El segundo gobierno de Manuel Prado (1956-1962) —conocido como el gobierno de la convivencia con el APRA (amnistió a sus líderes en correspondencia al apoyo electoral de su partido)— tuvo una marcada inclinación hacia el desarrollo industrial: favoreció mediante subsidios y créditos a la industria nacional, apoyó la industria de exportación de harina de pescado y creó la planta siderúrgica de Chimbote. En 1959, promulgó una nueva ley de promoción industrial (Ley No. 13270) que establecía facilidades tributarias y crediticias, y protección del mercado para promover la producción local mediante tarifas arancelarias. Fue el inicio de la política de sustitución de importaciones.²⁶ Sin embargo, dejó incólume el dominio de las empresas extranjeras en la explotación del petróleo, hierro y cobre, y de los grandes hacendados oligarcas exportadores de azúcar y algodón. Durante su gobierno el PBI y las exportaciones crecieron a las tasas de 5.9% y 11.3% promedio anual, respectivamente. La producción de la industria manufacturera creció a la tasa de 8.0% y de la minería a la tasa de 7.9%,

en manufactura, declaró de utilidad pública la producción de cemento para apoyar el proceso de urbanización y la expansión del negocio de bienes raíces, ejecutó un plan vial y de infraestructura nacional (carreteras; irrigaciones; aeropuertos; obras de saneamiento, agua y desagüe), etc. (Zapata y Aljovín de Losada, 2021).

- 26 Es importante señalar que el presidente Prado era parte del llamado “El Imperio Prado” que compendia un “conjunto articulado de empresas e instituciones, como el Banco Popular, la Compañía de Seguros Popular y Porvenir, las fábricas textiles Santa Catalina y Manufacturas del Centro y una próspera actividad urbanizadora en Lima, en los terrenos de Orrantia (en torno a la Av. Javier Prado Oeste) y la Magdalena”. Véase Contreras, Carlos y Marcos Cueto (2007) *Historia del Perú contemporáneo: Desde las luchas por la Independencia hasta el presente*. Fondo Editorial: IEP, UCP y Universidad del Pacífico. Pág. 308

promedio anual. Durante todo su gobierno el liderazgo del crecimiento lo tuvieron estos dos sectores.

El sesgo industrialista de políticas del gobierno de Prado, fue criticado por Pedro G. Beltrán. Sin embargo, su orientación “liberal” fue acentuada cuando éste asumió en 1958 el cargo de ministro de Hacienda y de jefe del Gabinete. Beltrán “había sido presidente del Banco Central de Reserva durante los primeros años de la dictadura odríista y crítico de la política inicial de Prado”.²⁷ El pensamiento de este ideólogo del neoliberalismo criollo se resumía en “libre mercado, libre comercio o libre cambio, apoyo a la inversión extranjera directa, austeridad fiscal, no inflación, y no injerencia del Estado en la política económica”. Entre los años 1956 y 1958, cuando estalló la crisis de balanza de pagos, las tasas de crecimiento promedio anual del PBI y de las exportaciones fueron de 2.7% y 1.8%, respectivamente. La tasa de crecimiento de la manufactura se redujo a 3.6%. En 1958, el PBI disminuyó en -1.1% y la producción manufacturera en -2.7%. El contexto internacional de los años siguientes siguió siendo favorable al crecimiento del PBI y de las exportaciones primarias.

En resumen, en el periodo 1948-1962, que hemos llamado de industrialización en una economía abierta dirigida por el Estado, se registran las tasas más altas de crecimiento del PBI (6.3% promedio anual) y de la industria manufacturera (8.2% promedio anual). Las exportaciones tradicionales (en los últimos trece años de este periodo), representaban, en promedio, el 88.8% del total. El mayor porcentaje de este tipo de exportaciones le sigue correspondiendo —como en los periodos anteriores— a los productos agrícolas, aunque su tendencia es decreciente, mientras ganan importancia relativa los productos mineros. Hay una correlación positiva y significativa entre las tasas de variación del PBI y de los términos del intercambio: $r = 0.513$ con un estadístico $t = 2.069$. La industria manufacturera creció sin ruptura con la oligarquía agroexportadora, y la modernización industrialista no incluyó a la población indígena. En general, como señalan Zapata y

27 Ídem, Contreras, Carlos y Marcos Cueto (2007). Pág. 308

Aljovín de Losada «la política del gobierno con relación a la población indígena fue discriminatoria, insustancial y fallida» (2021, pág. 175).

Reformismo desarrollista I: 1962-1968

Durante este segundo subperiodo, el PBI creció a la tasa de 4.8% promedio anual. El 89.0% de este crecimiento fue explicado por el incremento de la demanda interna y el 20.0% por el aumento de las exportaciones (que seguían siendo fundamentalmente primarias). Al igual que en el subperíodo anterior, aumentó el coeficiente de importaciones a demanda interna, afectando el crecimiento del producto en -9.0% (Véase Cuadro 4). Las exportaciones mineras desplazan a los productos agrícolas en el total de las exportaciones tradicionales y estas últimas aumentan su participación en el total a 93.0%. También aumentan en importancia relativa los productos pesqueros de 9.5% en 1960 a 26.0% en 1965 (véase Cuadro 3).

Este subperiodo se inicia con el gobierno de la Junta Militar (1962 - 1963), que surge en un escenario social y político convulso. El sistema de haciendas que concentra la propiedad de la tierra con una población campesina en situación de pobreza, es puesto en cuestión. Las tomas de tierras lideradas por Hugo Blanco a comienzos de la década de los años sesenta y las guerrillas después, obligaron a un cambio de comportamiento en los “perros guardianes de la oligarquía”. Como decía Bourricaud “la oligarquía ya no puede contar con el apoyo incondicional de la espada. Está obligada a reevaluar sus medios de acción tradicionales y sin duda también a asignarse nuevos objetivos” (1969, pág. 53). Es el primer quiebre importante de la política con la economía oligárquica que antes estaba sustentada en el apoyo de las fuerzas armadas. La Junta Militar de 1962-1963 expidió la Ley de Bases para la Reforma Agraria, cuyo objetivo era garantizar el derecho a la tierra de los campesinos modificando la estructura de la tenencia de la tierra y regular el trabajo de los campesinos. También aprobó el Sistema Nacional de Planificación de Desarrollo Económico y Social, a tono con los objetivos de la Alianza para el Progreso (1961-1970).

Con esta Alianza —que era parte del consenso keynesiano de los años 1946-1973²⁸— los Estados Unidos de América urgía a los países de la región latinoamericana a llevar a cabo una reforma agraria para mejorar la distribución del ingreso, eliminar el analfabetismo, estabilizar los precios, y establecer gobiernos democráticos para salir del subdesarrollo. Así como la revolución soviética de 1917 generó mecanismos defensivos en las elites de poder, la revolución cubana de 1959 hizo lo mismo. La Alianza para el Progreso fue la reacción desde el Centro para “monitorear” las transformaciones en América Latina.

El gobierno de Fernando Belaúnde (1963-1968) no pudo llevar adelante la reforma agraria. La coalición APRA-UNO mayoritaria en el Congreso impidió la afectación de los grandes latifundios. Sin embargo, al amparo de la ley de industrialización de 1959, el gobierno aumentó significativamente las tasas de protección efectiva de las industrias de sustitución de importaciones: la protección al ensamblaje de automóviles, por ejemplo, aumentó en aproximadamente dieciocho veces. Creó el Banco de la Nación, incrementó el gasto del Estado y promovió el aumento notable de la inversión extranjera en el sector manufacturero; y la industria de bienes durables se hizo fuertemente dependiente de la tecnología e insumos importados.²⁹

28 El consenso keynesiano se estableció entre los países desarrollados que contaban con economías diversificadas que a diferencia de países subdesarrollados contaban con economías articuladas, tecnológicamente homogéneas y con un vector de exportaciones diversificado. Las economías de nuestros países tenían estructuras productivas poco diversificadas, sectorialmente desarticuladas, tecnológicamente heterogéneas y con un vector de exportaciones especializado en productos primarios. El período del consenso keynesiano —denominado también período del Golden Age— fue de alto crecimiento económico y de bajas tasas de desempleo en los países industrializados. Fue un consenso sobre políticas públicas orientadas al desarrollo de la democracia, otorgándole dos papeles al Estado: velar por los equilibrios macroeconómicos y corregir las injusticias sociales que genera el funcionamiento del mercado. El objetivo era lograr un nivel de utilización de recursos socialmente deseable y asegurar que la democracia no colisione con el mercado.

29 Según Thorp y Bertram (1985, pág. 410) más de la mitad de la producción total de la mayoría de los productos, salvo la cerveza y la imprenta, estaban

Reformismo desarrollista II: 1968-1980

Este tercer subperíodo se inicia con la destitución del presidente Belaúnde con un golpe de Estado liderado por el General Juan Velasco Alvarado. El gobierno de Belaúnde había llegado a un acuerdo, supuestamente favorable al Estado, con la IPC, firmando el Acta de Talara que estipulaba que los yacimientos e instalaciones destinadas a la extracción de petróleo crudo y gas se transfería al Estado para ser administrados por la Empresa Petrolera Fiscal, y que el Estado daba por cancelada cualquier deuda que tuviera la IPC. La página once del acta donde se establecían los términos económicos del convenio, desapareció, generando una crisis política que derivó en el golpe de Estado, en medio de una crisis económica desencadenada por el déficit de la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos de 5.9% del PBI en el año 1967, el más alto de los últimos ocho años, y el incremento de la inflación a 20.7% provocado por la devaluación de la moneda de 44.3%.

Durante este período 1968-1980, el producto creció a la tasa de 3.6% promedio anual. El 83.8% de este crecimiento fue explicado por el aumento de la demanda interna y el 12.9% por el aumento de las exportaciones. La diferencia, 3.2%, fue la contribución de la sustitución de importaciones (véase Cuadro 4). En este periodo se reduce el coeficiente de importaciones a demanda interna generando un efecto sustitución positivo, pero se reduce el coeficiente de exportaciones a PBI: de 20.3% a 17.7%. La participación de las exportaciones tradicionales, se mantiene por encima del 90.0% hasta 1975, luego se reduce hasta 78.3% en 1980 (véase Cuadro 3). Mientras aumentó la participación los productos mineros y pesqueros, la de los productos agrícolas disminuyó notablemente. Los productos mineros explican el 49.0% de las exportaciones tradicionales y 45.8% de las exportaciones totales en los años 1970-1975. En este periodo de trece años, 1968-1980, se registra una alta y significativa correlación positiva entre las tasas de

en manos extranjeras, así como más de tres cuartas partes de la producción de bienes intermedios y de la industria metal-mecánica. Pág. 410).

variación del PBI y las de los términos de intercambio ($r = 0.855$ con un estadístico $t = 5.472$).³⁰

Los siete primeros años del período 1968-1980 corresponde al gobierno de Velasco (1968-1975) que emprendió un conjunto de transformaciones estructurales orientadas a reducir la dependencia externa del país, los desequilibrios sectoriales, las desigualdades de ingresos y a modernizar la infraestructura social, en especial, la educación. Entre estas transformaciones destaca la reforma agraria, porque puso término a una estructura social y política discriminatoria y dio inicio a un proceso —que aún no termina— de integración y de democratización de la población rural y campesina. En efecto, las movilizaciones sociales y políticas que ocurrieron en varias partes del mundo después de la segunda guerra, pusieron en la agenda política de nuestro país la reforma agraria. Este reclamo se acentuó en la década de los años 1950 y más con la creación de la Alianza para el Progreso. El elevado grado de concentración de la propiedad de la tierra era ofensivo. El 40% de las tierras cultivadas en la costa eran parte de 181 predios de más de 500 hectáreas que representaban solo el 0.4% de los fundos.³¹ Con la reforma agraria de Velasco se beneficiaron alrededor de una cuarta parte de familias rurales (370 000). «El 71 por ciento de las tierras de cultivo bajo riego, que habían sido de propiedad privada, fueron expropiadas y adjudicadas; lo propio ocurrió con el 92 por ciento de las tierras de cultivo de secano (dependientes de las lluvias) y el 57 por ciento de los pastos naturales».³² Este fue un cambio social importante.

30 En el total de años del *Reformismo Desarrollista*, 1962-1980, el coeficiente de correlación entre las tasas de variación del PBI y de los términos de intercambio, sigue siendo alto y estadísticamente significativo ($r = 0.818$ con un estadístico $t = 5.686$). Esta información y el comportamiento de las exportaciones revelan que el proceso de industrialización dirigido por el Estado fue acompañado por un notable crecimiento de las exportaciones tradicionales, cuya composición cambió a favor de los productos mineros.

31 Véase Fernando Eguren (2016) “Perú ¿Era necesaria una reforma agraria?”. En *La Revista Agraria*, Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), setiembre.

32 Fernando Eguren (2006). “Reforma agraria y desarrollo rural en el Perú”. En Fernando Eguren (editor). *Reforma agraria y desarrollo rural en la región*

La larga fusión oligárquica de la economía con la política —que practicaron los latifundistas, una de las clases más poderosas del país— se interrumpió con el gobierno de Velasco Alvarado. Sin embargo, no se consolidaron las bases institucionales que hicieran irreversible el cambio socio político que significó la reforma agraria velasquista. Con el neoliberalismo que se introdujo en nuestro país desde la década de los años 1980, aparecieron nuevos latifundistas principalmente en la costa— que se oponen a toda regulación del tamaño de sus propiedades.³³ La concentración no es un tema que haya preocupado a los neoliberales de ayer y de hoy.

El proceso de industrialización durante el gobierno de Velasco fue más proteccionista que el del gobierno de Belaúnde; sin embargo, la inversión privada local en la manufactura no fue lo suficiente como para sostener su crecimiento.³⁴ En realidad, el proyecto de modernización económica e industrial velasquista se agotó porque no creó mercados internos dinámicos, mantuvo el atraso de la agricultura rural y descuidó la articulación de la economía con la demografía y la geografía del país.

Durante los años 1968-1975, el PBI creció a la tasa de 4.97% promedio anual y la industria manufacturera lo hizo a la tasa de 5.04%. Como resultado del proceso sustitutivo, las exportaciones no tradicionales se incrementaron desde un promedio de 6.8% de las exportaciones totales del periodo 1962-1968 a 21.6% en los años 1979-1980.

andina. Lima: CEPES.

33 El neoliberalismo, como ideología global, se inicia con la elección de Ronald Reagan como presidente de los Estados Unidos en 1980 y con la elección de Margaret Thatcher como primera ministra en 1979. El primero sostiene que el problema no está en el mercado sino en el Estado, mientras que la segunda señala que no hay sociedad sino individuos. Esta ideología se impone en todo el mundo luego de la caída del Muro de Berlín en 1989.

34 Refiriéndose a los industriales Wils (1979, pág. 233) afirma “si lo que querían era una estrategia de industrialización más acelerada y sistemática, no pudieron ver sus consecuencias, es decir, un grado bastante mayor de intervención y planificación del Estado de lo que la mayoría aparentemente estaba dispuesta a aceptar, y conceder para desempeñar un papel sociopolítico en el ámbito nacional”.

Aumentó significativamente la participación de la industria manufacturera en el crecimiento económico: de 13.8% en 1950 pasó a 17.2% en 1962, a 17.9% en 1968 y a 18.5% en 1971. En los años de crisis, 1975-1980, se redujo hasta 17.7%. En estos cinco años de crisis el PBI y la producción manufacturera crecieron a las tasas de 1.8% y de 1.5% promedio anual, respectivamente.

El proceso industrialista del gobierno de Velasco entró en crisis en el último lustro de la década de los años 1970. En verdad, fue desde su inicio, al igual que el proceso impulsado por el gobierno de Belaúnde, un proceso de “crecimiento transformador” que no se podía sostener en el tiempo, porque desarrolló una industria incapaz de competir en los mercados internacionales y sin sustento en mercados internos dinámicos. Además, la industrialización –como señala Wils– ocurrió en el contexto de la dependencia externa y de un poder público privatizado. Los empresarios industriales, dependientes y proclives al rentismo, ganaron espacios en el Estado, para reproducir, de este modo, sus condiciones de existencia. La crisis que empezó en 1976 y se prolongó hasta 1990, evidenció la inviabilidad de la reproducción, a niveles más elevados, del modelo industrialista llevado a cabo por el Estado.³⁵

El proceso sustitutivo no podía continuar hacia los bienes intermedios y de capital, sin aumentar al mismo tiempo las tarifas arancelarias de las industrias de bienes de consumo. Mantener esta estructura arancelaria escalonada hacia cada vez menos competitiva a la industria manufacturera. En consecuencia, el origen del rápido agotamiento del proceso sustitutivo, fue, entre otras cosas, la aplicación de una concepción de sustitución por fases (que va de lo supuestamente fácil a lo difícil) y del correspondiente escalonamiento arancelario. La secuela de este agotamiento fue la larga crisis de 1976-1990 caracterizada por el estancamiento y la volatilidad del crecimiento económico.³⁶

35 Véase Fritz Wils (1979) *Los Industriales, la Industrialización y el Estado-Nación en el Perú*. Lima: PUCP, Fondo Editorial. Págs. 67-68.

36 Véase Félix Jiménez “Estado, mercado, crisis y restauración liberal en el Perú”. En: Carlos Contreras, y Manuel Glave (2002) *Estado y mercado en la historia*

Durante los siete años del gobierno de Velasco el PBI creció a la tasa de 4.97% promedio anual, pero en los años 1974 y 1975 se registraron déficit en la Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos de -8.0% y -11.6% del PBI, respectivamente. Este último, más alto que el de los años 1957 (-8.1%) y 1967 (-5.9%). Si bien las presiones devaluatorias e inflacionarias aumentaron desde la crisis del año 1957, las tasas de inflación aumentaron hasta alcanzar el 24.0% en 1975 y a 60.8% en 1980, mientras que las tasas de devaluación pasaron de 44.3% en 1967 y a 50.8% en 1977. La espiral inflacionaria y devaluatoria continuó hasta comienzos de la década de los años 1990.

Sin embargo, la industrialización dirigida por el Estado cambió la estructura productiva. En el año 1950 la participación de la agricultura y pesca en el PBI (a precios de 2007) fue de 11.1% y de 59.0% en el empleo; mientras la participación de los servicios fue de 50.6% y de 23.9%, respectivamente. Esta estructura cambió luego del proceso sustitutivo. En 1973, antes de la crisis de balanza de pagos, la participación de la agricultura y pesca en el PBI fue de 6.0% y de 45.0% en el empleo; mientras la participación de los servicios fue de 49.3% y de 34.6%, respectivamente. En resumen, en 1950 la agricultura y los servicios explicaban el 61.7% del PBI y el 82.2% del empleo; mientras que en 1973 estos porcentajes se redujeron a 55.3% y a 79.6%, respectivamente. Lo que aumentó notoriamente fue la participación de la industria manufacturera en la generación del PBI: pasó de 13.36% en 1950 a 17.9% en 1975. Esta participación se redujo a 17.7% en 1980, y, después iniciará un marcado descenso durante el período neoliberal de 1990-2020.

Finalmente, es importante señalar que el gobierno de Velasco enfrentó un entorno internacional inestable y adverso, económica y políticamente. A fines de los años 1960 aparecieron fuertes presiones inflacionarias en los países del centro y el sistema de Bretton Woods comenzaba a sufrir presiones devaluatorias que después conducirían a eliminar la libre convertibilidad del dólar en oro en la Reserva Federal

de los Estados Unidos. La presión devaluatoria del dólar provenía de la creciente demanda de oro de los países europeos que se habían recuperado rápidamente de los efectos de la guerra. El 15 de agosto de 1971, el presidente Nixon terminó con la libre convertibilidad y la estocada final la dio el FMI al anunciar en 1973 que ya no apoyaba la adopción de controles al movimiento de capitales sino su libre movilidad internacional.

El desmantelamiento del sistema monetario internacional provocó una notable volatilidad de los tipos de cambio. En 1973, se inició la crisis del petróleo con la elevación de sus precios (el siguiente aumento se produjo en 1979). Este shock de oferta deprimió la economía internacional, al mismo tiempo que aceleró la inflación en casi todas las economías del mundo. En este entorno adverso se produjo la más importante crisis de balanza de pagos de la segunda mitad del siglo XX.³⁷ En el terreno de la política, la estanflación internacional es utilizada para denostar contra la intervención keynesiana en la economía. Se derrumbó el consenso según el cual el Estado debería corregir las injusticias sociales que genera el funcionamiento del mercado y se impuso a nivel mundial la ideología del mercado autorregulado.

El gobierno de Morales Bermúdez (1975-1980) no modificó sustancialmente la estructura industrial configurada en los años anteriores, aunque adoptó las políticas de austeridad recomendadas por el FMI para abatir la inflación e inició el desmantelamiento de las reformas estructurales emprendidas durante el régimen velasquista. A fines de 1978 el arancel promedio para el conjunto de la economía aún estaba por encima

37 Hay que destacar que en la primera mitad del siglo XX no se registraron déficits comerciales ni crisis de la balanza de pagos significativas. Estas empiezan recién en 1952 y luego se repiten cíclicamente hasta la fecha. Otro hecho destacable es la importancia que adquiere en el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos el déficit de la Renta de Factores provocado por las utilidades repatriadas de la inversión extranjera directa y el pago de intereses la deuda pública. En el periodo 1950 a 1977, el déficit de la Renta de Factores alcanza un promedio de 2.4% del PBI con un coeficiente de variación de 24.5%. Este promedio sube en el periodo 1978-1980 a 6.15% con un coeficiente de variación de 6.13%. Aumenta en dos y media veces.

del 70%. En agosto de 1979 se redujo el arancel máximo de 355% a 155% y el promedio a 40%. El proceso de reducción arancelaria o liberalización del comercio lo continuó el segundo gobierno de Belaunde.

Neoliberalismo y Modernización conservadora: 1980-2020

En los años 1970 se registra la crisis internacional de estancamiento con inflación y en los años 1980 la crisis de la deuda externa en América Latina. Estas crisis generaron las condiciones económicas y políticas para la instauración del neoliberalismo en casi todos los países del mundo (desarrollados y subdesarrollados). En su expansión y dominio también contribuyó la crisis de los países llamados socialistas y la caída del Muro de Berlín (1989). Margaret Thatcher, en 1979, y Ronald Reagan en 1980, inauguraron el período del económico y político neoliberal de los últimos cuarenta años. Estos dos políticos sintetizaron los postulados que definen al neoliberalismo. Thatcher expresó su desprecio por la colectividad en una entrevista de 1987 al afirmar «no hay sociedad, tan solo individuos, hombres y mujeres». Por su parte Reagan, el día de su juramentación afirmó que «el Estado no es la solución, es el problema; la solución es el mercado».

Los neoliberales, entonces, responsabilizaron al Estado de las crisis; en consecuencia, el Estado debe dejar de intervenir en la economía y el mercado autorregulado debe ocupar los espacios dejados por el Estado. El antecedente teórico del neoliberalismo es la economía neoclásica decimonónica, pre-keynesiana, según la cual la economía de mercado, con individuos que actúan buscando su propio interés y sin interferencias, tiende automáticamente al pleno empleo. Así, la búsqueda del provecho propio es el camino al bien común; por lo tanto, el individualismo es el sostén de la lógica del mercado autorregulado y este, el fundamento de la libertad y la democracia.

A nivel de nuestras sociedades, en los últimos cuarenta años, se extendió esta idea individualista neoliberal.

“Antaño (...) buscar solo la satisfacción de los propios deseos —dice Todorov— topaba con los frenos impuestos por la

sociedad. Hoy en día, al parecer esos frenos se han debilitado, si no eliminado. (...) Esta tendencia (se acelera) con la caída del muro y el triunfo del pensamiento neoliberal. El final de la guerra fría trajo consigo la relajación de las fidelidades a los ideales, en adelante el desarrollo económico se mide en función del éxito económico, y la lógica del mercado se extendió a todas las dimensiones de la vida” (Todorov, 2016, p. 26).

Las políticas y reformas neoliberales no se definieron soberanamente al interior de nuestros países; se impusieron desde fuera. La política internacional de los EE.UU. fue dominada por el llamado *Consenso de Washington* cuyos operadores fueron el FMI y el Banco Mundial. Estas instituciones exigieron, para la salir de la crisis y ser sujeto de crédito internacional, liberalizar los mercados financieros y promover la libre movilidad internacional del capital financiero; liberalizar el comercio exterior y apostar por un crecimiento exportador dejando de lado el desarrollo enraizado en la expansión de los mercados internos; flexibilizar el mercado de trabajo o, lo que es lo mismo, aumentar la competitividad disminuyendo el costo del trabajo, a tono con el modelo de crecimiento exportador; privatizar las empresas públicas; y, en suma, eliminar las intervenciones del Estado en la economía.

Estas políticas y reformas neoliberales se aplicaron en el Perú desde inicios de la década de 1990 y dieron como resultado un estilo de crecimiento dependiente de factores externos, que no se sustenta en el desarrollo de los mercados internos. Como se postula que los países comercian porque tienen distintas especializaciones o ventajas, y se benefician, por lo tanto, si cada uno produce y vende lo que sabe hacer relativamente mejor, en nuestro país la liberalización del comercio configuró un estilo de crecimiento y acumulación de capital primario exportador debido a las ventajas naturales de la producción primaria.

a. El periodo de crisis o la década perdida: 1980-1990

El segundo gobierno de Belaúnde (1980-1985) continuó aplicando políticas fondomonetaristas para combatir la inflación y superar el

desequilibrio externo. Desmanteló las reformas emprendidas por el gobierno militar y continuó con la desgravación arancelaria de las importaciones. El arancel máximo pasó a 60% en setiembre de 1980 y el promedio a 34.5%. En 1981 este promedio bajó a 32%. En 1985, debido a la disminución de los ingresos fiscales y al creciente déficit comercial, el arancel promedio aumentó a 46% y a más de 60% si se considera la sobretasa vigente de 17% del valor CIF importado. De otro lado, entre los años 1976 a 1985 se eliminaron las restricciones cuantitativas a las importaciones”.³⁸

En 1982 estalló la crisis de la deuda externa. La crisis económica consiguiente hacía imposible pagar los servicios de la deuda que había crecido en la década anterior. El gobierno de Alan García (1985-1990) quiso apartarse de la orientación fondomonetarista para estabilizar la inflación y pagar la deuda externa. Aumentaron las presiones inflacionarias, creció en déficit fiscal y en 1988 se produjo una crisis de balanza de pagos cuyas consecuencias no pudo enfrentar. El manejo irresponsable de la economía derivó en una hiperinflación que junto con el terrorismo que apareció a inicios de la década, les abrieron la puerta a las reformas neoliberales de la década de los años 1990.

Para hacer posible la incorporación de economía a la globalización neoliberal, la administración norteamericana propuso la ejecución del Plan Baker (1985) con el objeto de generar liquidez en los principales países deudores, siempre y cuando adoptaran políticas de libre mercado. Poco se avanzó con este Plan. Le siguió el Plan Brady (1989) que propuso disminuir el valor nominal de la deuda, reducir su servicio y/o facilitar préstamos nuevos, pero siempre que se adopten los programas que apoyados por el FMI y el BM y se alienten nuevas inversiones extranjeras.

La crisis de la deuda originó así un cambio en los roles asignados en Bretton Woods al FMI y al BM. Sus préstamos se condicionaron a la aplicación de políticas económicas definidas por ellos y de esta ma-

38 Véase Jiménez (2002), en Contreras y Glave (eds.), *Estado y Mercado en la Historia del Perú*, Fondo Editorial de la PUCP, 2002

nera institucionalizaron el llamado *Consenso de Washington* (1989)³⁹ o el paradigma del mercado libre y de la eliminación de la intervención del Estado en la economía. A nivel de las relaciones con el resto del mundo, optar por el mercado autorregulado implicaba insertarse a la economía mundial sin protección ni controles al flujo de bienes y capitales. Y, a nivel interno suponía, entre otras medidas, la privatización de las empresas públicas, la modificación de la legislación laboral (huelgas, despidos, negociaciones, etc.) para flexibilizar el mercado de trabajo, el desarrollo del mercado de tierras y la apertura sin restricciones a la inversión extranjera, entre otras medidas.

El periodo de 1980-1990 fue, en promedio, también para el Perú, una década perdida. El PBI decreció a la tasa de -1.01% promedio anual. Esta caída del crecimiento fue resultado tanto de la disminución de demanda interna como de las exportaciones (véase Cuadro 5). Pero es importante mencionar que, en tres años de esta década, el producto sufrió caídas notables: -10.4% en 1983, -9.4% en 1988 y -12.3% en 1989. En estos últimos años se inició la hiperinflación.

Cuadro 5

Descomposición de la tasa de Crecimiento del PBI: 1980-1990
(Porcentajes)

PBI	Efecto Crecimiento de la Demanda Interna	Efecto Crecimiento Normal de las Exportaciones	Efecto Sustitución de Importaciones	Efecto Reorientación de las Exportaciones
-1.01	-0.97	-0.18	0.21	-0.07
100	96.6	17.7	-21.1	6.8

Fuente: BCRP-Estadísticas. Elaboración propia.

39 El nacimiento formal de este consenso se fecha en 1989, pues se asocia a los resultados de la conferencia organizada por el *Institute for International Economics* y en la que participaron, además del BM y del FMI, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Brookings Institute. Véase, Williamson, J. *El cambio en las políticas económicas de América Latina*. México: Ed. Gernika, 1990.

En este período de crisis las exportaciones tradicionales bajaron su participación a 74.4% (en periodos anteriores superaban el 88.0% del total de las exportaciones). Las exportaciones no-tradicionales más que duplican su participación en las exportaciones totales, en comparación a los porcentajes que registraron en 1950-1962 (11.2%) y 1968-1980 (10.9%). La industrialización fomentó este tipo de exportaciones, aunque después varió su composición a favor de los productos agropecuarios; la exportación de textiles y de madera, papeles y sus manufacturas, disminuye.

Cuadro 6
Estructura porcentual de las exportaciones
(porcentajes)

Productos	1980-1990	1990-2000	2000-2013	2013-2019
Pesqueros	7.3	13.4	7.5	4.0
Agrícolas	7.0	5.0	2.5	1.9
Mineros	45.5	46.0	55.9	57.2
Petróleo y Gas Natural	14.6	5.2	7.9	8.3
TRADICIONALES	74.4	69.5	73.8	71.4
NO TRADICIONALES	24.4	29.2	25.4	28.2
OTROS	1.2	1.3	0.9	0.4
TOTAL	100	100	100	100

Fuente: BCRP-Estadísticas. Elaboración propia

b. Neoliberalismo Primario Exportador: 1990-2019

El gobierno de Fujimori inició, desde agosto del 1990, la aplicación del programa económico neoliberal en un contexto externo caracterizado por la globalización neoliberal. Durante este gobierno se inició la desregulación del mercado de trabajo, se liberalizaron las importaciones y se privatizaron las empresas públicas, siguiendo el recetario del Consenso de Washington de 1989. También se cambió la ley orgánica del BCRP para impedir el otorgamiento de créditos por parte de esta institución

al gobierno. En materia de política fiscal se inició su consolidación priorizando el pago de los servicios de la deuda externa y se aprobó la ley de prudencia y transparencia fiscal que estipulaba que el gasto del gobierno no debería crecer por encima de 2% anual en términos reales. Esta norma absurda fue modificada recién durante el gobierno de Alejandro Toledo.

Las reformas y política neoliberales consolidaron el estilo de crecimiento primario exportador, estilo que se intentó cambiar en los años de la industrialización dirigida por el Estado. La economía peruana se insertó “libremente” al mercado internacional transnacionalizado, favorable al mercado autorregulado, aprovechando sus ventajas naturales como productora de materias primas, consolidándose así el estilo de crecimiento primario exportador. Después de la década perdida, la economía empezó a crecer en 1993 bajo el liderazgo de la minería, la industria procesadora de recursos primarios, el sector agropecuario, la construcción y el comercio. Por el lado del gasto el crecimiento durante el período 1990-1997 fue principalmente el resultado del aumento de las exportaciones primarias y de la inversión bruta interna impulsada por la inversión extranjera.

Durante toda la década de los años 1990, la economía creció a la tasa de 3.91% promedio anual, estimulada por la recuperación de la economía internacional (1993-1995 y 1997) y la mejora de los términos de intercambio en los años 1994 a 1997. El 46.1% de este crecimiento fue explicado por las exportaciones. No obstante, la significativa penetración de importaciones redujo el crecimiento en -19.8% (véase Cuadro 7).

Hubo crecimiento económico solo en los años 1993, 1994, 1995 y 1997. Los otros seis de los 10 años de dictadura fueron de recesión económica. Los años de crecimiento fueron acompañados con recurrentes déficits en la Cuenta Corriente y en la Balanza Comercial. Los más altos déficits se alcanzaron en 1995: 9.0% y 4.4% del PBI, respectivamente. La participación de las exportaciones tradicionales en el total se redujo a 69.5%, pero su composición varió notablemente a favor de las exportaciones mineras, las cuales representan el 66.2% del total de las exportaciones tradicionales (véase Cuadro 6).

Cuadro 7

Descomposición de la tasa de crecimiento del PBI: 1990-2020
(Porcentajes)

Descomposición de la tasa de Crecimiento del PBI: 1990-2020					
(Porcentajes)					
Periodos	PBI	Efecto Crecimiento de la Demanda Interna	Efecto Crecimiento Normal de las Exportaciones	Efecto Sustitución de Importaciones	Efecto Reorientación de las Exportaciones
Neoliberalismo primario exportador 1990-2019	4.52	3.85	0.77	-0.74	0.64
	100	85.1	17.0	-16.3	14.2
a) 1990 - 2000	3.91	2.88	0.66	-0.77	1.14
	100	73.7	17.0	-19.8	29.1
b) 2000 - 2013	5.69	5.02	1.50	-0.81	-0.02
	100	88.2	26.3	-14.2	-0.4
c) 2013 - 2019	3.05	1.69	0.80	0.34	0.23
	100	55.4	26.1	11.1	7.4
d) 2013 - 2020	0.90	0.4	0.2	0.5	-0.2
	100	41.5	26.1	57.1	-24.8

Fuente: BCRP-Estadísticas. Elaboración propia

La globalización neoliberal fue remecida por primera vez con la crisis asiática y rusa 1997-1998. Después de esta crisis se inició un ciclo largo de crecimiento de las economías desarrolladas y de la economía china en particular. Entre 2001 y 2011, los términos de intercambio crecieron a una tasa promedio anual de 7.0%. En este entorno favorable para la producción y exportación de minerales —conocido como el periodo del superciclo de los precios de las materias primas—, la economía peruana creció en los años 2000-2013 —incluyendo la caída del crecimiento en 2009 debido a la crisis internacional— a la tasa de 5.69% promedio anual. El 25.9% de este crecimiento fue explicado por las exportaciones. En pleno superciclo de los precios de las materias primas, continuó la penetración de las importaciones. En estos años, las exportaciones de minerales aumentan su participación en el total de exportaciones tradicionales a 75.7%, y estas últimas, también aumentaron su participación promedio a 73.8% del total de las exportaciones (véase Cuadro 6).

Finalmente, con el estancamiento de la economía internacional y el posterior deterioro de los términos del intercambio, la tasa de creci-

miento del periodo 2013 a 2019 fue de solo 3.1% anual (véase Cuadro 7). No consideramos la caída del PBI en -11.1 en el año 2020, ocasionado por los confinamientos obligados por la pandemia del Covid19, para no distorsionar las comparaciones. Las exportaciones de minerales siguen siendo predominantes en el total de exportaciones tradicionales: su participación asciende a 80.1% y representan en el total de exportaciones el 57.2% (véase Cuadro 6). Por su parte, las exportaciones no-tradicionales se mantienen en sus porcentajes históricos desde la década de los años 1980; en promedio representan cerca de 27% del total de exportaciones en todo el periodo neoliberal 1990-2019, con un coeficiente de variación de 12.1%.

En total fueron dieciséis años de crecimiento en treinta años de neoliberalismo, pero que no tienen relación directa con las políticas y reformas neoliberales, sino con el crecimiento de la economía internacional; específicamente, con el aumento de los términos de intercambio y el crecimiento de la demanda externa por los productos primarios que exportamos. Durante los años del superciclo de los precios de los *commodities* la correlación entre las tasas de variación del PBI y de los términos de intercambio alcanzó un nivel cercano a la unidad y altamente significativo ($r = 0.80$ con un estadístico $t = 4.320$). Ciertamente, la apertura comercial y la política cambiaria que favoreció la apreciación del tipo de cambio real, ayudaron a la configuración de un patrón de crecimiento y acumulación de capital primario exportador.

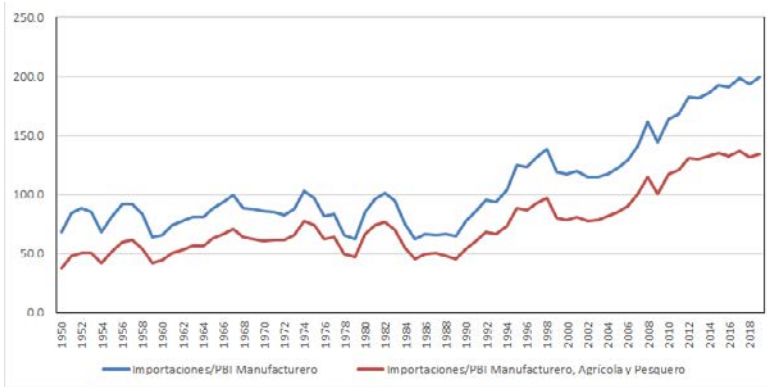
En los años 1990, se apreció el tipo de cambio real y se liberalizó el comercio. Entre los años 2003 a 2013, también se apreció el tipo de cambio real desde agosto de 2006, y fue la década en que se firmaron tratados de libre comercio con varios países. Las políticas cambiaria y comercial le quitaron competitividad a la producción y exportación de manufacturas, al mismo tiempo que provocaron una notable penetración de importaciones en el mercado interno. Por lo tanto, ni la apertura comercial ni la apreciación cambiaria fueron, entonces, el motor del crecimiento durante el período neoliberal.

El Gráfico 6 muestra el porcentaje de las importaciones de bienes y servicios, primero, respecto a la producción manufacturera y, segundo, respecto a la suma de la producción manufacturera, agrícola

y pesquera. Las importaciones representaban el 82.9% de la producción manufacturera y el 57.4% del conjunto de la producción manufacturera, agrícola y pesquera, con coeficientes de variación de 12.5% y 16,9%, respectivamente. Después, desde inicios del periodo neoliberal, estos porcentajes crecen hasta alcanzar, en 2019, el 199.6% de la producción manufacturera y el 134.2% de la producción manufacturera, agrícola y pesquera. Esta penetración de importaciones, explica, en parte, la configuración de una estructura productiva menos industrial y agrícola, y sesgada a la producción de servicios de baja productividad.

Gráfico 6

Importaciones entre el PBI manufacturero, agrícola y pesquero,
1950-2019
(Porcentajes)



Fuente: BCRP-Estadísticas. Elaboración propia.

El crecimiento tampoco tuvo como motor la política fiscal. En los años noventa, su principal objetivo fue servir la deuda pública externa. Fueron ocho años consecutivos de generación de superávit fiscal primario: 1.5% del PBI, en promedio. En la década 2003-2013, la generación de superávit primario alcanzó el 2.6% del PBI, no obstante

que el coeficiente de deuda a PBI había disminuido significativamente. Los cálculos del déficit estructural también muestran la práctica de una política fiscal contractiva.

La política monetaria tampoco desencadenó el crecimiento, ni en los años noventa ni en los años del superciclo de los precios de las materias primas. En los años noventa la política monetaria restrictiva encareció el crédito; además, promovió la dolarización del portafolio bancario. El crédito caro no podía impulsar el crecimiento. Por su parte, la dolarización creó un descalce de monedas que, con la crisis de 1998-1999 que elevó el tipo de cambio, provocó quiebras bancarias.

De otro lado, la política monetaria de los últimos diecisiete años se benefició de la reforma efectuada en los años 2001-2003, que introdujo un esquema institucional basado en metas de inflación, una regla de tasa de interés y una regla de intervenciones esterilizadas en el mercado cambiario. Pero, desde el año 2006, la aplicación de este esquema de política se acompañó con sistemáticas reducciones del tipo de cambio real, que afectó a la producción de bienes transables y favoreció la penetración de importaciones. Finalmente, tampoco las privatizaciones estimularon el crecimiento económico porque aumentaron las tarifas de los servicios públicos y, con ello, los costos de producción de las empresas. La apreciación cambiaria y tarifas públicas caras, les hizo perder competitividad a los productores privados de transables en los mercados internacionales.

Cambio Técnico y Productividad en los periodos de industrialización dirigida por el Estado y en el periodo neoliberal extractivista

La persistencia del pensamiento conservador en la élite de poder (que ahora controlan los medios de comunicación) se expresó en el mantenimiento del estilo primario exportador de crecimiento en distintos escenarios económicos y políticos externos. Fue predominante en el periodo 1895-1929, y no cambió en los años de un contexto externo en recesión, de guerra y sus secuelas. Se perdió la oportunidad creada por este contexto externo para sentar las bases de la industrialización y

de una modernización democrática. En el periodo 1948-1980, caracterizado por políticas industrialistas, tampoco cambió el predominio de las exportaciones tradicionales en el vector de exportaciones, aunque la industria manufacturera lideró el crecimiento económico (Jiménez, 2017). Finalmente, desde la crisis de los años 1980 y más activamente con las reformas y políticas neoliberales efectuadas por el gobierno fujimorista, se reprimarizó la economía y la industria manufacturera perdió liderazgo en el crecimiento.

Economía primario exportadora sesgada a los Servicios de baja productividad

En las tres décadas de neoliberalismo cambió radicalmente la estructura productiva configurada en los años de industrialización dirigida por el Estado, haciéndola menos industrial y agrícola, y más productora de servicios de baja productividad, donde se concentra el empleo predominantemente de baja calificación y bajos ingresos. Se retornó a la estructura de inicios de la segunda mitad del siglo XX, pero con una fuerte caída en la participación de la agricultura en la generación del PBI, compensada en parte por el aumento de la participación del sector servicios.

En el año 1955 los sectores Agricultura y Servicios participaron en la generación del PBI y del empleo con el 68.8% y el 85.1%, respectivamente. En el año 2019 se registraron porcentajes parecidos: 69.1% y 83.8% (véase Cuadro 8). Disminuyó la participación de la agricultura en el PBI y el empleo, mientras aumentó la participación del sector servicios. Creció la participación de la minería en la generación del PBI de 10.7% en 1955 a 12.9 en 2019; mientras la participación de la industria manufacturera baja a 12.3% en 2019, menor que el registrado en 1955, 15.5%.

Cuadro 8
Participación de la agricultura y servicios
(AS) en el PBI y en el empleo 1/
(Porcentajes)

	1940	1955	1980	1990	2013	2019
PBI Agricultura y Servicios	67.5	68.8	60.7	60.0	66.3	69.1
PEA Ocupada AS	80.7	85.1	81.1	83.3	82.4	83.8
PBI Agricultura	24.3	8.9	5.0	6.9	5.8	5.7
PEA Ocupada Agricultura	62.5	55.5	37.8	29.6	24.5	24.2
1/ Incluye Comercio, Electricidad y Agua, Transportes y Otros Servicios						

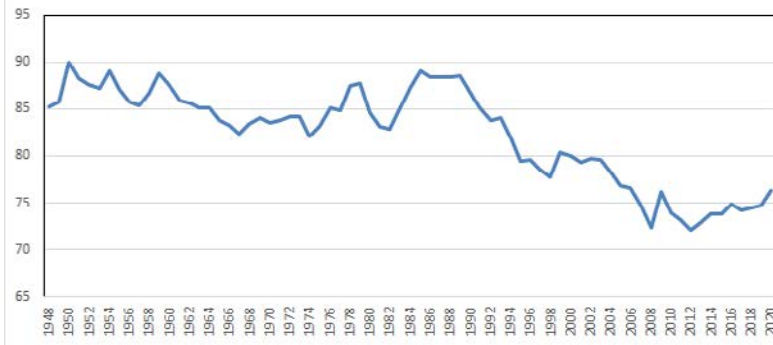
Fuente: Seminario (2016) e BCRP-Estadísticas. Elaboración propia

El neoliberalismo restauró la estructura productiva de hace 100 años, solo que sobre bases nuevas: el empleo ya no es fundamentalmente de “picos y palas” —como decía Kalecki cuando se refería a las economías subdesarrolladas caracterizadas por el predominio de la agricultura en la generación del producto y el empleo—, sino un empleo de baja calificación e ingresos ubicada en el sector terciario de baja productividad. Consolidó, así una estructura productiva primario-exportadora, menos industrial y agrícola, y más productora de bienes y servicios no-transables que concentra más del 80.0% de la PEA ocupada (Jiménez, 2012).

Por otro lado, la espectacular penetración de importaciones ocurrida en los treinta años de neoliberalismo, redujo significativamente la participación de la producción para el mercado interno (véase Gráfico 7). La producción para el mercado interno, representaba en 89.9% de la demanda interna en el año 1950. Después registró una tendencia ligeramente decreciente hasta alcanzar el 82.3% en 1967. A partir de este año —incluyendo el periodo del reformismo militar industrialista— aumentó, con fluctuaciones, hasta un máximo de 89.1% en 1985. Durante el periodo neoliberal, la reducción de este tipo de producción es sistemática. Desciende hasta el 72.1% de la demanda interna en el año 2012.

Gráfico 7

Producción para el mercado interno como porcentaje de la demanda interna



Fuente: BCRP-Estadísticas. Elaboración propia.

La desindustrialización prematura

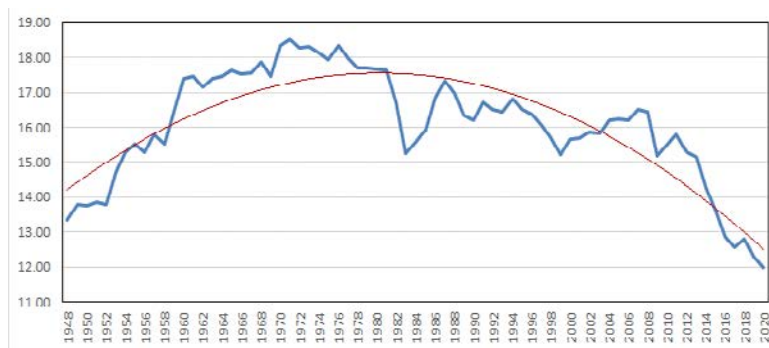
Este descenso espectacular de la proporción de la producción para el mercado interno ocurre con una significativa penetración de importaciones y la reducción de la participación de la industria manufacturera y la agricultura en la generación del PBI. Cayó la participación de la manufactura en la generación del PBI (véase Gráfico 8). Después de haber aumentado su participación desde el 13.4% en 1948 hasta superar el 18.0% en los años 1970-1976, inicia una tendencia descendente en los años de la *década perdida* para acelerar su descenso en los años del neoliberalismo hasta alcanzar el 12.0% en el año 2020. De acuerdo con este indicador, la industria manufacturera de los últimos cinco años solo es comparable a la industria manufacturera de los años 1940-1947, periodo en el cual su participación en la generación del PBI registró un promedio de 12.3% con un coeficiente de variación de 5.3%.

El aparato productivo actual, entonces, es relativamente menos industrial que el de los años de la industrialización dirigida por el Estado y casi similar al aparato productivo de la década de los años 1940, en los

que se introdujeron medidas de fomento de la industria manufacturera. Fueron años, al igual que el periodo 1929-1940, de bajo crecimiento que no alteraron el dominio de la oligarquía primario exportadora. La participación de la industria manufacturera en la generación del PBI en el largo periodo 1895-1947, tuvo un promedio de 11.3% con un coeficiente de variación de 3.9%. Esta participación alcanzó un mínimo de 10.32% y máximo de 13.2%.

Gráfico 8

Participación de la manufactura en el PBI total, 1948-2020
(Porcentajes)



Fuente: Datos de Seminario (2016) y BCRP-Estadísticas. Elaboración propia.

Durante los años del neoliberalismo, también se redujo la participación de la manufactura en la generación de empleo. Esta participación creció de 8.3% en 1950 a 12.6% en 1976. En el año 1987 aumentó al 13.0%. Después durante el periodo neoliberal sigue una tendencia decreciente; llega hasta 10.1% en 2013 y a alrededor de 9.0% en los últimos dos años (véase Gráfico 9).

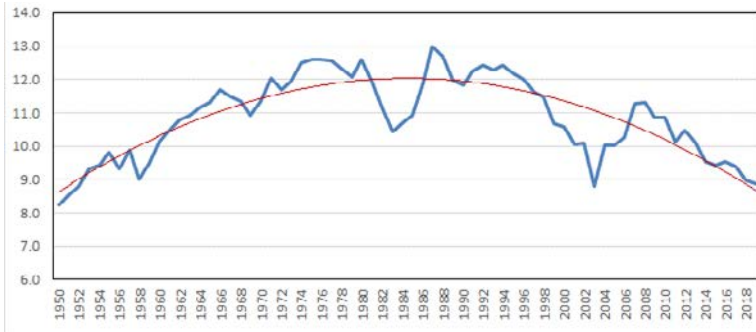
La industria pierde liderazgo en el crecimiento durante el periodo neoliberal. Esta pérdida de liderazgo es el resultado de lo que Rodrik (2016) llama “desindustrialización prematura”, que se expresa como reducción de la participación de la manufactura en la generación del PBI y en la generación de empleo sin haber pasado por un

adecuado proceso de industrialización (Jiménez, 2017). De acuerdo con Rodrik:

«La manufactura suele seguir una trayectoria en forma de U invertida a lo largo del desarrollo. [...] En la mayoría de (los países en desarrollo), la industria manufacturera ha empezado a encogerse (o está encaminada a encogerse) en niveles de ingreso que son una fracción de aquellos en los que las economías avanzadas comenzaron a desindustrializarse. Los países en desarrollo se están convirtiendo en economías de servicios sin haber pasado por una experiencia adecuada de industrialización. Llamo a esto “desindustrialización prematura”» (Rodrik, 2016: 2).

Gráfico 9

Participación de la manufactura en el empleo total, 1950-2019
(Porcentajes)



Fuente: INEI-Estadísticas. Elaboración propia.

En otras palabras, es prematura porque el sesgo de la economía hacia los servicios ocurre con una industria manufacturera que no ha terminado de desarrollarse adecuadamente. La globalización y la apertura comercial cierran la posibilidad de una rectificación en el proceso de industrialización dirigida por el Estado para superar su crisis. Como explica Rodrik (2015) la apertura comercial afectó significativamente al sector manufacturero de países como el nuestro. Primero, porque al

no tener una fuerte ventaja competitiva muchas empresas del sector se convirtieron en importadores netos de bienes manufacturados, y segundo, porque se restringió o constriñó su participación en el mercado doméstico debido al relativo abaratamiento de los productos manufacturados de las economías avanzadas (que también se estaban desindustrializando).⁴⁰

40 El concepto de desindustrialización de Baldwin (2016) es distinto. Según él las tecnologías de la información cambiaron radicalmente la globalización a partir de 1990. “El Norte se desindustrializó (los llamados «países industrializados»), mientras que algunas naciones del Sur se industrializaron (seis países en vías de desarrollo: China, Corea, India, Polonia, Indonesia y Tailandia). El mundo experimentó un cambio sorprendentemente grande en la proporción del PBI mundial que ha dado un gran paso hacia revertir la Gran Divergencia” (*las frases entre paréntesis son mías*) (2016, p. 19). El consecuente proceso de convergencia sería el resultado de la deslocalización de la producción industrial de los países del Norte y la inserción en cadenas de valor globales (CGV) de los países del Sur, la misma que sería la estrategia a seguir por estos últimos para industrializarse. Si todos los países con bajo costo de mano de obra tienen éxito participando en las CGV, todos los países pobres como el nuestro crecerían más rápido dando lugar a una Gran Convergencia como reza el título del libro de Baldwin. Sin embargo, este proceso dista mucho de ser general. Según el propio Baldwin “solo seis países en desarrollo... vieron aumentar su participación en la manufactura mundial” (2016, pp. 2-3). Sabemos que, durante el mismo período, muchos países de América Latina y África se desindustrializaron; y, a diferencia de lo que ocurrió en los países desarrollados, en nuestra economía la desindustrialización no fue acompañada por una mayor productividad de los servicios, pues en este sector se concentra el grueso de los trabajadores con baja calificación, baja productividad y bajos ingresos. Además, la desindustrialización prematura, fue un proceso simultáneo con el aumento de su especialización en la producción de *commodities* y en servicios de baja productividad. Algo similar ocurrió en el África subsahariana, según afirma Taguchi, donde la desindustrialización estuvo asociada “con la creciente importancia de las actividades extractivas en su economía” (2022 p. 5). De otro lado, Lauxmann et al. señalan que “a pesar de la mayor producción y exportación manufacturera de América Latina en el marco de su integración a las cadenas globales de producción, los países de la región no han podido dejar atrás sus estructuras productivas especializadas y

La intensidad y efectos de la desindustrialización son mucho mayores cuanto menor es el desarrollo o progreso tecnológico de la industria manufacturera y cuanto más dominadas estén sus exportaciones por los productos primarios. La pérdida de empleo y producción relativa en la industria manufacturera es significativa debido a la pequeñísima participación de nuestras exportaciones manufactureras en los mercados mundiales. La desindustrialización, entonces, implica la pérdida de buenos empleos y el aumento de la desigualdad. Su resultado es una estructura productiva sesgada a la producción de servicios con empleo de baja calificación y baja productividad, y con creciente informalidad.

Además, la desindustrialización prematura tiene efectos retardatorios, porque como afirma Rodrik (2015), reduce la capacidad de innovación en la economía. La manufactura, entonces, reduce su contribución al crecimiento de largo plazo de la economía, es decir, reduce su potencial de crecimiento y las posibilidades de cerrar la brecha de ingresos con los países desarrollados. Esta contribución se puede estimar dividiendo su producto de largo plazo entre el PBI de largo plazo (véase Gráfico 10). Como dice Rodrik, si se hubiera producido un rápido progreso tecnológico durante el período neoliberal, esto habría fomentado la industrialización y no lo contrario.

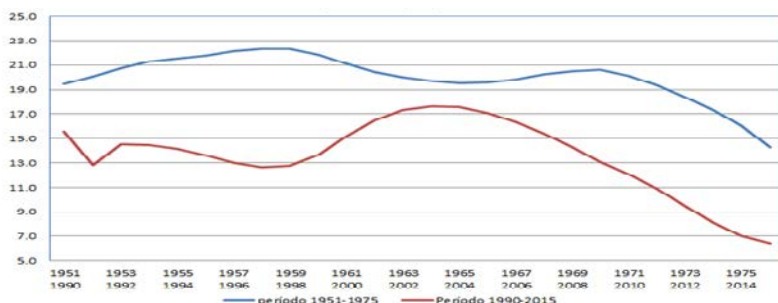
Entre 1950 y 1975 la contribución de la manufactura al crecimiento de largo plazo se mantuvo por encima de 19% hasta 1972. Después se redujo a 14.3% en 1976. Los años posteriores hasta 1990, fueron de crisis continuas. Estas crisis cubren más del 50% de los años del periodo 1976-1990. En estos años la industria manufacturera decrece a la tasa de -0.8% promedio anual. Durante 1990 a 2015, su contribución fue sistemáticamente inferior a la que se registró entre 1950 y 1976. Se mantuvo por debajo del 15% en los años 1991-1999; luego se recuperó hasta alcanzar un máximo de 17.7% en el año 2003

heterogéneas. El desenvolvimiento industrial estuvo asociado a la explotación de las ventajas comparativas –espurias– de los recursos naturales o de la mano de obra barata existentes en la región, lo que atentó contra una mayor diversificación y homogeneidad de sus estructuras productivas...” (2021, p. 92).

—porcentaje menor al registrado en 1973— y, finalmente, se redujo hasta alcanzar el porcentaje de 6.4% en 2015.

Gráfico 10

Contribución de la manufactura al crecimiento económico
(Porcentajes)



Fuente: BCRP-Estadísticas. Elaboración propia.

Economía con empleo de bajos ingresos, concentrado en empresas «de 1 a 10 personas» y con alta informalidad

La otra cara de la desindustrialización es la terciarización. El 65.8% del empleo de 2019 corresponde a actividades no transables (comercio, construcción y servicios). Sube a 90.0% si se le suma agricultura y pesca. El empleo en el sector terciario crece más, precisamente en los años en los que se registra el descenso de la participación en el empleo de la industria manufacturera y también la penetración espectacular de las importaciones. La informalidad se concentra en los sectores comercio, servicios y agropecuario. De acuerdo con información para el año 2018, el 72.4% de la PEA ocupada (12 millones 153 mil personas), es informal. En los sectores comercio y servicios se encuentra el 59.2% del empleo (9 millones 928 mil trabajadores) y, de este empleo, el 62.4% es informal (6 millones 366 mil trabajadores). En los tres sectores (comercio, servicios y agropecuario) se encuentra el 85.3% del total de trabajadores informales (3 millones 995 mil trabajadores corresponden

al sector agropecuario). En resumen, 10 millones 361 mil trabajadores informales se encuentran en los sectores comercio, servicios y agropecuario. Si le agregamos los trabajadores informales del sector construcción, en estos cuatro sectores se encuentran 11 millones 137 trabajadores informales, 91.7% de la PEA ocupada.

Del total de la PEA ocupada en el año 2019, el 72.43% se encuentra en empresas «de 1 a 10 personas» donde el ingreso promedio mensual es de S/. 1,168.3. Si consideramos que el 66.7% de la PEA ocupada tiene solo «hasta» educación secundaria y cuyo ingreso promedio mensual es de S/. 1,158.66, entonces gran parte de los trabajadores de las empresas «de 1 a 10 personas» tiene baja calificación. Además, del conjunto de trabajadores en este tipo de empresas, con información de 2018, el 89.21% (10 millones 838 mil) son informales, cifra que equivale al 89.18% del total de trabajadores informales. Es importante mencionar que los trabajadores informales se concentran en empresas «de 1 a 5 personas»: 10 millones 11 mil trabajadores; es decir, el 82.4% del total de trabajadores informales.

En suma, la informalidad se concentra, por un lado, en los sectores de comercio, servicios y agricultura y, por otro, en empresas «de 1 a 10 personas», donde la productividad y a calificación de los trabajadores es muy baja. La estructura económica configurada en los últimos treinta años, entonces, no genera oportunidades de trabajo adecuado para una enorme masa de trabajadores. Esta situación, en lugar de cambiar, se acentuó durante los 10 años del llamado superciclo de los precios de los *commodities*, lapso durante el cual la economía en su conjunto creció a una tasa por encima del 6.0% promedio anual.

A diferencia de los que ocurre en otros países de la región, la alta tasa de informalidad y su concentración en empresas «de 1 a 10 personas», es consecuencia de la reducción de oportunidades de empleo en la industria manufacturera. En otras palabras, el impacto negativo sobre el empleo de una estructura productiva que se ha hecho menos industrial, es la persistencia de trabajadores informales de baja calificación y, consecuentemente, de baja productividad.

Progreso técnico y productividad en los últimos 70 años

Con la desindustrialización, en efecto, se ha reducido la capacidad de innovación en la economía. El progreso técnico es menor en el periodo neoliberal que en el de los años de industrialización dirigida por el Estado. En los últimos 70 años se configuraron dos periodos con características contrapuestas. El primero (1950-1975), con progreso técnico endógeno, con crecimiento basado en la productividad, y con modernización y liderazgo de la manufactura. El segundo (1990-2019), con un cambio estructural que configuró una economía primario exportadora, sesgada hacia los servicios de baja productividad, con limitada capacidad de absorción de la fuerza de trabajo y que estancó la modernización productiva.

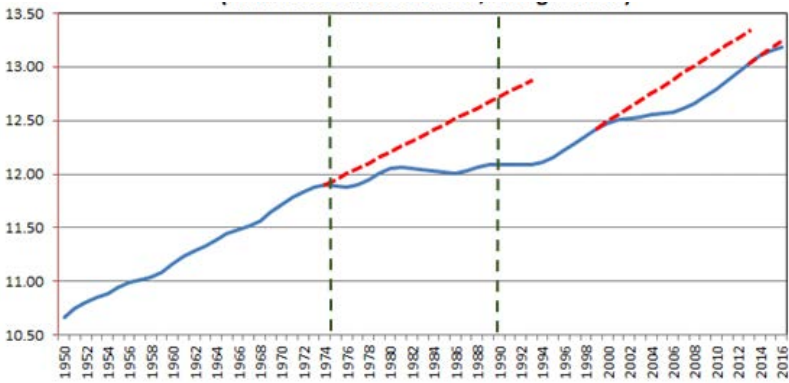
Las diferencias entre estos periodos se muestran mediante la estimación de un modelo que incorpora el papel de la demanda y que capta el cambio técnico determinado por la demanda en el sentido Kaldoriano (véase Jiménez, 2021).⁴¹ El producto de largo plazo, responde a un *progreso técnico autónomo* y a un *progreso técnico incorporado* que es captado por la tasa de acumulación de capital. La inversión que incrementa el stock de capital encarna o incorpora progreso técnico.

El producto de largo plazo estimado (o capacidad económica productiva), puede verse en el Gráfico 11. Hay una fase de sostenido crecimiento que va de 1950 a 1975. Se sabe que desde 1975-1976 se aplican políticas fiscales y monetarias contractivas, que continúan durante gran parte de la década de los años 1980, que es la fase de la década perdida. Y la tercera fase que va de 1990 hasta los años recientes. En esta tercera fase (que es la neoliberal) se identifican los años de crecimiento 1993-1997; el efecto de la crisis asiática y rusa que va de 1997 a 2002; los años de crecimiento 2003-2013 impulsado por el superciclo de los precios de las materias primas; y, el efecto de la contracción fiscal que

41 En Jiménez (2021) también se estiman los modelos de Thirlwall (1979) que destaca el papel de la demanda externa y de los términos de intercambio para captar la influencia del sesgo primario exportador del estilo de crecimiento; y el modelo Solow-Swan (1956) que privilegia el papel de los factores capital y trabajo, y supone la existencia de un progreso técnico exógeno.

se aplica desde 2014 que se expresa en una reducción de la pendiente del producto de largo plazo de esos años. El PBI de los años 2013-2019 crece a la tasa de solo 3.1% promedio anual.⁴²

Gráfico 11
Capacidad económica productiva
(Millones de soles de 2007, en logaritmos)



Fuente: BCRP-Estadísticas. Elaboración propia.

Es importante mencionar que el producto de largo plazo crece a la tasa de 5.4% promedio anual entre 1950 y 1970. Si alargamos el periodo hasta 1975, la tasa de crecimiento se reduce a

42 Para los economistas del mainstream las políticas de administración de la demanda (fiscal o monetaria) no afectan el nivel del producto de largo plazo de la economía. Esta concepción es equivocada. Diversos trabajos de investigación para países desarrollados han mostrado que los shocks adversos de demanda (como los shocks de política) impactan en el producto de largo plazo. Para el caso del Perú puede verse Jiménez (2021). También puede consultarse el artículo de Blanchard donde dice que “La política monetaria puede tener efectos importantes y duraderos sobre las tasas de interés reales y, por implicación, sobre el nivel de actividad. Lo que quiero decir aquí es realmente grande y duradero, una década o más”. (Blanchard, 2005, p. 9).

5.0%. Entre 1990 y 2016 (26 años de neoliberalismo) la tasa de crecimiento del producto de largo plazo es notablemente menor: 4.2% promedio anual. Si consideramos el periodo de 1990-2012, la tasa de crecimiento se reduce a 3.9% promedio anual.

La menor tasa de crecimiento en el periodo 1990-2016 redujo la capacidad de absorción de empleo. El producto de largo plazo *per cápita* creció durante 1950-1970 a la tasa de 3.0% promedio anual; mientras que durante 1990-2016 lo hizo solo a la tasa de 1.4%. Con una menor «capacidad productiva» por persona ocupada, la posibilidad de encontrar empleo — sobre todo, empleo formal—, se reduce.

Gráfico 12

Productividad media de la PEA ocupada
(Soles de 2007 por trabajador)



Fuente: BCRP-Estadísticas. Elaboración propia.

De otro lado, el progreso técnico incorporado en la acumulación de capital y el cambio técnico inducido por las variaciones de la demanda en la acumulación de capital, fueron mayores en el periodo de industrialización dirigida por el Estado, que en el periodo neoliberal. El coeficiente que capta el cambio técnico, en la forma reducida del modelo estimado, registró los siguientes valores: $\alpha_2 = 1.523$, significativamente mayor que la unidad, en

el primer periodo; y, $\alpha_2 = 0.596$, significativamente menor que la unidad, en el segundo período.⁴³

El mayor progreso técnico se expresa en un crecimiento sostenido de la productividad media del trabajo, durante el período de industrialización dirigida por el Estado. En el periodo neoliberal, esta productividad se estanca hasta inicios del superciclo de los precios de las materias primas; crece desde el año 2003, para luego desacelerarse en los años posteriores a 2013, es decir, después que concluye el periodo del citado superciclo (véase Gráfico 12).

Gráfico 13
Relación capital/trabajo (1950-2016)
(Millones de soles de 2007 por trabajador)



Fuente: BCRP-Estadísticas. Elaboración propia.

43 La ecuación reducida del modelo que se estima es mediante el método de *cointegración con cambio estructural*, es:

$$\ln Y_t = \phi_0 + \phi_1 t + \phi_2 \ln K_t + \phi_2 e_t$$

donde: $\phi_0 = \frac{\alpha_0}{1-\alpha_2}$; $\phi_1 = \frac{\alpha_1}{1-\alpha_2}$; $\phi_2 = \frac{1}{1-\alpha_2}$; y, $e_t = \phi_2(e_{\mu t} + e_{y_t^* t})$.

El término $\alpha_2 = b_2 \delta_2$ capta el progreso técnico inducido (b_2) y el de la acumulación de capital determinado por las variaciones de la demanda (δ_2) (véase Jiménez, 2021)

De otro lado, el mayor progreso técnico es acompañado por una mayor tasa de acumulación de capital en el periodo 1950-1980 y, por lo tanto, por un sostenido proceso de modernización captado por el crecimiento del stock de capital per cápita (véase Gráfico 13). Este indicador de modernización (la intensidad de capital), crece de 1950 a 1983, después muestra una tendencia decreciente hasta el año 2007 cuando alcanza un valor cercano al registrado en 1975: aumentó 43.5% en el periodo 1960-1980 y durante 1990-2013, aumentó solo 26.9%.

Progreso técnico, crecimiento de la productividad y modernización, van de la mano con la industrialización. Durante el periodo de industrialización dirigida por el Estado, aumentó significativamente la inversión en maquinaria y equipo. La participación de esta inversión en el total también creció (véase Gráfico 14). En ese mismo periodo aumentó el indicador de modernización, es decir, el stock de capital per cápita. Lo contrario ocurrió en el período neoliberal: aumentó la participación de la inversión en construcción y disminuyó la participación de la inversión en maquinaria y equipo; y, el stock de capital per cápita registró una tendencia ligeramente decreciente, recuperándose recién a partir de año 2010.

Gráfico 14

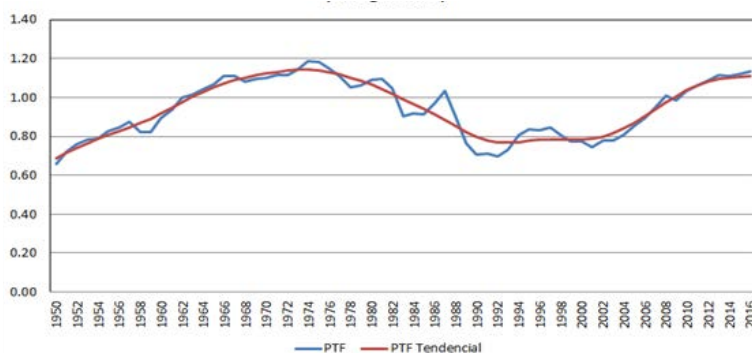
Inversión en maquinaria y equipo (1950-2016)
(Porcentaje de participación en el total de inversión)



Fuente: BCRP-Estadísticas. Elaboración propia.

Utilizando el modelo neoclásico de Solow-Swan (1956), estimamos la productividad total de los factores capital y trabajo, para corroborar la hipótesis que esta crece más en el periodo de industrialización dirigida por el Estado que en el periodo neoliberal (Véase Gráfico 15).

Gráfico 15
Productividad total de factores, 1950-2016
(En logaritmos)



Fuente: BCRP-Estadísticas. Elaboración propia.

La productividad total de factores (PTF) aumenta desde 1950 hasta 1974-1975 años en los que alcanza un máximo. Durante estos veinticinco años la contribución de la PTF al crecimiento económico fue de 37.3% (véase Cuadro 9). De 1975 a 1992 la PTF registra una tendencia decreciente. En 1992 alcanza un mínimo, con un valor similar al de 1951.

De 1992 a 2002, la PTF registra una tendencia ligeramente decreciente. A partir de 2003 crece hasta el año 2016. Recuérdese que el periodo 2003-2013 fue de alto crecimiento asociado al super ciclo del precio de los *commodities*. En el periodo 1990-2016, la contribución de la PTF al crecimiento económico fue menor que en el periodo anterior; bajó a 28.7% (véase Cuadro 9)

Cuadro 9
Contabilidad de crecimiento
(Porcentajes)

Periodo	PBI	PBI Potencial	Stock de Capital	Trabajo	Productividad Total de Factores
1950-1975	5.3	5.1	2.0	1.1	1.9
			40.7%	22.0%	37.3%
1975-1990	-0.08	0.8	2.1	1.0	-2.3
			248%	124%	-272%
1990-2016	4.6	4.1	1.8	1.2	1.2
			43.0%	28.3%	28.7%

Fuente: BCRP-Estadísticas. Elaboración propia.

Conclusiones

Durante el largo periodo 1985-2019, hemos identificado un primer periodo de treinta y cuatro años en el que se registra un alto crecimiento del PBI (5.1% promedio anual). El 34.7% de este crecimiento fue explicado por las exportaciones que eran básicamente de productos agropecuarios. El coeficiente de importaciones a demanda interna aumenta, pero esto ocurre más en el período de la República Aristocrática. En los años de la Patria Nueva ocurre una ligera disminución de este coeficiente. En todo este largo periodo el patrón de crecimiento es primario exportador, totalmente dependiente de la demanda internacional. Durante la República Aristocrática, la producción para el mercado doméstico representaba, en promedio, el 77.6% de la demanda interna con un coeficiente de variación de 4.9%. Este porcentaje fue de 78.2%, con un coeficiente de variación de 1.3%, en el periodo de la Patria Nueva.

El segundo periodo cubre los años 1929-1948. Son diecinueve años de muy bajo crecimiento en un contexto externo que trastocó los

flujos del comercio internacional y en un contexto político interno turbulento en los años 1930 y la guerra con Ecuador a inicios de la década de los años 1940. Disminuyó el coeficiente de exportaciones a PBI y estas, en lugar de aportar al crecimiento, lo redujeron. El PBI creció solo a la tasa de 2.0% promedio anual. En el periodo 1940-1948, todo el magro crecimiento del PBI fue explicado por la demanda interna. Sin embargo, las medidas industrialistas que adoptó el gobierno de Prado no redujeron la penetración de importaciones, que eran básicamente de productos manufacturados. En lo fundamental, no cambia el patrón de crecimiento y acumulación de capital. Sin duda, por los problemas en el comercio internacional, la producción para el mercado doméstico como porcentaje de la demanda interna, en promedio, aumentó a 85.3% con un coeficiente de variación de 3.6%. Las migraciones del campo a las ciudades que se intensificaron en este período, ampliaron el mercado doméstico.

Los años 1948 a 1980 corresponde al tercer periodo en el que los distintos gobiernos adoptan políticas de apoyo al proceso de industrialización. Solo en los años 1968-1980 el coeficiente de importaciones a demanda interna disminuye, lo que contribuye con el crecimiento económico de esos años, que fue de 3.6% promedio anual. Los dos periodos anteriores 1948-1962 y 1962-1968, son de relativo alto crecimiento: el PBI crece a las tasas de 6.3% y 4.8%, respectivamente. La contribución al crecimiento de las exportaciones —que siguen siendo fundamentalmente primarias— en todo el periodo, es de 18.8%, menor que la contribución registrada en el periodo 1895-1929. Por el incremento del coeficiente de importaciones (el coeficiente de sustitución es negativo), cuando se toma en cuenta el conjunto del periodo, se puede decir que no hubo un intenso proceso de sustitución de importaciones. No obstante, las diferencias con el período primario exportador de 1895-1929 fueron: el aumento significativo de la participación de sector industrial manufacturero en la generación del PBI y el aumento del efecto crecimiento de la demanda interna. La producción para el mercado doméstico como porcentaje de la demanda interna, en promedio, fue del 87.3% con un coeficiente de variación de 1.5% en

el periodo 1948-1962 y de 84.4% con un coeficiente de variación de 1.7% en el periodo 1962-1980.

La industrialización del periodo 1948-1980 mantuvo el predominio de las exportaciones tradicionales en el vector de exportaciones. No diversificó el aparato productivo, no se superaron las desarticulaciones ni la heterogeneidad tecnológica de los sectores económicos. En suma, no cambiaron sustancialmente los problemas estructurales del anterior estilo decrecimiento primario exportador.

La aplicación de las políticas neoliberales en los años 1990 restauró y acentuó la dinámica del estilo de crecimiento, vulnerable y dependiente de la demanda externa, causó una desindustrialización prematura, no promovió el progreso técnico retrasando así el proceso de modernización productiva, y expandió el sector terciario (comercio y servicios) de bajísima productividad, donde se concentra los trabajadores informales de baja calificación y de bajos ingresos. Disminuyó la capacidad de absorción de mano de obra de la economía, los servicios públicos se precarizaron, la distribución del ingreso se hizo desigual y, por lo tanto, se configuró una economía más expuesta al conflicto social.

El modelo primario exportador no desarrolla los mercados internos.⁴⁴ Se sustenta en el supuesto que los países comercian porque tienen distintas ventajas y se benefician, por lo tanto, si cada uno produce y vende lo que sabe hacer relativamente mejor. Las ventajas naturales de

44 Los mercados internos fueron muy importantes en la trayectoria de todos los países que ahora son desarrollados. La expansión de estos mercados y el desarrollo industrial determinaron la manera como se integraron al mercado internacional. No hubiera sido posible su desarrollo ni hubieran logrado el nivel de bienestar que tienen para su población si solo se hubieran dedicado a la producción para la exportación. Desde Smith se sabe que el desarrollo industrial manufacturero, basado en la expansión de los mercados internos, impulsa el crecimiento de la productividad y, por lo tanto, una participación más activa en las exportaciones y mercados internacionales. No existe oposición entre la expansión comercial y el desarrollo del mercado interno. La capacidad competitiva de las actividades exportadoras más dinámicas no está desvinculada de la estructura productiva y del desarrollo del mercado interno. (Para mayores argumentos, véase Molina del Villar, 2023).

las materias primas determinan la especialización en este tipo de producción.

Con este tipo de especialización se fomenta una competencia internacional espuria porque se basa en la supresión de los derechos de los trabajadores, el mantenimiento de salarios reales estancados, la imposición de contratos de estabilidad tributaria que lesionan la soberanía nacional, y la desatención de los costos medioambientales de la explotación de recursos primarios. Así se crean enclaves que no tienen conexiones con la economía interna y que se imponen por encima de los intereses de la población y comunidades circundantes. En treinta años de neoliberalismo no hay mercados internos dinámicos en la sierra y en la selva del país. Hay un Perú no oficial que se mantiene excluido y discriminado social y económicamente.

Además, junto al modelo primario exportador, los neoliberales de los últimos treinta años, al minimizar el papel del Estado, lideraron un proceso de modernización neocolonial caracterizado por las concesiones gasíferas, petroleras y mineras, convencidos de que «todo progreso se debe al capital extranjero». Es el mismo discurso de los partidarios de la República Aristocrática que defendieron nuestra incorporación al mundo globalizado de esa época como enclaves o colonias exportadoras de productos primarios.⁴⁵

Se trata de una modernización neocolonial porque es contraria a los intereses de las mayorías y, por lo tanto, de la nación. La evidencia empírica revela que las políticas económicas de los años 1980, 1990 y de la presente década, atrasaron el crecimiento económico de largo plazo, sacrificando bienestar porque influyeron directamente en la orientación de la inversión privada hacia áreas de complementación económica transnacional. El alto crecimiento económico de los últimos

45 La inserción en las CGV que se propone como la estrategia adecuada para industrializarse, no toma en cuenta que, como bien señala Molina del Villar, “Las empresas líderes (transnacionales) condicionan a las empresas y países para participar en las CGV, restringiendo su intervención en actividades menores, intensivas en trabajo y/o en recursos naturales, e imponiendo barreras tecnológicas” (2023, pp. 23 y 24).

años, no fue fruto del progreso tecnológico y del desarrollo industrial, sino de un modelo exportador basado en el cholo barato. Es el modelo del «perro del hortelano neocolonial» que no permite que los trabajadores y las poblaciones, rural y nativas, mejoren su calidad de vida.

Las enormes brechas sociales, la informalidad, la falta de oportunidades de empleo de calidad y la estructura productiva sesgada a los servicios de baja productividad —puestos al desnudo por la pandemia del Covid19 en el año 2020— fueron el resultado de la orientación que tomaron las inversiones en el marco legal neoliberal de los últimos 30 años. Estas inversiones configuraron un estilo extractivista de crecer y acumular capital.

Los grupos de poder económico y político —«que operan siguiendo una lógica ajena a la idea democrática»—, confiscaron y corrompieron al aparato institucional del Estado. En consecuencia, el neoliberalismo primario exportador de los últimos treinta años, no solo afectó la economía y capacidad productiva para el mercado interno,⁴⁶ también

46 El énfasis en el desarrollo del mercado interno, como parte de un nuevo patrón de crecimiento económico, no implica autarquía. Como dice Molina del Villar, “las actividades orientadas al mercado interno pueden tener un gran potencial para impulsar el crecimiento económico, por el aporte directo e indirecto para la generación de valor agregado y empleo dentro de cada sistema económico. Asimismo, según el país estudiado, la forma en cómo las industrias de orientación interna se vinculan con los sectores exportadores, tiene repercusiones importantes para el crecimiento de cada economía” (2023, pp. 41-42). El ejemplo, en el estudio de Molina del Villar, es Brasil. Este país tiene “un mercado interno muy articulado y poco dependiente de importaciones, con vinculaciones importantes con los sectores exportadores, con la excepción de dos industrias que son características de las prácticas de fragmentación productiva – Vehículos de Motor y Equipo Informático de Computo – las cuales no muestran relaciones relevantes con la industria nacional” (2023, p.42). En el nuevo patrón de crecimiento el Estado debe generar las condiciones para desarrollar mercados internos y expandir las exportaciones con mayor procesamiento y contenido tecnológico. Como dice Molina del Villar, “...una estrategia de desarrollo que se sustente únicamente en el desenvolvimiento de las industrias exportadoras dentro de las CGV, sin propiciar mecanismos de articulación productiva con el mercado interno,

dañó las instituciones. Se fortalecieron las instituciones extractivistas, que favorecen el rentismo y la ausencia de innovación, que debilitan la democracia y facilitan la corrupción. Se menoscabó la capacidad del Estado para proveer seguridad y educación de calidad, y la independencia del poder judicial. Así, la corrupción, y no la virtud cívica, se convirtió en una forma de gobernar y de hacer «política».

Cuando se sustituye el interés público por el privado, o el interés común por el individualismo, se cierra el espacio para la plena vigencia de la democracia. La regla es el desconocimiento y transgresión del principio esencial de la democracia: «un gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo». La ruptura entre la teoría y la práctica del constitucionalismo democrático es tal que el principio democrático ha sido abandonado no solo por los gobiernos y representantes elegidos con el «voto popular», sino también por los «partidos políticos». El desconocimiento deliberado de este principio de legitimidad de la democracia, al ser convertido en principio estructural del ejercicio del poder, conduce a la corrupción.

La desindustrialización prematura y la llamada flexibilización laboral, debilitaron a las organizaciones políticas y a los sindicatos. Estas organizaciones ya no son las que aparecieron con la industrialización. Ya no hay partidos de masas, sino grupos de intereses que aspiran al usufructo del poder y que aparecen en cada proceso electoral. Como dice Rodrik (2015),

«La política se ve muy diferente cuando la producción urbana se organiza principalmente en torno a la informalidad, un conjunto difuso de pequeñas empresas y pequeños servicios. Los intereses comunes entre las personas que no pertenecen a la élite son más difíciles de definir, la organización política enfrenta mayores obstáculos y las identidades personalistas o étnicas dominan sobre la solidaridad de clase (...) Sin la dis-

únicamente puede garantizar la generación de un círculo pernicioso de crecimiento. Se requiere de políticas públicas más activas para potencializar el crecimiento de forma virtuosa” (2023, p.42)

ciplina y la coordinación que proporciona una fuerza laboral organizada, es menos probable que se lleven a cabo los acuerdos entre la élite y la no élite necesarios para las transiciones y la consolidación democráticas. Por tanto, la desindustrialización prematura puede hacer que la democratización sea menos probable y más frágil»

En consecuencia, con una estructura productiva terciarizada, de baja productividad, y con 77.3% del total de los empleos informales, no hay posibilidad de organizar partidos sobre la base del interés común y de la solidaridad.

Finalmente, es importante mencionar que la pandemia del COVID19, la actual crisis de la globalización y la transición hacia un nuevo orden mundial (incluyendo guerras), han vuelto a poner el interés hacia el desarrollo de la producción nacional con cierto grado de autonomía frente a los eventos internacionales adversos. Esto significa, para países como el nuestro, un cambio en el actual patrón de crecimiento por otro que simultáneamente resuelva los problemas de la desigualdad y exclusión social. El cambio en el patrón de crecimiento implica, entre otras acciones: desarrollo de mercados internos y diversificación de la capacidad productiva agrícola, agroindustrial e industrial; y, cambio de la matriz energética, respondiendo de manera consistente al cambio climático y al cuidado del medio ambiente.

Referencias

- Baldwin, Richard E. (2016). *The great convergence : information technology and the new globalization*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.
- BCRP (Banco Central de Reserva del Perú) (2020). BCRP Data. Recuperado de <https://www.bcrp.gob.pe/estadisticas.html>
- Bértola, L. y J. Ocampo (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

- Blanchard, O. (2005) "Monetary policy and unemployment". En: Willi Semmler (editor), *Monetary Policy and Unemployment. The US, Euro-area and Japan*. First Edition. London, Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203329580>
- Bonilla, H. (1984). *Guano y burguesía en el Perú*. Lima: Instituto de estudios peruanos.
- Bourricaud, F. (1969). Notas sobre la oligarquía peruana. En François Bourricaud, Jorge Bravo Bresani, Henri Favre y Jean Piel, *La oligarquía en el Perú*. 3 ensayos y una polémica. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Carrera Núñez, José Miguel (2017). *Desarrollo comercial y naviero en los comienzos del Chile Republicano 1811-1864*. Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile
- Chenery, H. (1960). Patterns of industrial growth. *The American Economic Review* 50, 624-654.
- Contreras, C. y M. Cueto (2007). *Historia del Perú contemporáneo: Desde las luchas por la Independencia hasta el presente*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- D.L. No 11357 - Código de minería (1950). Lima: Editorial Mercurio.
- Eguren, F. (2006). Reforma agraria y desarrollo rural en el Perú. En Fernando Eguren, *Reforma agraria y desarrollo rural en la región andina*. Lima: Centro Peruanos de Estudios Sociales.
- Eguren, F. (2016) Perú ¿Era necesaria una reforma agraria? *La Revista Agraria* 182, Centro Peruano de Estudios Sociales.
- Ferrero, R. (1943). Los proyectos de estabilización monetaria internacional para la postguerra. Pontificia Universidad Católica del Perú. *Revista de la Universidad Católica*, 11(6-7).
- Hildebrandt, C. (1978). Entrevista de César Hildebrandt a Pedro G. Beltrán. *Caretas*, 538.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) INEI Data: recuperado de <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/sector-statistics/#url>
- Jiménez, F. (2002). Estado, mercado, crisis y restauración liberal en el Perú. En Carlos Contreras y Manuel Glave (2002). *Estado y mercado en la*

- historia del Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Jiménez, F. (2012). Empleo y Mercado Interno en el Modelo Neoliberal: Una nueva hipótesis sobre el subdesarrollo. En Cecilia Garavito y Ismael Muñoz (2012). *Empleo y Protección Social*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Jiménez, F. (2017). Crecimiento y desindustrialización prematura en Perú 1650-2015, un análisis kaldoriano. *Economía* 15(80), 55-222.
- Jiménez, F. (2021). Cambio tecnológico, productividad y producto de largo plazo de Perú. *Problemas del Desarrollo - Revista Latinoamericana de Economía* 52, número especial Jaime Ros.
- Kofas, J. (1996). *Foreign Debt and Underdevelopment: U.S. – Peru Economic Relations, 1930-1970*. University Press of America.
- Lauxmann, C., Trevignani, M., & Fernández, V. (2021). “Las cadenas globales de producción industrial en América Latina desde una perspectiva estructuralista”. *Apuntes del Cenes*, 40(71), pp. 75 - 101. <https://doi.org/10.19053/01203053.v40.n71.2021.11556>
- Ley No. 11780 – Ley de Petróleo (1952). Diario Oficial “El Peruano”.
- Ley de la Industria Eléctrica (1955). Diario Oficial “El Peruano”.
- Ley No. 13270 – Ley de Promoción Industrial (1959). Diario Oficial “El Peruano”.
- Matos Mar, José (2012). *Perú: Estado desbordado y sociedad nacional emergente*. Universidad Ricardo Palma, Editorial Universitaria
- Molina del Villar, Tania (2023). Mercado interno: impulso al crecimiento en un escenario global. Brasil, Corea del Sur y México. *Análisis Económico*, vol. XXXVIII, núm. 98, ayo-agosto, pp. 21-45.
- Rodrik, D. (2016). Premature deindustrialization. *Journal of Economic Growth*, 21(1), pp.1-33
- Rodrik, D. (2015). Premature deindustrialization in the developing world. VoxEU - CEPR. <https://voxeu.org/article/premature-deindustrialisation-developing-world>
- Seminario, B. (2016). *El desarrollo de la economía peruana en la era moderna*. Lima: Universidad del Pacífico.

- Solow, R. (1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics* 70 (1), pp.65-94.
- Taguchi, Hiroyuki (2022). "Risk of premature deindustrialization: the case of the latecomer's developing countries in Asia". Saitama University, June. MPRA Paper No. 113551. Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/113551/>
- Tauro, A. (2001). Enciclopedia ilustrada del Perú. Lima: El Comercio.
- Ten Kate, A. (1979). *La política de protección en el desarrollo económico de México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Thirlwall, A. (1979) The Balance of Payments Constraint as an Explanation of International Growth Rate Differences. *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 32(128), pp. 45-53.
- Thorp, R. y G. Bertram (1985). *Perú: 1890 – 1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta*. Lima: Mosca Azul Ed., Fundación Friedrich Ebert y Universidad del Pacífico.
- Todorov, T. (2016). *Insumisos*. Barcelona: Círculo de Lectores.
- Williamson, J. (1990). *El cambio en las políticas económicas de América Latina*. México: Editorial Gernika.
- Wils, F. (1979). *Los Industriales, la Industrialización y el Estado – Nación en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Zapata, A., & de Losada, C. (2021). *Oligarquía en guerra: Élite en pugna durante la II Guerra Mundial*. Lima: Taurus.

ELEVADA DESIGUALDAD ECONÓMICA, FRAGMENTACIÓN SOCIAL Y DISENSO PERMANENTE EN TIEMPOS DEL BICENTENARIO

GERMÁN ALARCO

Se postula que la elevada desigualdad económica es un elemento relevante para explicar nuestra reducida cohesión social y la elevada conflictividad política. Se revisa la literatura internacional en la que se plantea que afecta negativamente el crecimiento económico sostenible, genera fragmentación social y política, que a la vez dificulta la posibilidad de construir un proyecto nacional o de patria que nos integre. Se discuten los problemas existentes en cuanto a la disponibilidad y calidad de la información distributiva, especialmente sobre concentración de la riqueza, distribución personal del ingreso y de series, solo a partir de mediados del siglo XX, para la distribución factorial del ingreso.

A la tendencia estructural del capitalismo de reducir el contenido de mano de obra por unidad de producto, se suma la entrada del neoliberalismo en los años ochenta del siglo XX que intensifica esta trayectoria, agravada por la pandemia de la Covid-19, la inflación subsecuente a partir de 2021 y la política monetaria contractiva que la agravó, generando que la elevada desigualdad sea cada vez mayor. Respecto del Perú, tenemos información parcial pero que desmiente la versión edulcorada de que las desigualdades económicas se han reducido en el largo plazo. La participación de los sueldos y salarios en el PBI fue mayor en las décadas de los años sesenta que ahora; y la desigualdad en los ingresos personales al menos se ha mantenido a lo largo del tiempo. Por otra parte, la desigualdad económica regional medida por KM^2

muestra en general una tendencia creciente entre 1795 y 2014. Por último, existen indicios relativos de que con la pandemia de la Covid-19 se está acelerando el cambio tecnológico agravando el panorama del empleo y la desigualdad, lo que nos conduciría a más fragmentación social y disensos.

Más recientemente, el proceso inflacionario detonado a partir de 2021 y los daños colaterales de la política monetaria contractiva han contribuido, en casi todas las economías del orbe, a la reducción de la cuota salarial y la pérdida de ingresos reales de los estratos de menores recursos y capacidades. La única salida posible para el Perú es la de construir como primer paso un nuevo consenso social que atienda este reto, promueva la diversificación productiva y la transición ecológica, entre otras medidas.

Introducción

Seguimos siendo un territorio geográficamente dividido en muchos retazos. La variedad de pisos ecológicos es una bondad de la naturaleza, pero también establece distancias y mayores retos por enfrentar. Se construyó una unidad política sobre esos espacios fraccionados que aún luego de 200 años no están plena y adecuadamente articulados. Desde nuestro origen fuimos un rico espacio con diversas etnias y culturas de gran riqueza, pero en gran medida integradas a la fuerza. Esa historia siguió con el Virreinato en que la vinculación era principalmente desde los centros de producción y los urbanos hacia la Metrópoli. La vida republicana, cuando nos fue bien, consistió en pasar de un ciclo y de un conjunto de productos de exportación a otros igualmente articulados desde adentro hacia afuera mientras la nación, si así podemos llamarla, continuaba desintegrada.

La fragmentación social y el disenso son una continuidad que nos acompaña casi de manera permanente. Aún en los tiempos difíciles de la Guerra con Chile, en que se debió abonar a la unidad, prosiguió la división. No tenemos un relato común, proyecto nacional o de patria que nos una. Los intereses particulares de orden económico, social y político predominan sobre el interés colectivo. Los conflictos políticos

en el gobierno anterior, la campaña electoral, los resultados electorales de 2021, la violenta represión de 2022 y 2023 y las graves disputas que persisten son reflejo de nuestra atomización, fraccionamiento y polarización. Hay muchos que nos preguntamos si con esa inercia somos viables o si vamos rumbo al abismo. A la par, las tendencias y retos externos e internos que se hicieron más transparentes con la pandemia de la Covid-19 nos muestran un panorama que puede ser un acicate para cambiar de sendero, o enfrascarnos en más de lo mismo.

Las distancias que nos dividen aluden en primera instancia a las elevadas desigualdades. Hay muchos otros factores que pueden explicar la fragmentación social y el disenso casi permanente en que vivimos; sin embargo, el objetivo de este artículo es realizar un primer ensayo sobre como estas, en particular las económicas contribuyen al fenómeno. Hay elevadas desigualdades en la distribución de la riqueza; en la distribución factorial o funcional del ingreso entre perceptores de ganancias, sueldos y salarios e ingreso de los independientes. También, la realidad de la distribución personal del ingreso por deciles nada tiene que ver con la edulcorada información periódica oficial realizada a partir de la Encuesta Nacional de los Hogares (ENAH), que soslaya casi la mitad del ingreso nacional de los sectores más ricos y de ingresos medios de nuestra sociedad (Castillo, 2020). Asimismo, las desigualdades de la producción e ingreso de las diferentes regiones del país alimentan aún más nuestras fracturas.

Es difícil dimensionar si la fragmentación social y el disenso actuales son mayores o menores que antes; sería muy complejo y discutible establecer una medida única que integre sus diversas facetas y manifestaciones. Sin embargo, es claro que estos fenómenos se están produciendo en muchas partes del orbe, incluyendo ahora a países que tenían un proyecto común y que mostraban mayor unidad. Al respecto, hay un elemento común que a todos nos recorre relativo a la actual fase del neoliberalismo, vigente desde los años ochenta en los Estados Unidos y Gran Bretaña y de los noventa en gran parte de América Latina, que está generando mayores desigualdades que afectarían el crecimiento económico, reducirían la cohesión social y aumentarían la conflictividad política. La pandemia por sí misma y el reimpulso al cambio

tecnológico, que sustituye mano de obra por capital, también parecería aportar a que dichos fenómenos se agraven en un futuro cercano. A estos elementos negativos se sumaría el fenómeno inflacionario detonado en 2021 y la política monetaria contractiva, que le hizo frente a través de la elevación de las tasas de interés de referencia en todo el mundo.

Este documento tiene siete secciones y algunas reflexiones finales. En la primera parte se presenta la literatura concerniente al vínculo existente entre la elevada desigualdad económica y la fragmentación social. Aquí se desarrolla como esta contribuye a un menor crecimiento económico sostenible, reducción de la cohesión social y mayor conflictividad política. La segunda sección presenta el vínculo de la elevada desigualdad con la ausencia de un proyecto nacional y los disensos. En la tercera parte se discuten los problemas existentes con la información distributiva nacional. La cuarta sección presenta la información de las desigualdades en la concentración de la riqueza, distribución factorial y personal del ingreso. La quinta parte presenta las desigualdades regionales y en la concentración de la actividad económica. El nuevo escenario post pandemia y sus impactos sobre la desigualdad se presentan en la sexta sección. Por último, en la séptima parte se discute la importancia de lograr un nuevo consenso económico, social, político y ambiental.

Este artículo es exploratorio, vinculando la problemática de algunas desigualdades económicas con la dinámica social y política. Hay que anotar que nuestra mirada es economicista, no social, política o histórica. Por el momento no se desarrolla un análisis estadístico profundo que requeriría procesar detalladamente los eventos socio políticos a lo largo del tiempo, como también corregir los problemas que existen con la información relativa a la concentración de la riqueza y la distribución personal del ingreso, entre muchas otras. Aquí no se consideran otras desigualdades como las concernientes a la infraestructura, acceso a los servicios básicos (educación, salud y vivienda), de servicios públicos en general, inter o intrasectoriales; o las relativas a otros indicadores sociales, que serían necesarios para no rechazar el vínculo causal de las elevadas desigualdades hacia la fragmentación social y los disensos cuasi permanentes en nuestra sociedad.

Elevada desigualdad económica y fragmentación social

La elevada desigualdad tiene impactos severos en la esfera económica, social y política; y su presencia en cualquiera de éstas puede afectar los resultados obtenidos en las otras. Un documento inicial para revisar, que proviene de la cantera empresarial, es el reporte anual sobre riesgos globales del Foro Económico Mundial (2021) que se centra en las consecuencias del aumento de las desigualdades y la fragmentación social. Para ellos, las divisiones sociales ya presentes se han ensanchado, presionando las débiles redes de seguridad y estructuras económicas más allá de su capacidad.

La creciente fragmentación social, que se manifiesta a través de riesgos persistentes y emergentes para la salud humana, el aumento del desempleo, la creciente brecha digital y la desilusión de los jóvenes, puede tener graves consecuencias en una era de riesgos económicos, ambientales, geopolíticos y tecnológicos agravados. La brecha entre los que tienen y los que no tienen se ampliará aún más si el acceso a la tecnología y la capacidad siguen siendo dispares. Los jóvenes del mundo han enfrentado presiones excepcionales en la última década y son particularmente vulnerables a perder por completo las oportunidades de la próxima.

En estudios y declaraciones recientes de la Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional (Georgieva, 2021) y de otros organismos financieros internacionales se reliva la importancia de la elevada desigualdad. Una excesiva desigualdad impacta negativamente sobre la demanda agregada a través de la reducción de la propensión media a consumir, contribuye a la formación de burbujas en los precios de los activos, disminuye el crecimiento económico, genera mayor inestabilidad y menor sostenibilidad en el largo plazo (Ostry, Berg & Tsangarides, 2014; Cingano, 2014; Lakner & Milanovic, 2015).

Dabla-Norris, Kochhar, Ricka, Suphaphiphat y Tsounta (2015) destacan la dificultad de mantener un crecimiento sostenible bajo un esquema de gran desigualdad, lo cual implica una mayor participación en los ingresos para los percentiles altos en detrimento de los deciles bajos e intermedios. Stiglitz (2015) critica el argumento acerca de que

la amplia desigualdad alimenta la competencia y genera crecimiento en los ingresos de los más pobres. Al contrario, el capitalismo actual ha mostrado que, frente a la ampliación de la gran brecha de ingresos, la movilidad social se dificulta más.

Jaumotte y Osorio (2014) y Bakker y Felman (2015) desarrollan argumentos para explicar los mayores niveles de desigualdad a nivel global a partir de los menores niveles de sindicalización y la caída del salario mínimo respecto de la mediana entre 1980-2010, que han traído aparejada una mayor participación de los grupos de mayores ingresos en las economías avanzadas. A estos factores se suma la desregulación financiera y la reducción de las tasas marginales del impuesto a la renta. El efecto de esta última variable sobre la mayor desigualdad ha sido abordado explícitamente por el FMI (2021).

En la esfera social y política la elevada desigualdad genera también impactos negativos. Su incremento provoca mayores ventajas para los millonarios y los propietarios, quienes podrían capturar las estructuras de gobierno y limitar los mecanismos de rendición de cuentas (Oxfam, 2021). Ya desde inicios del siglo XX el presidente norteamericano W. Wilson señaló que:

«Si el monopolio persiste, siempre querrá sentarse en el timón del gobierno. No espero ver que el monopolio se limite a sí mismo. Si hay hombres en este país lo suficientemente grandes para poseer el gobierno de Estados Unidos, lo van a poseer» (W. Wilson, 1912 citado en Acemoglu y Robinson, 2012).

En cuanto a sus efectos sociales, la elevada desigualdad impacta negativamente la confianza en los intercambios económicos y la virtud cívica. Benedicto XVI (2009) nos recuerda que el aumento sistémico de las desigualdades entre grupos sociales dentro de un mismo país y entre las poblaciones de los diferentes países, es decir, el aumento masivo de la pobreza relativa, no sólo tiende a erosionar la cohesión social, y de este modo, poner en peligro la democracia, sino que tiene también un impacto negativo en el plano económico por el progresivo desgaste del capital social; es decir, del conjunto de relaciones de con-

fianza, fiabilidad y respeto de las normas que son indispensables en la convivencia civil.

Por otra parte, las expectativas de las clases de menores recursos e ingresos se deterioran y la narrativa de la meritocracia pierde plausibilidad para ellos. Savage y Li (2021) enfatizan que el incremento de la desigualdad ha generado preocupación por la emergencia de divisiones de clase. La polarización en la distribución de la riqueza y el conflicto social se hacen presentes en sociedades que concentran una gran población pobre e inadecuada provisión de servicios de bienestar. Asimismo, la mayor desigualdad pone barreras a la movilidad social, por lo que crea tensiones sociales y pone el contrato social bajo amenaza.

Para Figueroa (2010) cuando el grado de desigualdad supera los umbrales de tolerancia, esta desigualdad será considerada excesiva o injusta y generará desorden social: inestabilidad política, corrupción, violencia y otras formas de riesgo individual y colectivo. Al respecto, diversos estudios empíricos han encontrado que países con mayor grado de desigualdad tienden a mostrar más altos grados de violencia y criminalidad, así como mayores grados de inestabilidad política y democracias más débiles. Piketty (2014) reitera que la desigualdad rompe el contrato social; rompe el principio de igualdad frente a la ley, de igualdad frente al sufragio universal. Asimismo, cuando se presenta una desproporción extrema de los medios financieros, se tiene también una desproporción importante de los medios de influencia en la vida política.

Milanovic (2016) ya mencionaba que el incremento de desigualdad en Estados Unidos llevaría a que el régimen político norteamericano se tornara en una plutocracia. La elevada desigualdad en China también generaría un incremento del autoritarismo en su estructura de gobierno o, por el contrario, ciertas presiones hacia su democratización. En perspectiva temporal, es sólo el primer efecto el que ha prevalecido en la economía china. Del mismo modo, la elevada desigualdad ha generado en los países desarrollados una marcada polarización entre grupos de ingresos: una clase rica y exitosa en la cumbre de la estratificación social y un grupo de más amplio de trabajadores que sirven a esa clase alta en trabajos que no pueden ser automatizados.

También, Hacker y Pierson (2019) confirman la emergencia de una plutocracia populista en Estados Unidos de Norteamérica, la cual es una consecuencia de la concentración de la riqueza y el empobrecimiento de las clases bajas. El resultado político es evidente: las últimas se pliegan a los intereses de los millonarios quienes detentan el poder y generan una afectación en la estructura de gobierno de la democracia norteamericana, bajo la esperanza de conseguir mejoras en sus condiciones de vida. Asimismo, Galbraith y Choi (2020) han mostrado cómo es que los distintos niveles de desigualdad para los diferentes estados norteamericanos muestran una fuerte asociación con los resultados electorales en su sistema bipartidista. Mijs (2019) demuestra que en las sociedades más desiguales surge una paradoja: la preocupación por los altos niveles de desigualdad es bajo. Este consentimiento tácito de la desigualdad es explicado por la creciente convicción de que el éxito social refleja el proceso meritocrático.

Elevada desigualdad y disenso permanente

La posibilidad de que una nación logre establecer un proyecto nacional o de patria es más difícil en circunstancias en que las elevadas desigualdades son mayores; mientras que sería más fácil cuando estas son reducidas y por tanto hay una mayor cohesión social. Asimismo, la construcción de este proyecto colectivo se facilita cuando se le otorga la importancia debida al planeamiento estratégico público donde es central la integración de una visión de país y de sus principales regiones.

La visión es también la concreción sintética de un proyecto nacional o de patria. En el Perú de hoy no existe proyecto colectivo. La búsqueda del desarrollo es un proceso social que se construye en la historia teniendo como espacio fundamental a la Nación. Tanto Nación como desarrollo son «proyectos»; es decir, deben ser concebidos, imaginados o soñados previamente, al punto de poder ser prefigurados en el tiempo. Hay, pues, un proyecto de desarrollo enlazado a un proyecto nacional o de patria, que no se produce por generación espontánea. Nación, desarrollo y planeamiento estratégico son parte de un conjunto coherente de fines, objetivos y medios que deben ser sinérgicos y complementarios entre sí. El planeamiento debe estar al servicio del

desarrollo del mismo modo que el desarrollo debe estar al servicio de la construcción de la Nación (Ceplan, 2012).

Portocarrero (2015) señala que:

“...la formación de nación resulta de una transacción entre la vocación universalista del proyecto moderno y la realidad inapelable de las tradiciones locales (...). Los individuos se fortalecen en tanto pertenecen a una comunidad en la que se reconocen y son reconocidos. (...). La función civilizatoria del nacionalismo es crear una comunidad de personas que se sientan iguales, que sean capaces de obrar solidariamente, pues se reconocen como parte de una misma historia; caminando, además, hacia el futuro. Asimismo, esta supone la construcción de un relato (visión) que despierte entusiasmo, amor propio, un cierto, sano, narcisismo colectivo”.

Dentro del lenguaje del planeamiento estratégico D'Alessio (2008) explica que la visión es la definición deseada del futuro; responde a la pregunta ¿qué queremos llegar a ser? Esta implica un enfoque de largo plazo basado en una evaluación de la situación actual y futura, así como del estado actual y futuro de la organización, en este caso del país, bajo análisis. Generar una visión implica entender la realidad, fijar un futuro retador y tener la capacidad de difundirla, para que sirva de guía y motivación de toda la sociedad. Sus dos grandes componentes se refieren al propósito y los valores centrales; y la visión de futuro, la cual no se crea, sino que se descubre mirando al interior de la organización y sus posibilidades.

El mismo autor insiste en que esta debe construirse de la forma más participativa posible atendiendo las siguientes interrogantes: ¿En qué actividades estamos? ¿cuál es nuestro modelo vigente? ¿en qué actividades queremos estar? ¿cuál queremos que sea nuestro modelo? ¿qué es lo que nuestros “clientes” quieren ahora y en el futuro? ¿dónde están nuestros clientes y cuáles son los principales intereses y conductas respecto a nuestros bienes y servicios? y ¿cuáles son las expectativas hacia nosotros de los grupos de interés con los que nos relacionamos? Por otra parte, ¿quiénes serán nuestros futuros competidores, proveedores,

aliados y clientes? ¿cuál debe ser nuestro alcance competitivo? ¿cómo puede impactar la tecnología en nuestras actividades? ¿cuáles son los escenarios más probables de nuestra industria? y ¿qué posibilidades tenemos de alcanzar la visión propuesta?

Hay algunas naciones que no requieren del planeamiento estratégico nacional y de su respectiva institucionalización; sin embargo, es imprescindible para la mayoría. Es la primera política pública que proporciona el rumbo como afirmaba Henry Pease; siendo un elemento central para todo tipo de organizaciones nacionales e internacionales, públicas o privadas, con o sin fines de lucro. Es el ámbito especializado responsable de coadyuvar a construir la visión de país, analizar y establecer escenarios, definir estrategias y proponer el gran marco integrador para todas las otras políticas. Debe abordar las políticas de corto plazo con una mirada de mediano y largo plazos.

Desafortunadamente, el origen y trayectoria del planeamiento estratégico público en el Perú no ha sido auspicioso. El Instituto Nacional de Planificación tuvo mayor importancia y funciones en el primer lustro de la década de los 70 hasta que se desactivó por razones ideológicas en 1992. Desde su refundación en 2008 está circunscrito a una práctica basada más en las formalidades que en el fondo del proceso, totalmente desvinculado del sistema de presupuesto público, del programa de inversión pública y del quehacer cotidiano de los diferentes niveles de gobierno. A pesar de algunos intentos de fortalecimiento, su organismo rector, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), sigue siendo una institución minúscula, marginada y arrinconada dentro del sector público.

La lista de retos del sistema de planeamiento y el CEPLAN es extensa. No participa en la discusión y formulación de políticas generales ni económicas. El sistema de planeamiento estratégico no es aceptado por el BCRP y el MEF ni por los grupos de poder económico y mediático. No solo está aislado en el gobierno, sino de la ciudadanía que no puede apreciar su utilidad; sobre todo porque no utiliza un lenguaje cercano a esta. Hay que reconocer que muchas veces llegó tarde, siendo útil solo para registrar y ordenar políticas decididas con anterioridad, y no para formularlas ni articularlas desde el principio. Su función de

establecer prioridades e integrar de manera efectiva tanto políticas e inversiones han sido muy limitada. Hay también que reconocer un desempeño, que en general, no estuvo a la altura de las circunstancias (Alarco & Castillo, 2021).

Los problemas de la información estadística en el Perú

La tarea de ordenar, sistematizar y analizar la información estadística sobre la distribución de la riqueza, la distribución funcional del ingreso y la distribución personal del ingreso del Perú no es fácil. Hay problemas de inexistencia, falta de continuidad y calidad. Se trata de temas que al momento no tienen la importancia debida tanto por la perspectiva de las autoridades como de los grupos de poder, quienes han desviado exclusivamente la discusión a enfrentar la pobreza, en particular la extrema.

Desde el enfoque neoliberal y de los grupos de poder económico, la problemática de la elevada desigualdad no tiene mayor relevancia. No obstante, el análisis de la distribución de la riqueza, en particular de la propiedad de los medios de producción o de la riqueza productiva, es un factor clave para explicar la distribución funcional del ingreso entre capital o trabajo. La posesión de activos determina la existencia de ingresos o rentas a favor del capital; o, por el contrario, si se trata de ingresos por conceptos de remuneraciones (sueldos y salarios) o ingresos mixtos (por trabajo independiente). La distribución personal del ingreso está a su vez condicionada por la cadena de elementos anteriores, afectada por un conjunto de factores estructurales y económicos (nacionales e internacionales), sociales, políticos, institucionales, personales y por la política fiscal (tributaria y de gasto social), entre muchos otros.

La información estadística sobre estas tres esferas de la distribución es disímil. Actualmente, no existe información oficial alguna sobre la distribución de la riqueza, por lo que se debe utilizar información de fuentes independientes como las de Allianz, Credit Suisse, Forbes y Knighth Frank, aunque en este artículo solo vamos a utilizar las dos primeras. De manera complementaria, se presentan los resultados obtenidos para la distribución de activos financieros con base en la estadística

proporcionada por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) (Alarco, Castillo & Leiva, 2019). Desafortunadamente, a diferencia de lo que ocurre en las economías desarrolladas, no existen estadísticas derivadas de encuestas de activos y deuda de los hogares, registros de impuestos patrimoniales y a las herencias, e información sobre ingresos por inversiones.

En el caso de la distribución factorial del ingreso, esta fue una información relevante para el Banco Central de Reserva del Perú hasta los años ochenta; sin embargo, fue discontinuada. El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) la retomó, integrándola en dos conceptos: sueldos y salarios, y excedente de explotación. Recién a partir de 2007 se presenta incluyendo los dos conceptos anteriores y los ingresos mixtos, que consideran a los trabajadores independientes de los ámbitos urbano y rural. La metodología detallada que se utiliza para integrar la información entre 1950 y 2016 está en Castillo (2015).

La fuente de información para la estimación de la desigualdad en el ingreso es la ENAHO desarrollada por el INEI cuyas series oficiales continuas se inician en 1997. Sin embargo, al igual que la mayoría de las encuestas de este tipo aplicadas en las economías subdesarrolladas hay un serio problema relativo a que no capturan los ingresos de los sectores medios y altos de la sociedad. Hemos descubierto con un análisis de la microdata que la familia más rica en 2015 vivía en la región San Martín con un ingreso anual alrededor de US\$ 350.000 anuales y como anécdota en una vivienda con piso de cemento. Esta familia recibe probablemente 1.000 veces menos que el ingreso de las familias billonarias realmente más ricas del país.

Castillo (2020) ha estimado las diferencias entre el ingreso personal disponible de las Cuentas Nacionales del INEI para los últimos años respecto del ingreso extrapolado considerando el factor de expansión de cada hogar de la ENAHO ajustado por otras variables. Entre 2014 y 2018 la brecha es significativa y creciente: 36.5%, 38.4%, 38.1%, 40.9% y 41.4% respectivamente. En 2017 y 2018 la familia más rica del país recibía anualmente solo S/. 944.000 y S/. 625.000 respectivamente; números pequeños respecto de la realidad. No obstante, debe señalarse que hay información recalculada por investigado-

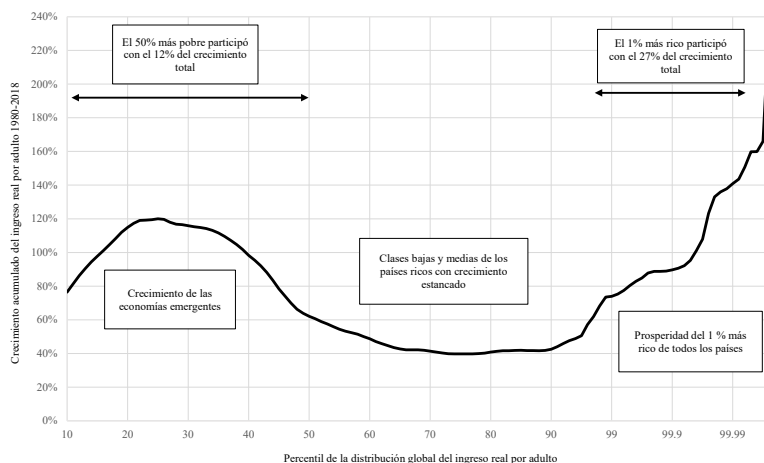
res independientes desde 1985, incluido nosotros, obteniendo niveles de desigualdad claramente superiores a los determinados por la fuente oficial y retomada por los diferentes organismos internacionales.

Desigualdades económicas globales y peruanas

Antes de la pandemia de la Covid-19 el panorama de la distribución del ingreso a nivel internacional y del Perú a nivel funcional y personal no se veía bien. La elevada desigualdad era una característica notoria de esta fase neoliberal del capitalismo a nivel global frente a su edad de oro, entre los años cincuenta y setenta del siglo XX, en que se procuró un mejor balance entre capital y trabajo. Piketty (2019) ejemplifica esta situación a través de una “curva del elefante” de las desigualdades mundiales que refleja lo ocurrido con la evolución de los ingresos reales de los deciles de menores recursos hasta el percentil de mayor riqueza del mundo entre 1980-2018. De acuerdo con la Figura 1 los mayores incrementos reales benefician al decil más rico y en particular al 1% más rico. Asimismo, se muestra una mejoría en los estratos pobres por la irrupción de los países emergentes como China e India y un menor crecimiento en los medios de los países ricos.

En el caso de la distribución de la riqueza el periodo de análisis es reciente y con base a información de fuentes privadas ya que no hay estadística pública sobre el tema. Credit Suisse (2017) realiza estimados periódicos sobre la riqueza y su distribución para la mayoría de las economías del mundo. En el caso del Perú estimó que los adultos que tienen algún tipo de riqueza han aumentado sostenidamente de 17.8 millones en el 2010 a 19.8 millones en el 2016. El rango de menos de USD 10.000 contiene la mayor población de adultos en el periodo analizado y, a pesar de presentar algunas variaciones, se reduce de 12.4 millones en el 2010 a 11.9 millones en el 2016. En tanto, los adultos con riqueza entre los USD 10.000 y USD 100.000 aumentaron en 2.3 millones de adultos: de 5 a 7.3 millones de adultos. Asimismo, los adultos con riqueza en el rango entre USD 100.000 y USD 1.000.000 pasaron de 338.000 a 574.000.

Figura 1
Curva de elefante de las desigualdades en ingreso reales globales,
1980-2018



Fuente: Piketty (2019). Elaboración propia.

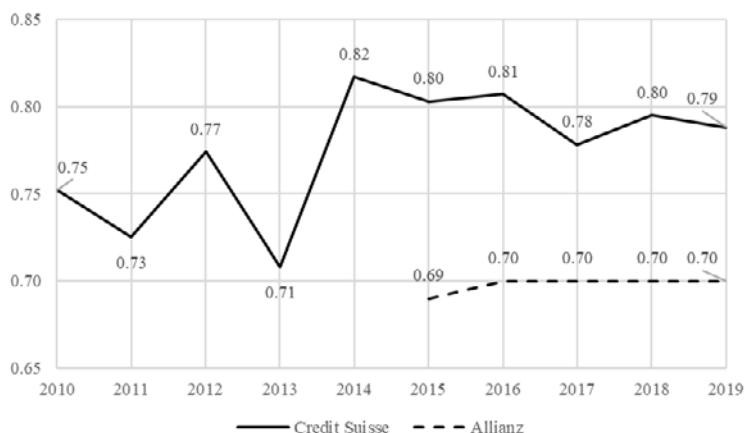
Por otra parte, se tiene información de los peruanos con una riqueza mayor a USD 1.000.000 a partir del año 2012. Esta tiende a incrementarse entre el 2012, con 18.500, y el 2016, con 39.600 adultos. En este grupo, el intervalo de USD 1.000.000 a USD 5.000.000 consigue ser más del doble en los últimos tres años, al pasar de 15.800 en el 2012 a 33.300 adultos en el 2016. Le sigue el rango de USD 5.000.000 a USD 10.000.000, que tuvo un máximo de 3.300 adultos en el 2016. Por último, el grupo de adultos con riqueza de más de USD 1.000.000 000 tiene un incremento significativo: de dos adultos en el 2012 aumenta a diez adultos en el 2016. Según la revista Forbes se tienen seis familias con más de US\$ 1.000 en 2021.

Al respecto, en la Figura 2 se observa una tendencia creciente en la concentración de la riqueza hasta valores del coeficiente Gini¹ cercanos a 0.82, pero se reduce ligeramente en los últimos años. En cambio, la concentración de la riqueza financiera neta aumenta inicialmente para mantenerse constante en el tiempo. Otra alternativa para medir la desigualdad consiste en aprovechar la información proporcionada periódicamente por la SBS. Esta institución presenta trimestralmente y al cierre del año estadísticas del número de cuentas bancarias y el total de depósitos por rangos diferenciados para personas naturales y de personas jurídicas con fines de lucro (empresas). Se consideran todos los depósitos a la vista, depósitos de ahorro, depósitos a plazos y CTS en el sistema financiero. A partir de esta información es posible determinar cómo se distribuyen los depósitos y estimar el Gini correspondiente. El hecho de que una persona física o empresa pueda tener varias cuentas no afectaría a los resultados ni las conclusiones del cálculo realizado, ya que la concentración sería mayor que la estimación.

De acuerdo con la información procesada en Alarco et. al (2019) el coeficiente Gini que mide la concentración de los depósitos bancarios por cuenta tiene valores elevados de entre 0.8 y 0.85, reflejando una elevada inequidad en el caso de las personas físicas. Cuando se observan los valores para las empresas con fines de lucro, la inequidad es mayor ya que esta se ubicaría entre los valores 0.95 y 0.975. Por otra parte, entre 1998 y 2017, la tendencia es creciente para ambos conjuntos de cuentas: la inequidad es elevada a la par que su tendencia es creciente. También se debe mencionar que no se consideró un periodo de análisis más amplio por la modificación de los umbrales que definen cada rango de depósito y número de cuentas, debido a los efectos que la inflación puede generar en estas.

1 Un coeficiente de Gini con valor de uno refleja la desigualdad extrema mientras que con un valor cero no hay desigualdad alguna.

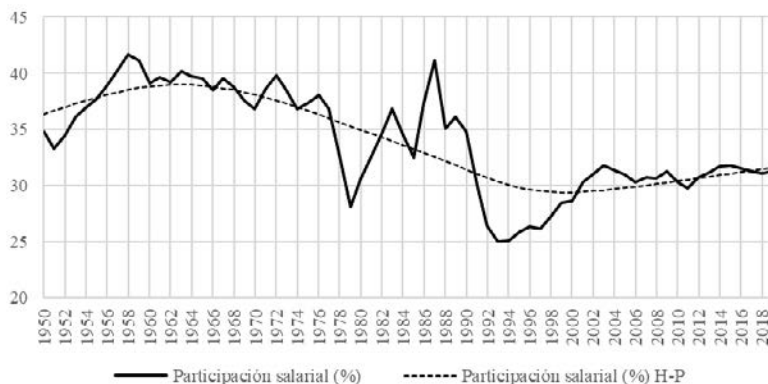
Figura 2
Concentración de la riqueza total y financiera netas en el Perú
2010-2019 (Coeficiente Gini)



Fuente: Credit Suisse (2019,2021) y Allianz (2017-2019). Elaboración propia.

La concentración de la riqueza neta total el Perú se ubicaría entre las economías con los coeficientes más elevados de la región, acompañando a Venezuela, Brasil y Chile; mientras que las de menor nivel de concentración son Uruguay, El Salvador, Costa Rica, Ecuador, Colombia, Panamá y Nicaragua. A un nivel intermedio se ubican Argentina, Bolivia, México y Paraguay. A nivel global los mayores niveles de concentración mundiales se localizan en la región Asia-Pacífico seguidos por África, India, América del Norte y Europa. Los más bajos, según estas fuentes, están en América Latina y China (Alarco & Castillo, 2020). La riqueza tiende a concentrarse más respecto de lo que ocurre con la concentración de los ingresos.

Figura 3
Participación de los sueldos y salarios en el PBI 1950-2019 (%)



Fuente: Alarco et al. (2019) e INEI (2020b). Elaboración propia.

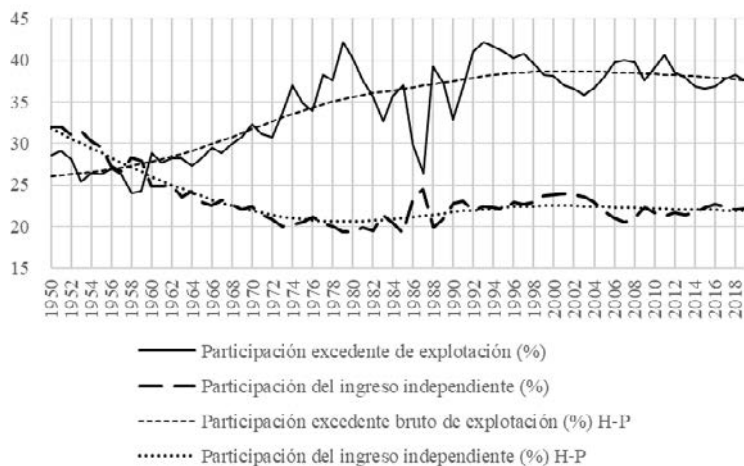
Una segunda esfera de análisis consiste en evaluar lo ocurrido con los diferentes elementos del ingreso nacional. En primer lugar, en la Figura 3 se muestra los valores observados (línea continua) de la participación de los sueldos y salarios en el PBI entre 1950 y 2019 con una tendencia Hodrick-Prescott sinusoidal (línea punteada) con valores pico a inicios de la década de los 60 con una tendencia decreciente en los años 70, con una interrupción en los años 80 para volver a caer a inicios de la década de los 90 cuando se implantó una severa política de ajuste, estabilización y cambio estructural. A partir de los años 90 se observa una tendencia ligeramente creciente, pero sin arribar a los niveles de la edad de oro del capitalismo.

En la Figura 4 se observa la participación de las ganancias (excedente bruto de explotación-EBE) y de los ingresos mixtos para el mismo periodo. Hay una tendencia sinusoidal ascendente hasta finalizar la década de los 90. Se aprecian dos picos en el segundo quinquenio de los 70 y en el primer quinquenio de los 90, justo cuando la participación de los salarios se redujo significativamente. A partir del siglo

XXI hay una tendencia ligeramente decreciente, pero con picos antes y después de la crisis financiera internacional por los mayores precios de las materias primas. De ahí en adelante nuevamente la trayectoria es ligeramente decreciente.

Los ingresos mixtos incorporan a los trabajadores independientes del campo y de la ciudad. La menor importancia del sector agropecuario que alberga al mayor número de trabajadores independientes se refleja en la caída de la cuota de los ingresos mixtos entre los años 50 y 70. Sin embargo, esta se mantiene alrededor del 20% del producto por los trabajadores independientes (principalmente informales) del ámbito urbano. Esta participación es cíclica, siendo menor cuando la economía crece más ya que se absorben más trabajadores en el sector formal, y aumenta cuando el crecimiento económico es más reducido por la menor capacidad de absorción.

Figura 4
Participación de las ganancias e ingreso mixto
en el PBI 1950-2019 (%)



Fuente: Alarco et al. (2019) e INEI (2020b). Elaboración propia.

La distribución personal del ingreso se deriva de la distribución funcional del ingreso. Esta se refiere a como se distribuye el ingreso entre las familias o individuos del país. Al igual que las esferas anteriores depende de un conjunto de variables en particular de los niveles de capacitación y entrenamiento; tipo y tamaño de empresa donde se labora; de un conjunto de factores de movilidad social, familiar y personal. También pueden ser importantes la política tributaria y las transferencias de ingreso desde el Estado. Esta información se tiende a presentar desde las familias más pobres a la más ricas determinando su participación en el total del ingreso en términos de deciles (10% de la población) y percentiles (1%); otra alternativa es a través del coeficiente Gini, el índice de Theil, Palma, entre otros.

En la Figura 5 se contrastan los resultados oficiales del Gini en la distribución personal del ingreso obtenidos a partir de la ENAHO y otras estimaciones que corrigen sus problemas. Obviamente la versión oficial, que se transmite al mundo, es que la tendencia es claramente decreciente con niveles cercanos a los de las economías más desarrolladas del mundo. Se debe resaltar que con estos resultados la distribución personal del ingreso sería menos inequitativa que en todos los otros socios de la Alianza del Pacífico como: Chile, Colombia y México. Las correcciones que han realizado diversos especialistas nacionales son diversas.

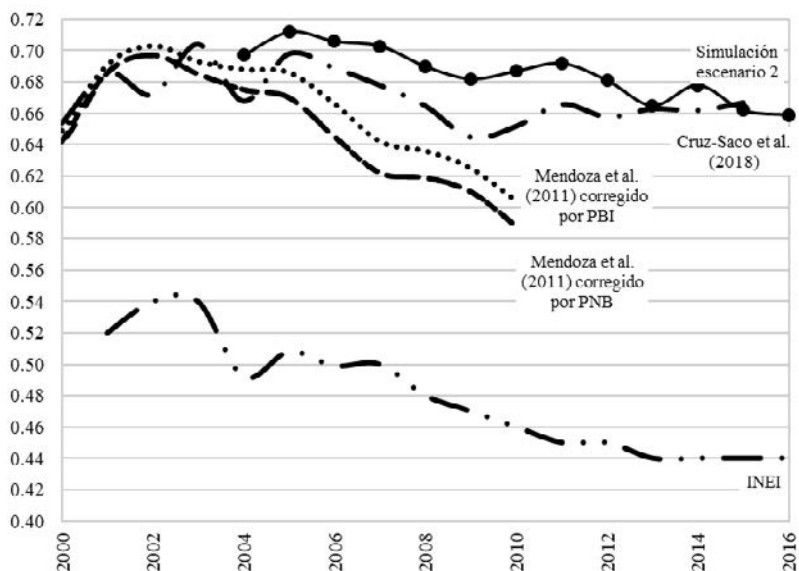
Mendoza, Leyva y Flor (2011) ajustan la definición de ingreso incorporando transferencias e impuestos; asimismo, se hacen correcciones a la desigualdad del gasto utilizando la información del consumo agregado. Estos autores, asumen una tasa de pobreza decreciente y plantean que la desigualdad del ingreso se ha reducido más lentamente que la pobreza. Con estos elementos el Gini ajustado por el PBI fluctuaría alrededor de 0.6 con un valor máximo de 0.7 en 2002; mientras que el Gini ajustado por el PNB terminaría en 2010 en alrededor de 0.59 con un valor máximo de 0.69, cifras superiores a las oficiales.

Por otra parte, las estimaciones de Yamada, Castro y Oviedo (2016) prestan atención a la diferencia del ingreso extrapolado a partir de las encuestas, y el ingreso estimado de las cuentas nacionales, el mismo que redistribuyen de manera uniforme a lo largo de la distribución

que tendría una forma log-normal. Con estos supuestos se obtienen nuevos resultados más cercanos a los oficiales que fluctuarían entre 0.65 en 2004 hasta 0.51 en 2014. Cruz-Saco, Seminario y Campos (2018) corrigen el problema de la cola superior asumiendo una distribución de Pareto para eliminar el sesgo a la baja de las encuestas. La diferencia entre el ingreso disponible de las Cuentas Nacionales y el extrapolado de las encuestas lo imputan totalmente a la cola superior. Con estos supuestos la desigualdad se mantiene alta (entre 0.69 en 2001 y 0.67 en 2015).

Figura 5

Evolución del GINI en la distribución personal del ingreso en diversas estimaciones



Fuente: Alarco et al. (2019), INEI (2020b), Cruz-Saco et al. (2018) y Mendoza, et al. (2011). Elaboración propia

De nuestra parte, utilizando ejercicios de simulación de Montecarlo se planteó tres escenarios de ajuste para el Gini del ingreso (Alarco et al., 2019). En el primer caso 90% de la diferencia entre el ingreso nacional disponible de las Cuentas Nacionales y el extrapolado de la ENAHO se asignaría al decil superior y 10% al decil inferior generando que fluctúe entre 0.68 en 2004 y 0.64 en 2016. El segundo escenario plantea que 5% se asigne al decil de bajos ingresos y 95% al alto generando un Gini entre 0.70 y 0.66. En el último escenario, toda la diferencia entre los ingresos se asigna al decil más rico de la población mostrando un Gini entre 0.72 en 2004 y 0.68 en 2016. La realidad pareciera ser muy diferente a la información oficial.

Concentración regional y económica

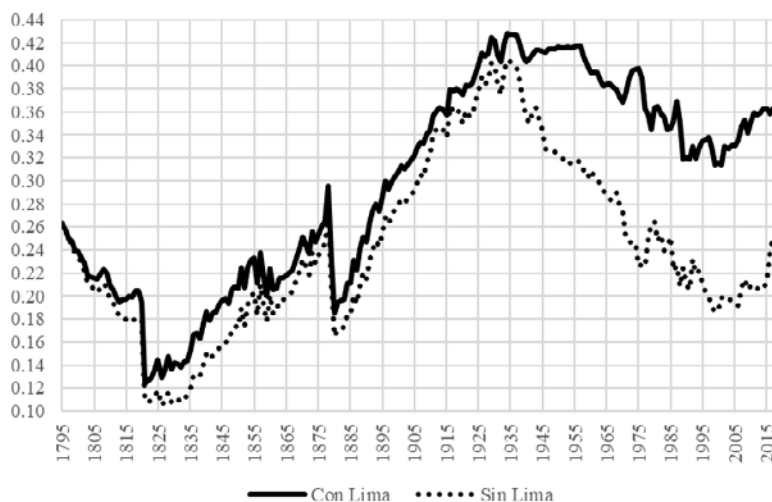
Seminario et al. (2019) ofrece una visión de la evolución de largo plazo de la desigualdad regional en el Perú entre 1795 y 2017. El autor demuestra que la desigualdad medida por el coeficiente de Gini exhibió un incremento persistente durante la segunda mitad siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. Este proceso llevó el valor del Gini de 0.2613 en 1795 a un valor máximo de 0.43 en 1934; es decir, el valor del coeficiente creció en 63.9%. Sin embargo, este enorme aumento de desigualdad no fue uniforme como se muestra en la Figura 6, pues en el lapso examinado se distingue dos grandes ciclos de incremento y disminución en la desigualdad regional.

El primer episodio, la era del guano y el salitre, se inició en 1821 y se prolongó hasta 1880. El segundo periodo coincide con el proceso de urbanización y modernización del Perú que comienza después de la Guerra con Chile en 1880 y se prolonga hasta 1989. En el siglo XIX la fase ascendente se prolongó hasta 1878, mientras que en el siglo XX se prolongó hasta 1934. El proceso de divergencia que fue característico del siglo XIX produjo un aumento del Gini de 32%, mientras que el correspondiente al siglo XX, uno de 19%. Asimismo, la duración del primer episodio de divergencia fue de cincuenta y ocho años, mientras que la del segundo fue de cincuenta y seis años.

Por un lado, la catástrofe económica provocada por la Guerra del Pacífico produjo una reducción abrupta y rápida de la desigualdad regional, que se tradujo en una disminución de nueve puntos porcentuales en solo dos años en el valor del Gini. Por otro lado, el episodio de convergencia que corresponde al siglo XX produjo una caída de 8%, pero en un lapso de cincuenta y seis años. El periodo analizado se inició con un ciclo de convergencia que produjo una reducción del Gini de 8% en veintisiete años, lo cual puede asociarse a la disolución del Imperio español. También se cierra con un nuevo periodo de divergencia que, hasta el momento, ha provocado un aumento de 5% en el coeficiente de Gini en veintiocho años; es decir, disminuyó a un ritmo similar al de los episodios precedentes.

Figura 6

Coeficiente Gini del Perú (PBI por regiones): 1795-2017



Fuente: Seminario, Zegarra y Palomino (2019). Elaboración propia.

Durante la fase de divergencia, la cola superior de la distribución tiende a ampliarse porque los beneficios del proceso de crecimiento se concentran en un pequeño grupo de departamentos que pertenecen a los cuartiles superior y medio alto de la distribución del PBI per cápita de los departamentos. En la mitad del siglo XX, el crecimiento se concentró básicamente en tres polos: Lima, las zonas mineras y la costa norte del país. La continuidad espacial de estas zonas produjo externalidades que se concentraron en dichas áreas, pero que no pudieron expandirse hacia los territorios más pobres localizados en el sur y en las zonas montañosas del norte. Cuando comienza a descender la desigualdad, aparece una doble modalidad de la distribución debido a cierto aumento de la homogeneidad de los departamentos que pertenecían al cuartil superior y cuartil medio alto.

Seminario et al. (2019) puntualizan esta información señalando que en 2017 el coeficiente Gini del ingreso alcanzó un valor de 0.3626. Los autores identifican dos ciclos de desigualdad. El primer ciclo corresponde al periodo 1821-1879 y el segundo ciclo corresponde al periodo 1879-2001. En el primer ciclo de desigualdad, el valor del Gini subió de un valor de 0.1248 en 1821 a 0.2956 en 1878. Tres factores parecen tener papel fundamental en el aumento en la desigualdad: (1) la localización en el litoral de los nuevos productos de exportación que desarrolla el Perú después de la Independencia (guano y salitre), (2) la crisis de la minería de plata y del antiguo espacio colonial que solo pudo ser superada en los últimos años del siglo XIX con la construcción del ferrocarril del centro que ligaba las minas de Cerro de Pasco con el puerto del Callao, (3) la política de inversión pública del siglo XIX que privilegió la construcción de ferrocarriles en la Costa central y la modernización de las plantaciones de azúcar de la Costa norte.

El segundo ciclo de desigualdad se inicia con la recuperación económica, que se produce después de la Guerra del Pacífico. Se construye un nuevo sector exportador que tuvo como base la agricultura de exportación de la Costa norte, la minería de metales no ferrosos de la Sierra central, el caucho de la región amazónica y las lanas de la región sur. La gran diversidad de productos mitigó la concentración geográfica que prevaleció en el siglo XIX y disminuyó la fuerza hacia el aumento

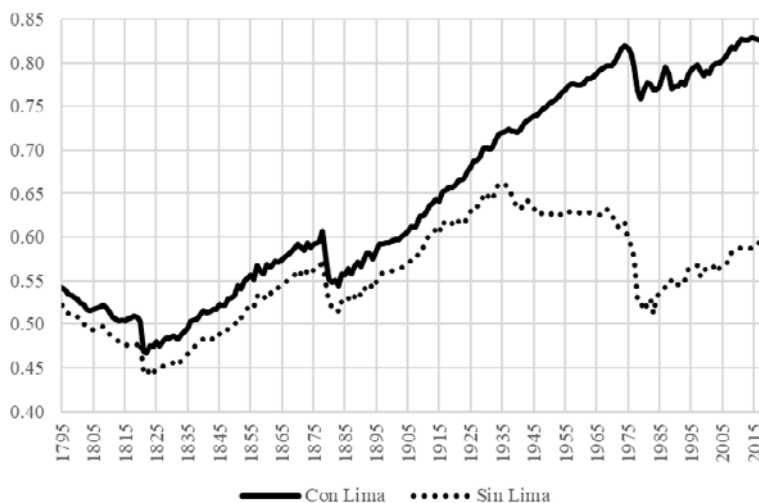
en la desigualdad que emanaba de esta fuente. Sin embargo, el aumento de la población de Lima y el inicio de la industrialización actuaban en sentido opuesto. Con la construcción de la carretera Panamericana en 1930 comienzan a manifestarse otras fuerzas que producen una fuerte tendencia hacia la disminución de la desigualdad: el aumento de la migración interna hacia Lima y el cambio en la estructura regional de la inversión pública y privada. Los menores valores del Gini se producen entre el segundo quinquenio de los años ochenta los años 80 y hasta el 2001. De allí nuevamente hay una tendencia ascendente (con y sin Lima) hasta 2017 pero sin arribar a los niveles de su cima en los años treinta del siglo XX. El coeficiente Gini bajó en la edad de oro del capitalismo y volvió a subir en la fase neoliberal.

Estos valiosos resultados fueron profundizados por Seminario y Palomino (2021) analizando la concentración de la actividad económica regional computando para cada año el coeficiente de Gini del PBI por KM² con Lima y sin Lima entre 1795 y 2018 de acuerdo con lo mostrado en la Figura 7. Con esta modalidad de medición se observa que la concentración de la actividad económica muestra un aumento durante los años que cubre el período de referencia. La concentración de la actividad económica pasó de 0.54 en 1795 a 0.83 en 2018. Asimismo, esta tiene cinco ciclos: (1) 1795-1822, (2) 1822-1883, (3) 1883-1979, (4) 1979-2014, (5) 2014-actualidad.

El primer ciclo, 1795-1822, estuvo caracterizado por las guerras de la independencia, que llevaron la concentración de la actividad económica de 0.54 en 1795 a 0.11 en 1822. El segundo ciclo, 1822-1883, estuvo caracterizado por tres eventos importantes que cambiaron la estructura de la economía del país: (1) la Era del Guano y la exportación de salitre, 1845-1878; y (2) la Guerra del Pacífico, 1878-1883. Por un lado, en el primer período, se comenzó a explotar los depósitos de guano ubicados en las islas de la Costa central peruana. Los ingresos provenientes de las exportaciones de guano financiaron el consumo del Gobierno y la inversión de ferrocarriles en la Costa central y las regiones del sur. Debido a estas fuerzas, la concentración de la actividad económica se incrementó de 0.52 en 1845 a 0.61 en 1878. Por otro lado, en el segundo período, como resultado de la Guerra del Pacífico,

Perú perdió el departamento de Tarapacá y enfrentó los costos económicos del conflicto, como la destrucción de la infraestructura en las zonas costeras del norte del país. Además, la guerra redujo los ingresos fiscales y limitó el acceso peruano al mercado internacional de capitales, lo que paralizó la construcción de infraestructura y obligó al Gobierno a reorganizar la economía. Estas fuerzas pueden haber impulsado la disminución de la concentración de la actividad económica de 0.58 en 1878 a 0.54 en 1883.

Figura 7
Coeficiente Gini del Perú (PBI por KM²): 1795-2018



Fuente: Seminario y Palomino (2021). Elaboración propia.

El tercer ciclo, 1883-1979, estuvo caracterizado por inestabilidad política y acontecimientos internacionales (Primera Guerra Mundial, 1914-1919; crisis financiera internacional, 1929; Segunda Guerra Mundial, 1939-1945; el modelo de sustitución de importaciones, 1950-1960; y la Guerra Fría, iniciada en 1945). Este ciclo se inició

con la recuperación económica que se produjo después de la Guerra del Pacífico.

Se construyó un nuevo sector exportador que tuvo como base la agricultura de exportación de la Costa norte, la minería de metales no ferrosos de la Sierra central, el caucho de la región amazónica y las lanas de la región sur. Asimismo, a partir de 1929 empezaron a producirse cambios significativos en las ocupaciones de la fuerza laboral y los niveles de urbanización debido al aumento del crecimiento de la población.

El rápido crecimiento de la población promovió la migración interna a Lima. Como resultado, Lima y las ciudades cercanas ubicadas en el norte experimentaron un desarrollo económico basado en el crecimiento de la industria manufacturera y los servicios. Durante este período, también hubo una fuerte expansión del gasto público, impulsada principalmente por la necesidad de servir a la población migrante. Posteriormente, se sumaron la explotación de petróleo en la región amazónica y la explotación de nuevas minas en el norte del país. Por tanto, los diferentes eventos nacionales e internacionales producidos en este período podrían haber impulsado el incremento un poco más lento de la concentración de la actividad económica de 0.56 en 1884 a 0.76 en 1979. El valor más alto de la serie estadística se obtuvo en 1975.

En el cuarto ciclo, 1979-2014, la concentración de la actividad económica aumentó de 0.77 en 1980 a 0.83 en 2014. En la primera etapa, entre 1992 y 2000, hubo cambios sustanciales en la política económica: una notable apertura de la economía, la privatización de varias empresas públicas y la reestructuración de las principales características del sistema de inversión pública. En esta etapa, nuevas minas de oro y cobre comenzaron a ser explotadas en todas las regiones. En la primera década del siglo XXI, como señala Seminario y Palomino, el fuerte incremento de los precios de los minerales aumentó las exportaciones, la inversión pública y la inversión extranjera. El aumento sustancial en los precios internacionales de los minerales permitió realizar grandes proyectos de inversión pública: las Carreteras Interoceánicas y el Gasoducto Sur Peruano.

Durante esta fase, el Perú firmó acuerdos bilaterales de libre comercio (TLC) con diversos países. Estos TLC permitieron el surgimiento

de una nueva agricultura de exportación ubicada en la región costera. Durante este período, los fenómenos climáticos (El Niño de 1998) y las crisis financieras internacionales (es decir, las de Asia y Rusia de 1998 y la crisis financiera de 2008) también afectaron la economía y produjeron desigualdades en el crecimiento de las diferentes regiones del Perú. Por otra parte, según los autores los resultados sugieren que un factor clave para explicar la dinámica de la concentración de la actividad económica es la trayectoria de la concentración de la población. Por último, hay que anotar que entre 2014 y 2018 el índice Gini se mantuvo constante.

Nuevas circunstancias post Covid-19

El segundo centenario de nuestra independencia nacional coincidió con la pandemia de la Covid-19, el elemento disruptivo más dramático de las últimas décadas. Esta significó un parteaguas a nivel mundial. No es necesario recordar los impactos que tuvo en términos de contagiados y fallecidos, pero algunas cifras al respecto son útiles para recordar su letalidad. Si bien el recuento oficial de fallecidos hasta la declaración de su finalización por parte de la Organización Mundial de la Salud, a inicios de mayo de 2023, fue de poco menos de 7 millones de personas a nivel mundial, la estimación central por exceso de mortalidad de Global Change Data Lab (2023) fue de 23.7 millones y la del rango alto de 30.6 millones de personas. Solo en América Latina y el Caribe (ALC) estos mismos correspondieron a 1.7, 2.6 y 2.7 millones de personas respectivamente. En el Perú el número fue de 308.758 fallecidos, equivalentes al 0.9% de la población, 4.3 veces más que los fallecidos reportados por la Comisión de la Verdad y Reconciliación entre 1980-2000 y 16.7 veces los decesos producidos durante la Guerra del Pacífico en el Siglo XIX. Quizás esta desafortunada mortandad solo fue superada por la ocurrida durante la Conquista Española en los siglos XVI y XVII (Alarco y Sanchium, 2023).

Asimismo, la pandemia con la natural suspensión de actividades económicas generó solo en 2020 una caída del PBI mundial del 3.1% equivalentes a 2.719.6 billones de dólares americanos dejados de

producir, una pérdida masiva de empleos, incremento de la pobreza y precarización de importantes segmentos de la población. Se produjeron también otros impactos económicos y sociales con impactos más duraderos como la descapitalización de numerosas micro y pequeñas empresas que no pudieron reabrir, se desatendieron otras enfermedades y padecimientos diferentes a la Covid-19 con impactos negativos inmediatos y mediatos. La CEPAL (2023) destaca que ALC fue una de las regiones del mundo que interrumpió las clases presenciales por períodos más prolongados, lo que generó discontinuidad de los estudios para una generación de estudiantes. Esto, a su vez, abrió brechas en el desarrollo de habilidades, la pérdida de oportunidades de aprendizaje y el riesgo de aumento del abandono escolar. Asimismo, esto contribuyó al debilitamiento de la protección de otros derechos esenciales de niños y adolescentes, incluido el derecho a una vida libre de violencia.

Con relación a los impactos redistributivos de la pandemia en términos de la riqueza e ingresos existe diversa literatura que reseñamos en Alarco y Castillo (2022). Al respecto, debe anotarse que se distinguen dos sentidos o direcciones de causalidad entre estas dos variables: las pandemias tienden a agravar la desigualdad y las mayores desigualdades agravan la severidad de las pandemias. En cuanto a los impactos de corto plazo, se afectó a los trabajadores directos vinculados a los procesos productivos, mientras que los trabajadores que pudieron trabajar a distancia no perdieron sus empleos. Asimismo, se dañó más a las mujeres, a las minorías étnicas, a los de menores ingresos y los trabajadores de sectores que cerraron actividades por el confinamiento obligatorio, de las restricciones de insumos y la contracción de la demanda. En general, los sectores medios y de altos ingresos fueron los menos perjudicados por la pandemia. Tampoco hay que olvidar que estos resultados variaron de economía en economía como resultado de la reacción de las autoridades gubernamentales, sin olvidar la respuesta del sector privado y de la sociedad en su conjunto.

Por otra parte, cuando interesa evaluar los probables o posibles impactos distributivos a mediano y largo plazo no solo se debe analizar las secuelas en la educación y salud, sino que esta podría agravarse debido al reimpulso en las Tecnologías de la información y comunicaciones

(Tics), Robótica, IA, entre otras a propósito de la pandemia. Al respecto, Chernoff & Warman (2020) señalan que la Covid-19 pudo acelerar la automatización de trabajos, ya que los empleadores invierten en tecnología para adaptar el proceso de producción para protegerse contra pandemias actuales y futuras. Estos autores describen el impacto diferencial que la Covid-19 puede tener en trabajos automatizables para diferentes grupos demográficos. Ellos encuentran que las actividades ocupadas por mujeres estadounidenses con niveles de salario y educación medios a bajos están en mayor riesgo. Todo lo anterior sin contar con la tendencia estructural de reducción del contenido de mano de obra por unidad de producto descrita en Alarco y Castillo (2022).

Más recientemente la Federación Internacional de Robótica (2023) en su reporte anual señala que entre 2020 y 2021 el número de instalaciones de robots industriales a nivel global creció en 35%; mientras que entre 2021 y 2022 lo hizo en 5% y en 2023 se espera un crecimiento del 7%. El reporte anual señala que esto ocurrirá a pesar de que el año 2023 se caracterizará por una desaceleración del crecimiento económico mundial. También se anota que no hay indicios de que la tendencia general de crecimiento a largo plazo llegue a su fin pronto: más bien sucederá lo contrario. Se espera que en 2024 se alcance la marca de 600.000 unidades instaladas por año en todo el mundo. Todo lo anterior, sin considerar en los rápidos avances en Tics e IA.

Cabe anotar que dentro de las primeras evaluaciones ex post, la CEPAL (2023) anota que la reducción de la desigualdad en América Latina y el Caribe (ALC) quedó interrumpida, distinguiéndose tres grupos de resultados: un primer segmento donde la desigualdad disminuyó en 2020 y 2021, conformado por la Argentina, el Paraguay y la República Dominicana; un segundo grupo donde el índice de Gini de 2021 es similar al de 2019, conformado por el Brasil, Colombia y el Perú, y un tercer grupo de países en los que se registró un aumento de la desigualdad en dicho período, conformado por Costa Rica, Ecuador y Uruguay. Por otra parte, Alarco y Castillo (2022) plantearon diversos ejercicios de simulación para el Perú entre 2020 y 2030 donde en la mayoría de los casos se eleva la desigualdad, aumentan los niveles de desempleo y población inactiva y la precarización de la mano de obra.

En la tabla 1 se presentan las diversas participaciones de las remuneraciones (que incluyen sus cargas sociales) respecto del PBI. De estas economías algunas tienen información completa, pero desafortunadamente hay otras como Brasil, Chile, Ecuador y Venezuela que no la tienen. La revisión de la tabla permite extraer algunos elementos clave. En primer lugar, se puede distinguir entre las economías que a pesar de las circunstancias lograron que durante 2020 se elevara la cuota de las remuneraciones respecto de 2019: Argentina, Ecuador (solo ligeramente), México, Uruguay y Venezuela (solo ligeramente). Esto como resultado de las políticas gubernamentales y/o las prácticas empresariales y las reacciones del sector laboral. En cambio, economías como la brasileña, boliviana, chilena, colombiana y peruana no pudieron hacerlo.

Tabla 1

Participación de las remuneraciones en el PBI en países seleccionados de América Latina 2016 – 2022 (%)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Argentina	43.77	43.68	40.12	38.75	40.12	36.04	36.70
Bolivia	29.28	30.54	31.72	35.83	34.81	33.97	33.77
Brasil	44.70	44.35	43.63	43.55	41.95	39.22	n.d.
Chile	38.85	38.38	39.87	40.84	38.91	36.98	n.d.
Colombia	37.14	37.54	37.66	38.21	35.09	37.78	30.84
Ecuador	37.80	37.35	37.70	37.30	37.84	37.90	36.95
México	26.58	25.98	26.07	26.56	28.42	27.26	28.74
Perú	31.52	31.26	31.11	31.62	30.97	28.48	29.59
Uruguay	41.60	42.20	41.98	42.61	43.06	42.11	41.40
Venezuela	22.00	18.33	12.77	7.31	7.42	n.d.	n.d.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Bancos Centrales e Institutos de estadística de las diferentes economías.

En segundo lugar, debe destacarse que entre 2021 y 2022 la participación salarial tendió a ser menor que la del año anterior 2020 en la mayoría de las economías. Sin embargo, debe anotarse que en Argentina y el Perú hubo una ligera recuperación de la cuota salarial en el año 2022. En tercer lugar, debe anotarse que, en todas las economías, a excepción de México, la participación de las remuneraciones respecto del PBI fue en 2022 menor a la observada en la prepandemia de 2019. Es probable que la política de salarios mínimos y las facilidades para la negociación colectiva de este país hallan generado que la cuota salarial se elevará en 2.2 puntos porcentuales de 26.56% a 28.74% del PBI.

El análisis de las consecuencias agregadas de la inteligencia artificial (IA) sobre el empleo ha sido analizado recientemente por Acemoglu, Hazell y Restrepo (2021). Ellos estudian el impacto de esta tecnología, en los mercados laborales, utilizando datos a nivel de establecimiento sobre vacantes con información ocupacional detallada que comprende el universo de vacantes en línea en los EE:UU. Se clasifican los establecimientos como expuestos a la IA cuando sus trabajadores realizan tareas que son compatibles con las capacidades actuales de esta tecnología. Se determina un rápido crecimiento en las vacantes relacionadas con la inteligencia artificial durante el período 2010-2018 que no se limita a los sectores de servicios profesionales y comerciales y tecnología de la información y es significativamente mayor en los establecimientos expuestos a la inteligencia artificial. Las estimaciones sugieren que los establecimientos expuestos a la IA están reduciendo la contratación en puestos que no son de esta tecnología incluso a medida que amplían la contratación de IA. Sin embargo, no se encuentra un impacto discernible de la exposición a la IA en el empleo o de los salarios a nivel de ocupación o industria, lo que implica que la IA actualmente está sustituyendo a los humanos en un subconjunto de tareas, pero aún no tiene consecuencias agregadas detectables en el mercado laboral.

En un artículo más reciente de Acemoglu (2021) nos recuerda que antes de la pandemia había un serio problema con el cambio tecnológico y el crecimiento económico; ahora se ve más complejo. La naturaleza del crecimiento se ha ido haciendo mucho menos compartido, con más desigualdad, desaparición de buenos empleos y la contracción

de los salarios reales de los trabajadores menos calificados. El señala que buena parte de este retroceso es atribuible a la automatización, así como a otros factores como la globalización y el decreciente poder de la mano de obra frente al capital. Con el impulso del aprendizaje automático y la IA la siguiente fase de la automatización está avanzando a paso firme y poniendo a las economías del mundo en una encrucijada. La IA podría exacerbar aún más la desigualdad. O, si se la aprovecha y canaliza bien con políticas públicas, podría contribuir a un retorno del crecimiento compartido.

Esta preocupación sobre los impactos del cambio tecnológico no es ajena a América Latina. CEPAL y OEI (2020) anotan que Weller, Gontero y Campbell (2019) han estimado que un 16% de los puestos de trabajo tienen un alto riesgo de automatización en 12 países de América Latina. Considerando la distribución por sexo entre las ocupaciones y sectores característica de la región, observan que, entre los ocupados, hay una mayor proporción de hombres en ocupaciones que tienen un riesgo alto o medio de automatización, mientras que hay un porcentaje más alto de mujeres en empleos de menor riesgo de sustitución tecnológica como, por ejemplo, ocupaciones en educación, salud y otros servicios sociales como el cuidado de adultos mayores ante el envejecimiento de la población. No solo existe un riesgo de sustitución tecnológica desigual que afecta principalmente a aquellas ocupaciones que requieren un nivel medio de educación en términos de automatización de tareas, sino que también se observan marcadas desigualdades entre los grupos sociales respecto a su inclusión o exclusión del nuevo mercado laboral. Sin embargo, es necesario tener en consideración que la revolución digital también genera un conjunto de oportunidades de desarrollo y bienestar social.

Los expertos de CEPAL y OEI (2020) estiman que el 32.6% de las ocupaciones en América Latina al 2030 serían potencialmente automatizables de alto riesgo. Con 21.6% en el caso del sector primario; 35.4% en la manufactura y 34.1% en los servicios. En el caso del Perú, las estimaciones serían más reducidas por los bajos niveles de productividad en los cuales no habría incentivo a sustituir hombres por máquinas: 19% de la ocupación total. El sector primario solo sustituiría

al 5% de la fuerza laboral, 29.5% del sector secundario y 22.9% de la ocupación en el caso del sector terciario. En Alarco, Del Hierro y Sáenz (2024) se realiza un análisis de los retos económicos y sociales, especialmente sobre los mercados laborales y la distribución del ingreso a propósito de la IA y robótica.

Nuevo consenso económico, social, político y ambiental

En todas partes se reconoce la importancia de lograr un nuevo consenso económico, social y político y ambiental. A nivel internacional hasta en el Foro Económico Mundial (FEM) que engloba a los empresarios más importantes del mundo se plantea la necesidad de un nuevo gran reinicio a propósito de la pandemia donde los énfasis estarían en la reducción de las elevadas desigualdades y en la transición ecológica. A nivel regional la CEPAL (2020) agrega a estos dos énfasis una preocupación adicional relativa a la diversificación productiva. Tanto el FEM como la CEPAL plantean la imprescindible necesidad de construir un nuevo consenso social.

Hasta en el Fondo Monetario Internacional (2021) antes de la crisis de la Covid-19 la desigualdad económica estaba creciendo a nivel mundial. Las economías en desarrollo habían dejado de acercarse a los países de ingreso alto. La confianza en las instituciones estaba cayendo. Las tensiones sociales y políticas estaban empeorando. Y los riesgos climáticos se estaban intensificando. En otras palabras, el crecimiento era cada vez menos sostenible, y eran demasiadas las personas que se estaban quedando atrás. Se trataba de un mundo con fragilidades cada vez mayores: desde conflictos e inseguridad alimentaria, a las pesadas cargas de la deuda, en especial para los países de bajos ingresos. Para la Directora Gerente del FMI solo se puede construir un futuro mejor, avanzando hacia un mundo más justo, más resistente y más verde.

Un tema importante en el nuevo consenso social es entender que la reducción de la elevada desigualdad es central. Sin embargo, se debe anotar que la redistribución del ingreso a la fuerza o impuesta verticalmente desde el Estado implica condenar el proceso al fracaso. Para que sea exitoso se debe contar con el consenso económico social de los di-

ferentes agentes y sectores de la sociedad, entre ellos de los empresarios, las clases medias y los sectores populares; un consenso que conciba que la elevada desigualdad es un problema que requiere ser enfrentado. Lo ocurrido positivamente en la edad de oro del capitalismo, y la reversión de estos objetivos y políticas durante la fase neoliberal, son su ejemplo más claro. En la primera fase confluyó una perspectiva común de balance entre las partes (capital y trabajo) a favor de un estado de bienestar y de solidaridad que en los tiempos actuales son poco importantes.

Esto no fue ajeno a las economías de América Latina, donde también las estrategias de sustitución de importaciones e industrialización a partir del Estado le otorgaron mucha relevancia al mercado interno. No se debe olvidar que estas estrategias fueron promovidas intensamente por Raúl Prebisch y la CEPAL. A estos elementos se sumó la Carta de Punta del Este, base de la Alianza por el Progreso en 1961, con la que se promovió una estrategia desarrollista para hacer frente a la amenaza comunista en nuestra región. Un antecedente más antiguo fue la doctrina social de la Iglesia católica, que desde finales del siglo XIX –y especialmente tras el Concilio Vaticano II– promovió la dignidad de la persona, la primacía del bien común, el destino universal de los bienes, la solidaridad y la participación social, entre otros. Sin un nuevo consenso, toda acción redistributiva sería entre imposible de formular o poco viable de concretar.

Plantear la necesidad de un nuevo pacto social obliga a referirnos en el Perú al Acuerdo Nacional (AN). Habría discusión sobre si estas modificaciones al pacto social, deben limitarse al AN, que no es coadyuvante, o incorporarse en la Constitución Política del Perú²; creemos que esta segunda ruta sería la más adecuada para después convertir estos lineamientos en leyes y reglamentos respectivos. Hay que introducir modificaciones de orden político e institucional para evitar nuevas crisis de representación y políticas. También en la esfera económica. Al respecto, son diversos los elementos entre los que destacaría relieves la importancia del planeamiento estratégico en los diferentes ámbitos nacional, regional y local; como base del resto de sistemas de gestión

2 Sin asambleísmos que han demostrado su fracaso recientemente en Chile.

pública en particular del presupuesto, programación de la inversión pública y de coordinación de inversiones en asociaciones público privadas. No se trata de volver a fórmulas del pasado, sino que se alinee planeamiento con señales de mercado, sea integral, ágil, oportuno y útil. En la Carta magna deben priorizarse las actividades de ciencia, tecnología e innovación entendiéndolas como el vehículo para hacer frente al futuro a través de nuevos procesos de producción y a la mejora de la calidad de vida de la población. Otra palabra que debe quedar impresa es la necesidad de diversificar nuestro aparato productivo, sin menoscabo de las actividades extractivas desarrolladas en armonía con el ambiente y la sociedad (Alarco, 2019).

La Carta Magna debe establecer una preocupación para frenar la elevada desigualdad y los instrumentos para mitigarla. Hay otros temas importantes, como igualar el trato a la inversión extranjera al nivel de la nacional; la priorización de los Derechos Humanos y de las instancias internas para la solución de controversias como promueve la UNCTAD. Por último, se debe endogenizar la respuesta de la política monetaria y fiscal anticíclica ante reducciones significativas en los niveles de ocupación y empleo. No se debe olvidar que así lo hace la Reserva Federal y el gobierno en los EE.UU. Otro tema sería priorizar la defensa del interés del consumidor o usuario como objetivo de los organismos reguladores sectoriales, entre otras propuestas que comentamos en Alarco y Castillo (2021).

En el orden de los más instrumental el gobierno peruano debe iniciar un proceso por dos rutas que luego converjan. En primer lugar, convocar a un grupo de expertos para constituir una comisión ad hoc abierta a todos que revise y proponga cambios concretos a la Constitución Política de 1993 aprovechando los avances presentados recientemente por el Acuerdo Nacional. En segundo lugar, iniciar desde los numerosos municipios y distritos del país cabildos abiertos para recoger el sentir de la población como se hizo en Chile (Alarco, 2021). El CEPLAN en coordinación con las universidades públicas y privadas, organizaciones ciudadanas y ONGs podrían ser los responsables de promover, liderar y sistematizar este proceso.

Algunas reflexiones finales

Todo parece indicar que la elevada desigualdad es mayor que décadas atrás y la tendencia es que esta se acreciente si no actuamos. Reiteramos, esta no solo genera menor crecimiento económico sostenible, sino que en esencia refleja mayores distancias y por tanto polarización entre los ciudadanos; lo contrario a una mayor cercanía. En lo social afecta negativamente la cohesión social, reduce la movilidad social afectando la meritocracia y promueve las divisiones de clase. Se dañan también el conjunto de relaciones de confianza, fiabilidad y respeto de las normas que son indispensables en la convivencia civil. Por otra parte, cuando el grado de desigualdad supera los umbrales de tolerancia, esta desigualdad será considerada excesiva o injusta y generará desorden social: inestabilidad política, corrupción, violencia y otras formas de riesgo individual y colectivo.

La elevada desigualdad atenta contra la democracia sustituyéndola en el extremo por una plutocracia. Su incremento provoca mayores ventajas para los más ricos y los propietarios, quienes podrían capturar las estructuras de gobierno y limitar los mecanismos de rendición de cuentas. En espacios donde todo vale y lo único que interesa es el interés particular de las personas y de grupos específicos no se puede construir ciudadanía. Esta significa ser miembro pleno de una comunidad, tener los mismos derechos, deberes y las mismas oportunidades de influir en el destino de una comunidad.

La elevada desigualdad es a nuestro juicio el primer enemigo para construir un proyecto común o colectivo; hay otros más como el relativo a soslayar la importancia del planeamiento estratégico y el análisis prospectivo. Como comentaba Portocarrero (2015), la función civilizatoria del nacionalismo es crear una comunidad de personas que se sientan iguales, que sean capaces de obrar solidariamente, pues se reconocen como parte de una misma historia; caminando hacia el futuro. Asimismo, acercándose al rol de una visión esta supone la construcción de un relato que despierte entusiasmo, amor propio, un cierto, sano, narcisismo colectivo. La ausencia de este proyecto común es el primer elemento explicativo de disensos casi permanentes.

Desafortunadamente, no hay todavía evidencia concluyente en el Perú de que la elevada desigualdad económica está in crescendo al igual de lo que ocurre en la mayor parte del mundo. Lo que es claro es que esa visión edulcorada en que esta se reduce no es cierta. La magnitud y continuidad de los procesos de fusiones y adquisiciones empresariales reflejan este fenómeno de concentración de la riqueza en pocas manos (Alarco et al., 2019). La evolución de los coeficientes Gini elaborados por fuentes privadas internacionales y de los depósitos en el sistema financiero nos muestra que esta es muy elevada. En cuanto a la distribución factorial del ingreso, el mejor momento para la participación de los sueldos y salarios en el producto fue durante los años sesenta del siglo XX y no en los tiempos actuales. De igual forma, la desigualdad en los ingresos personales se ha mantenido a lo largo del tiempo y no reduciéndose drásticamente como señalan las fuentes oficiales. Por otra parte, la desigualdad económica regional medida por km² muestra en general una tendencia creciente entre 1795 y 2014.

La construcción de un nuevo consenso social es una tarea titánica en las actuales circunstancias. En primera instancia se debe reconocer colectivamente que la elevada desigualdad es un problema; y que insistir solo en la igualdad de oportunidades no es suficiente. Todos los actores económicos, sociales y políticos deben tomar conciencia de que continuar con el actual nivel de disensos no conduce a buen puerto. De allí deben tener la voluntad de reunirse, discutir, concertar y llegar a acuerdos que se plasmen en propuestas de planteamientos concretos. Al respecto, hay que anotar que para estas propuestas se lleguen a plasmar en la Carta Magna es imprescindible la disposición del Congreso de la República para discutir las y mantenerlas en su esencia. Mantener esa mirada en el corto plazo y en el conflicto permanente es contraproducente respecto de los serios retos nacionales e internacionales que se tienen a la vista, en particular del cambio tecnológico acelerado. Ojalá que estos tiempos del bicentenario sean útiles para construir un proyecto colectivo por el bien de todos.

Referencias

- Acemoglu, D. (2021). El mundo pos-covid. *Finanzas & Desarrollo*, 58 (1), 4-9. Recuperado de: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2021/03/pdf/fd0321s.pdf>
- Acemoglu, D., Autor, D., Hazell, J. & Restrepo, P. (2021). AI and jobs: evidence from online vacancies. Working Paper N° 28257. NBER. Recuperado de: <http://www.nber.org/papers/w28257>
- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países*. Barcelona: Deusto S. A. Ediciones.
- Alarco, G. (2019). ¿La difícil tarea de redistribuir ingresos en el Perú? En F. Portocarrero & A. Vergara. *Aproximaciones al Perú de hoy desde las ciencias sociales*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Alarco, G. (14 de septiembre de 2021). Demandas prioritarias y propuestas para un Chile diferente: un ejemplo para el Perú. Diario Gestión. <https://gestion.pe/blog/heredias-economicas/2021/09/demandas-prioritarias-y-propuestas-para-un-chile-diferente-un-ejemplo-para-el-peru.html>
- Alarco, G. & Astocondor, M. (2021). *Desigualdades como origen y resultado de la pandemia del covid-19: análisis y propuestas*. Fundación Friedrich Ebert-Perú. <https://www.otramirada.pe/desigualdades-como-origen-y-resultado-de-la-pandemia-del-covid-19>
- Alarco, G. & Castillo, C. (2020). Concentración de la riqueza en América Latina en el siglo XXI. Problemas del Desarrollo. *Revista Latinoamericana de Economía*, 51 203. <https://doi.org/10.22201/ieec.20078951e.2020.203.69534>
- Alarco, G. & Castillo, C. (2021). Visión Perú 2021, 2030 y 2050: evaluación y alternativas. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Recuperado de: <https://agendabicentenario.pe/papers/vision-peru-2021-2030-y-2050- evaluacion-y-alternativas/>
- Alarco, G., Castillo, C., & Leiva, F. (2019). *Riqueza y desigualdad en el Perú: visión panorámica*. Lima: Oxfam. https://oi-files-cng-v2-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/peru.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/Riqueza-y-desigualdad-en-el-Peru-vision-panoramica.pdf
- Alarco, G. y César C. (2022) Covid-19: Desempleo, desigualdad y precarización en el Perú 2020-2030. Lima: Oxfam. 264 p. Recuperado

de https://oi-files-cng-prod.s3.amazonaws.com/peru.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/COVID19-Desempleo-Desigualdad-y-Precarizacion-Peru-2020-2030.pdf

- Alarco, G., Del Hierro, P., & Sáenz, P. (2024). Inteligencia artificial, robótica y nuevas tecnologías: Retos económicos y sociales ¿Entre el cielo y el infierno? Lima: Otra Mirada.
- Alarco, G. y T. Sanchium S. (2023) La economía en tiempos de pandemia: origen, reacciones y respuestas. Lima: Otra Mirada. Recuperado de <https://faculty.up.edu.pe/es/publications/la-econom%C3%A- Da-en-tiempos-depandemia-origen-reacciones-y-respuestas>
- Allianz (2017-2019): Informes anuales. Allianz group. Recuperado de: https://www.allianz.com/en/investor_relations/results-reports/annual-reports/annual-report-archive.html
- Bakker, B., & Felman, J. (2015). Los ricos y la Gran Recesión. *Finanzas y Desarrollo*, 52(2), 38-40.
- Benedicto XVI (2009). *Caritas in veritate*. México: Editorial San Pablo.
- Castillo, C. (2015). Distribución factorial del ingreso en el Perú 1940-2013 (tesis de maestría). Universidad del Pacífico, Lima, Perú.
- Castillo, C. (2020). Gross income distribution in a peripheral capitalist economy. Peru, 2006-2018. (Notas de clase de Advanced Mathematical Methods for Modeling). New School for Social Research
- CEPAL (2023) Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022. Resumen Ejecutivo. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/ps>
- Ceplan (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico). (2012). Planeamiento estratégico para el desarrollo nacional. Presentación en Power Point. Lima.
- Chernoff, A. & Warman, C. (2020). Covid-19 and implications for automation. (Working Paper N° 27249). *NBER*. Recuperado de: <http://www.nber.org/papers/w27249>
- Cingano, F. (2014). Trends in income inequality and its impact on economic growth. Social, employment and migration. (Working Papers. No. 163). París: OCDE.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020). Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y

- sostenibilidad. CEPAL. 219. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46227/1/S2000699_es.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe & Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2020). Educación, juventud y trabajo: habilidades y competencias necesarias en un contexto cambiante” (Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/116)). CEPAL. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46066/4/S2000522_es.pdf
- Credit Suisse (2017). *Global wealth databook 2017*. Recuperado de <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html>
- Credit Suisse (2019). *Global wealth databook 2019*. Recuperado de <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html>
- Credit Suisse (2021). *Global wealth databook 2021*. Recuperado de <https://www.credit-suisse.com/media/assets/corporate/docs/about-us/research/publications/global-wealth-databook-2021.pdf>
- Cruz-Saco, M., Seminario, B., & Campos, C. (2018). Desigualdad (re)considerada. *Journal of Economics, Finance and International Business*, 2(1), 15-52. doi: 10.20511/jefib
- Dabla-Norris, E., Kochhar, K., Ricka, F., Suphaphiphat, N. & Tsounta, E. (2015). Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective. International Monetary Fund. Recuperado de: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf>
- D’Alessio, F. (2008). *El proceso estratégico: un enfoque de gerencia*. (1ª ed.). México D. F.: Pearson de Educación.
- Federación Internacional de Robótica (2021a). US Robot Density in Car Industry Ranks 7th Worldwide. Recuperado de: <https://ifr.org/ifr-press-releases/news/us-robotdensity-in-car-industry-ranks-7th-worldwide>
- Federación Internacional de Robótica (2021). Robot Sales Rise Again. Recuperado de: <https://ifr.org/ifr-press-releases/news/robot-sales-rise-again>
- Figueroa, A. (2010), “Crecimiento versus Calidad de Vida”, En Alarco G. Rutas hacia un Perú mejor: que hacer y cómo lograrlos. Lima:

Aguilar y CENTRUM Católica.

- Fondo Monetario Internacional (2021a). World economic outlook (International Monetary Fund). Fondo Monetario Internacional. Recuperado de: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021>
- Fondo Monetario Internacional (2021b). Download World Economic Outlook database: April 2021. Fondo Monetario Internacional. Recuperado de: https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weodatabase/2021/April/weoreport?a=1&c=001,&s=NGDP_RPCH,&sy=2000&ey=2019&ssm=0&scsm=1&scscc=0&ssc=1&ssc=0&sic=0&sort=country&ds=.&br=1
- Foro Económico Mundial. (2021). *The Global Risks Report 2021*. Recuperado de: https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2021.pdf
- Galbraith, J. & Choi, J. (2020). The consequences of economic inequality for presidential elections in the United States. *Structural Change and Economic Dynamics*, 53, 86-98. Recuperado de: <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2020.01.009>
- Georgieva, K. (14 de mayo de 2021). *Construir un futuro mejor: Hacia un mundo pospandemia más justo. Discurso en la Pontificia Academia de las Ciencias*. Fondo Monetario Internacional. Recuperado de: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2021/05/14/sp051421-remarks-at-the-pontifical-academy-of-sciences>
- Global Change Data Lab (s.f.) Our World in Data. Recuperado de <https://ourworldindata.org/>
- Hacker, J. S. & Pierson, P. (2019). *Plutocrats with Pitchforks: The Distinctive Politics of Right-Wing Populism in the United States*. Berkeley Law. Recuperado de: https://www.law.berkeley.edu/wpcontent/uploads/2019/09/Hacker_Pierson_APSA_2019.pdf
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2020b). Perú: Cuentas Nacionales 1950-2019. INEI. Recuperado de: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1757/libro.pdf
- Jaumotte, F., & Osorio, C. (2014). *Inequality and labor market institutions*. (IMF Staff Discussion Note, SDN/15/14). Washington D. C.: Fondo Monetario Internacional.

- Lakner, C., & Milanovic, B. (2015). La distribución global del ingreso de la caída del Muro de Berlín a la Gran Recesión. *Revista de Economía Institucional*, 17(32), 71-128. doi: 10.18601/01245996.v17n32.03
- Mendoza, W., Leyva, J., & Flor, J. (2011). La distribución del ingreso en el Perú. En León, J., & Iguíñiz, J. (eds.), *Desigualdad distributiva en el Perú: dimensiones* (pp. 57-111). Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Mijs, J. (2019). The paradox of inequality: income inequality and belief in meritocracy go hand in hand. *Socio-Economic Review*, 19 (1), 7-25. Recuperado de: <https://doi.org/10.1093/ser/mwy051>
- Milanovic, B. (2016). *Global inequality: a new approach for the age of globalization*. The Belknap Press of Harvard University Press. Recuperado de: <https://lccn.loc.gov/2015043601>
- Ostry, J., Berg, A., & Tsangarides, C. (2014). Redistribution, inequality, and growth. (IMF Staff Discussion Note SDN/14/02). Recuperado de: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf>
- Oxfam. (2021). *El virus de la desigualdad: Cómo recomponer un mundo devastado por el coronavirus a través de una economía equitativa, justa y sostenible*. OXFAM. Recuperado de: https://oi-files-cng-prod.s3.amazonaws.com/lac.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/Informe-Virus-Desigualdad-Oxfam-Davos2021.pdf
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Piketty, T. (2019). *Capital e ideología*. Planeta Colombiana.
- Portocarrero, G. (2015). *La urgencia por decir nosotros. Los intelectuales y la idea de nación en el Perú republicano*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Rogoff, K. (2021). The Perils of an Uneven Global Recovery. Project Syndicate. Recuperado de: https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-uneven-global-recovery-emerging-market-risks-by-kenneth-rogoft-2021-2?utm_source=Project+Syndicate+Newsletter&utm_campaign=521e775455-sunday_newsletter_02_07_2021&utm_medium=email&utm_term=0_73bad5b7d8-521e775455-93567601&mc_cid=521e775455&mc_eid=e9fb6cbcc0

- Roubini, N. (28 de abril de 2020). La «Mayor Depresión» que viene con la década de 2020. Project Syndicate. Recuperado de: <https://www.projectsyndicate.org/commentary/greater-depression-covid19-headwinds-bynouriel-roubini-2020-04/spanish?barrier=accesspaylog>
- Savage, M. & Li, C. (2021). Introduction to thematic series “new sociological on inequality”, *The Journal of Chinese Sociology*, (8), 7, <https://doi.org/10.1186/s40711-021-00145-y>
- Seminario, B. (2019). Desigualdad regional y concentración de la actividad económica. En F. Portocarrero & A. Vergara. *Aproximaciones al Perú de hoy desde las ciencias sociales*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Seminario, B. & Palomino, L. (2022). Concentración de la actividad económica y de la población en el Perú, 1795-2018. *En búsqueda de un desarrollo integral: 20 Ensayos en torno al Perú del Bicentenario*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Seminario, B., Zegarra, M. & Palomino, L. (2019). *Estimación del PBI Departamental y Análisis de la Desigualdad Regional en el Perú: 1795-2017*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.18235/0002004>
- Shorrocks, A., Davies, J. B., & Lluber, R. (2010-2017). Global wealth data-book 2010. Zúrich: Credit Suisse
- School of International Futures (2021). *The long pandemic: after the COVID-19 crisis*. London: SOIF.
- Stiglitz, J. (2015). *La gran brecha. Qué hacer con las sociedades desiguales*. Barcelona: Taurus.
- Weller, J., Gontero, S. & Campbell, S. (2019). Cambio tecnológico y empleo: una perspectiva latinoamericana. Riesgos de la sustitución tecnológica del trabajo humano y desafíos de la generación de nuevos puestos de trabajo. 231 (Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 201 (LC/TS.2019/37)). CEPAL. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44637/1/S1900367_es.pdf
- Yamada, G., Castro, J., & Oviedo, N. (2016). *Revisitando el coeficiente de Gini en el Perú: el rol de las políticas públicas en la evolución de la desigualdad*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

**SECCIÓN II:
LA DINÁMICA
POLÍTICO-SOCIAL**

ESTADO, ECONOMÍA Y POLÍTICA EN LA HISTORIA NACIONAL

GUILLERMO ROCHABRÚN

Introducción

A mediados de los años 70 aquí, como en muchos otros países, la figura y el pensamiento de Antonio Gramsci provocaba una conmoción en las ciencias sociales, entonces muy fuertemente insufladas de marxismo. Se discutió entonces el lugar, el peso y el alcance que podía tener el campo de la política -dotada de una “autonomía relativa”- frente a la economía, la que según el canon de cierta ortodoxia marxista detentaba la “determinación en última instancia”. Fenómenos posteriores, como el debilitamiento político de las izquierdas, el entusiasmo por los “nuevos movimientos sociales”, el disperso advenimiento de la “postmodernidad”, la crisis y desaparición casi total de los “socialismos reales”, y el neoliberalismo, diluyeron aquella problemática. Como es usual, sin resolverla.

Un cuarto de siglo después -fines de 1998-, relanzándose la Ciencia Política como disciplina académica, se realizó el seminario *La democracia, la ciudadanía y la autonomía de la política: tres entradas para repensar lo político en el Perú*¹, sin presencia de la problemática anterior; muy de otra manera, la política aparecía como un *campo institucional* más, que no se dejaba determinar “...por lo que ocurre en la economía, por el peso de los legados de la historia ni por los perfiles de la cultura” (Blondet, en Bardález et al. 1999; 9). Ergo, se asumía una estructura

1 Los trabajos fueron publicados en Elsa Bardález, Martín Tanaka y Antonio Zapata (eds.): *Repensando la política en el Perú*. PUCP, UR, IEP. Lima 1999.

institucional ampliamente diferenciada, pero sin indagar si ello tenía soportes concretos en el pasado y el presente nacional.

Si se trata de evaluar “ortodoxias” y planteamientos generales, a mi entender, “autonomía relativa” y “determinación en última instancia” fueron términos que Engels improvisó en diversas cartas tratando de aclarar cómo operaba la concepción materialista de la historia para analizar cualquier época. Sin embargo, tales nociones distorsionan la unidad dialéctica y el carácter eminentemente relacional y procesual de esta concepción, reduciéndola a una mera causalidad bidireccional². Afirmar o negar “la autonomía de la política” debe estar precedido por resolver ante qué *división social del trabajo* se está. Por ejemplo, en países capitalistas, social y económicamente homogéneos, con regímenes electoralmente constituidos, economía y política se sujetan a *tiempos* (secuencias, ritmos, fases, *cronogramas*, etc.) que, aunque se influyen mutua y permanentemente, son de *naturaleza* distinta³. ¿Pero cómo ha sido y cómo es entre nosotros? ¿Y cómo luce al respecto nuestra experiencia republicana?

Los más frecuentados estudiosos de la realidad nacional en el siglo XX, desde coordenadas teóricas muy diversas entre sí, han afirmado el peso de la política y del Estado en la historia nacional: Basadre, Belaunde, Cotler, Haya, etc.⁴ La única opinión diferente que conozco proviene de Hugo Neira, quien antepone la sociedad al Estado⁵. Esta última tesis coincide tanto con marxistas como con liberales, pues para

2 Guillermo Rochabrún: “Base y superestructura en el ‘Prefacio’ y en *El Capital*”. Revista *Análisis, cuadernos de Investigación* No. 7. Lima, 1979. Incluido en *Batallas por la teoría: en torno a Marx y el Perú*. IEP, Lima, 2007 y 2009.

3 Guillermo Rochabrún: *Socialidad e individualidad. Materiales para una sociología*, pp. 98-101. PUCP, Lima 1992.

4 No hay en Mariátegui opiniones explícitas, y el tema no aparece en Quijano (1978).

5 “Acaso el sistema político que tenemos es el resultado de la forma de sociedad, y no al revés, como algunos prefieren... ¿Qué pasa, sin embargo, si reversionamos el tema? Hugo Neira (2001), pp. 127-128. Así también: “No es el poder institucional el que imprime comportamientos en la sociedad; es al revés.” Neira 2010.

unos y otros la sociedad tiene precedencia, siendo al mismo Marx a quien Neira invoca como soporte teórico más de una vez (Neira 2001, p. 99, 128).

Me propongo contribuir a esclarecer la innegable “prioridad de la política” en casi toda la historia peruana, al mismo tiempo que entender por qué aproximadamente en las últimas tres décadas la economía parece comportarse independientemente, sin que por ello se constituya en el “determinante final”.

Mi punto de partida es la *pregunta* por la presencia y la suerte de elementos capitalistas, y su interacción con fenómenos proto- y no-capitalistas en el territorio denominado Perú, principalmente en los últimos dos siglos. Parto de las actividades *productivas*, de las relaciones sociales que dicha producción sostiene, y el destino de ésta. ¿Se dirige al sostenimiento de la población trabajadora?, ¿o al consumo ostentoso de sus capas dirigentes/dominantes?, ¿al ritual religioso?, ¿a la guerra? ¿A incrementar incesantemente la producción misma? El destino del producto revela qué tipo de articulación existe entre distintas esferas, lo cual a su vez estructura a la sociedad en su conjunto. En tanto interrogantes, no serán una plantilla sino la guía de un examen fundamentalmente *histórico*.

Los rasgos de base

Condición colonial y “mestizaje”

Desde la irrupción hispana, el territorio peruano ha visto surgir una sociedad *dislocada*. Esto quiere decir: articulada violentamente, entre un mundo histórico-social originario, y otro trasplantado y a su vez dominante. La *absoluta extrañeza* entre dominadores y dominados establece relaciones que combinan, por ambas partes, la asimilación y el rechazo: la dominación requería un mínimo de consentimiento de parte de los dominados, quienes estuvieron segregados y en condición de inferioridad. Para sobrevivir éstos buscaron o asimilarse, o mantener

márgenes de autonomía mediante distintas estrategias, y en casos límite eliminar a los dominadores.

Pero en una dominación colonial caben amplias variantes. El cuadro siguiente permite estimar el alcance de las diferencias.

Tabla 1
Configuraciones coloniales

Ingleses en América del Norte (1583-1776)	Países andinos [Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia] (1530-1824)	Río de la Plata [Uruguay, Argentina] (1537?-1810)	Ingleses en La India (1761/1858-1947)
Desplazamiento o exterminio de nativos. Población trabajadora de la metrópoli. Introducción de esclavos africanos.	Explotación de población nativa y mantenimiento de autoridades locales menores.	Desplazamiento o exterminio parcial de población nativa. Esclavitud africana doméstica.	Mantenimiento de élites político-religiosas. Explotación de nativos.
Sin evangelización de nativos, aunque sí de esclavos	Evangelización y proscripción de religiones locales.	La evangelización no fue masiva, salvo en Paraguay.	Mantenimiento de religiones locales.
Separación de facto colonos/nativos. Occidentalización lenta y limitada.	Separación jurídica españoles/indios. Occidentalización limitada y lenta.	Separación de facto colonos/nativos. Occidentalización limitada y lenta.	Occidentalización inducida también por <i>élites</i> locales.
No hubo mestizaje.	Amplio mestizaje, a pesar de su proscripción oficial.	Mestizaje limitado, en zonas del interior.	No hubo mestizaje.

Haciendo un ejercicio contrafáctico, si el Perú colonial hubiese tenido las características de La India, recién tras la independencia el castellano se habría adoptado como una “lengua general”, con la cual se comunicarían los hablantes de las lenguas nativas. Sería también la lengua de los asuntos estatales. Las culturas nativas dispondrían de *élites* propias, tanto económicas como político-intelectuales. La población sería politeísta, sin predominio católico. Tendría mayoritariamente ascendencia nativa, los “mestizos” serían escasos, y su ilegitimidad alea-

toria. Las *élites* estarían occidentalizadas, aunque mantendrían vastos referentes culturales propios. La occidentalización sería también fuerte en comerciantes, funcionarios, etcétera. Podría haber desigualdades económicas extremas, incluyendo un campesinado sin tierras, pero no existiría el “problema del indio”.

En el Perú pre-colonial varias culturas habían desarrollado una estructura social diferenciada y jerarquizada, anexando a otros pueblos mediante acuerdos o guerras. Al mismo tiempo, compartían principios culturales generales; en cambio, esto faltó por completo en la relación con los europeos. Pero además, en la colonia hubo discordancia entre los marcos institucionalizados y la realidad social: como la estructura social era “porosa” algunos indígenas y mestizos podían atravesar las barreras estamentales; salvo excepciones, no se convertían en portavoces de su grupo de origen, sino en agentes de la dominación. Esta situación solo cambió relativamente cuando tales grupos alcanzaron un perfil social propio y cierta autonomía cultural y organizativa, como los obreros urbanos desde fines del siglo XIX, o ciertas capas medias a partir de la década del 20 del siglo pasado.

La relación con el territorio

Pero hay otras dimensiones a considerar, como la relación entre población y espacio. Durante milenios las culturas originarias aprendieron a manejar los territorios que ocuparon, haciéndolos suyos tanto bajo formas (semi-)nómades como sedentarias. Su forma de vida (ritos agrarios, guerras, etc.) ha estado ligada a los ciclos naturales, estableciendo con la naturaleza un “metabolismo” consciente, aunque no garantizase un “equilibrio” con ella en el largo plazo.

Por el contrario, los conquistadores y sus descendientes percibieron el territorio como hostil y abrumador: temperatura y humedad extremas, alturas desconocidas en Europa, escasez de tierras planas; ríos que parecen mares y selvas impenetrables, o cursos de agua limitados e irregulares; desiertos y bosques secos. Así, establecieron con el paisaje una relación puramente instrumental, y solamente pudieron explotarlo descargando sobre las poblaciones originarias el trabajo productivo en

razón de los fines metropolitanos, aunque aprovechando algunas formas autóctonas de organización socio-económica.

De ahí que, especialmente en sus configuraciones extremas, los conquistadores y sus descendientes *nunca pudieron hacer suyos* tales espacios, como lo muestra la mezcla de admiración, asombro, y de sentimientos positivos con otros de impotencia y frustración. De ahí que cuando se consigue algún logro “sobre” el territorio hablemos de “haberlo *vencido*”. El resultado fue el despojo a las poblaciones nativas, no solamente de “la tierra”, sino de su *espacio histórico-vital*: control y manejo territorial, religión, cosmovisión, costumbres, conocimiento y creencias, lengua. Todo ello ocurrió con una intensidad sin paralelo con las guerras e imposiciones que los europeos libraron entre sí en su continente.

Una periodización desde la economía

El siguiente cuadro presenta una periodización desde la conquista hispánica hasta ahora. El criterio manejado consiste en *los modos de extracción* del excedente, su distribución y su destino. Distingo así tres periodos. El primero (1532-1889) abarca todo el dominio hispánico hasta –para fijar un hito– el contrato Grace, ya en la República. Si bien durante el dominio español creció una importante actividad económica interna, la estructura global giró alrededor de los recursos llevados al exterior bajo control de la Corona española, con fines fundamentalmente político-militares en Europa.

En la República estos recursos decayeron en las primeras dos décadas, para luego aumentar prodigiosamente en la “era del guano”, bajo el mismo patrón estatal-recaudador. Durante las guerras caudillistas, que se prolongaron durante la época guanera, los gastos militares continuaron siendo fundamentales, si bien hubo cierta diversificación desde el Estado hacia un intento fallido de instalar ferrocarriles, y algunas obras públicas, y el incremento de azúcar y algodón.

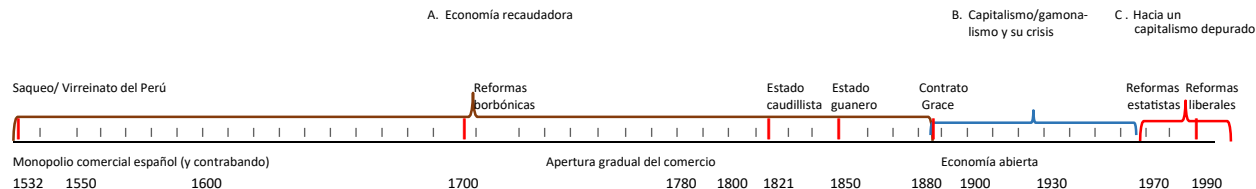
Fue tras la Guerra del Pacífico (1879-1884) que el Estado dejó de contar con los principales recursos de la economía monetaria, pasando éstos a ser controlados mayormente por corporaciones extranjeras. El Estado se sostuvo entonces mediante diversos impuestos al consumo,

dedicándose a crear condiciones para el funcionamiento de los capitales, pero también a políticas de “integración social”, como educación y salud. Políticamente el Estado intentaba mediar entre un polo “oligárquico-imperialista”, poderes locales del interior, y movimientos y demandas de campesinos, obreros y capas medias. Este patrón persistió durante unas ocho décadas (1888-1968) aunque debilitándose desde los años 40 del siglo XX, hasta colapsar a fines de los años 60.

En el período siguiente -el actual- en dos momentos opuestos entre sí, se intentó “depurar” y robustecer la producción capitalista. El primero durante un gobierno militar que ensayó reformas radicales desde el Estado, procurando eliminar tanto a la oligarquía como a los remanentes del gamonalismo, y “modernizar” las comunidades. Tras su fracaso económico y político, y luego de la “década perdida” de los años 80, advino un nuevo régimen que sustentó y a su vez se sustentó en la acumulación capitalista privada, al mismo tiempo que dejó de lado la integración nacional. Después de un período de auge enfrenta ahora lo que parecen ser sus límites inherentes.

Examinemos este curso con algún detalle.

Tabla 2
Los tres periodos, 1532-2020



El “saqueo” se da durante la conquista propiamente dicha, donde Pizarro y sus huestes se apoderaron de los objetos de oro y plata preexistentes. Luego, la imposición del virreinato contra la voluntad de los conquistadores- encomenderos, estableció una economía productora y recaudadora de metales preciosos, y de tributo indígena en monedas de plata.

En esta economía el Estado es el “motor” de todo el sistema. Impulsa la recaudación de tributos a través de distintos medios, dedicando los ingresos a fines fundamentalmente políticos. Durante la Colonia fueron las guerras en el continente europeo. Las reformas borbónicas del siglo XVIII buscaron perfeccionar esos mecanismos, pero encontraron todo tipo de resistencias.

Tras la independencia la República mantuvo el predominio del Estado en el uso del excedente y

la orientación militar-caudillista en los gastos. Luego la explotación guanera sustituyó la contribución indígena, y hubo un atisbo de cambio con la inconclusa construcción de ferrocarriles, así como alguna atención a la educación pública.

Los poderes locales avanzaron sobre las tierras comunales, gestándose el gamonalismo. Luego, la crisis del guano y la fallida estatización del salitre - por la Guerra del Pacífico- marcaron el fin de la economía recaudadora.

La nueva estructura tuvo como centro las inversiones primario-exportadoras de grandes capitales privados, principalmente de EEUU e Inglaterra. El Estado recaudaba principalmente a través de estancos e impuestos al consumo, dedicándose a crear condiciones para garantizar la seguridad de las inversiones. Esto incluyó servicios de salud y educación para la po-

blación en general; esto último llevó a tensiones con los poderes locales. A mediano plazo estos servicios favorecieron el crecimiento poblacional, la presión sobre la tierra, y finalmente movimientos campesinos y grandes migraciones. Los desequilibrios acumulados culminaron en los años 60 en una crisis múltiple.

Los intentos para resolverlas fallaron en los años 70 y 80. Su fracaso derivó en un “modelo” inserto en la economía globalizada, y manejado ortodoxamente desde los años 90. El resultado ha sido un inédito crecimiento de las inversiones privadas y de la economía en general. Este patrón se intersecta con una gran masa de trabajadores urbanos por cuenta propia.

Persisten grandes desequilibrios, aunque con una dinámica social totalmente distinta a la de los años 60.

Una economía recaudadora: 1532-1889

Una colonia *sui generis*: La característica de mayor significación y poder explicativo histórico, es el carácter *colonial* del mundo social peruano, entendido bajo las formas *sui generis* que asumió. Algunas circunstancias fueron comunes a todo el continente hispano-americano, como integrar un imperio que se extendió sobre territorios no contiguos, hasta entonces mutuamente desconocidos, y separados por miles de kilómetros marinos.

La metrópoli española estableció una dominación económica, política y culturalmente ajena a los pueblos nativos; fue una relación entre sociedades totalmente heterogéneas, que incluso habían ignorado mutuamente su existencia. Esto es muy diferente al dominio que se da entre pueblos contiguos con los que incluso se comparten rasgos comunes, o donde –cuando menos– no se duda de su condición de seres humanos. Como corolario, aunque la generación de trabajo excedente en modo alguno haya sido ilimitada, la metrópoli pudo desentenderse por un amplio margen de la reproducción de la población trabajadora. Un caso extremo fue la práctica extinción de la población originaria en varias islas caribeñas –reemplazada por la esclavitud africana–, o el colapso demográfico en Sud América, particularmente fuerte en el virreinato del Perú. España no envió colonos sino funcionarios, tanto seculares como religiosos, pues su interés estaba fundamentalmente dirigido a obtener oro y plata para consolidar su dominio en Europa.

Extraer el excedente hubiese sido imposible sin emplear a la numerosa población nativa como fuerza de trabajo, aprovechando sus formas de producción, organización y autoridad. Ahora bien, dicho excedente no hubiese tenido mayor uso en las sociedades americanas nativas, y de ninguna manera un “valor de cambio”. Pero, aunque sería absurdo verla como una “descapitalización”, su producción implicó expoliar a la población nativa en su conjunto, precarizando sus condiciones de vida.

Los “indianos” y la Corona: La conquista había sido en sí misma la aventura de guerreros que aspiraban a enriquecerse personalmente. En esa condición como conquistadores - encomenderos llegaron a desafiar al Rey, aunque fueron derrotados en el intento. Dada la

concesión de encomiendas y el surgimiento de un nuevo mundo con oportunidades de enriquecimiento y ascenso social, América atrajo a numerosos españoles. Periplo caro y riesgoso, buscando hacer fortuna no vinieron con miras a colonizar territorios despoblados y a vivir de su propio trabajo. En general esta migración no fue alentada por la Corona pues multiplicaba “pequeños amos”, incrementando la explotación a una población que estaba siendo rápidamente diezmada, reduciendo o limitando el producto excedente para la Corona.

Los estratos superiores de los “indianos” tenían como referente la sociedad cortesana española, consiguiendo establecer títulos de nobleza locales. Pero también engendraron un numeroso contingente de “españoles americanos”, así como de mestizos, generalmente “ilegítimos”; ambos tendrían papeles singulares en el devenir histórico de estos territorios. El resultado fue una estructura *dual*, donde el lejano poder real estaba en tensión con el poder de los particulares, con su enriquecimiento y avance político y social comprando cargos públicos y entrando en acuerdos con las autoridades virreinales. Ello recuerda la tensión que traza Max Weber entre *patriarcalismo* y dominación *estamental*, pero con rasgos propios, como el carácter colonial de la dominación, ya explicado⁶.

Esta heterogeneidad fue enfrentada creando dos grandes bloques corporativos: la “república de indios” y la “república de españoles”; de esta manera todos “tendrían su lugar”. Sin embargo, el creciente número de mestizos –las llamadas “castas”–, los “indios forasteros” –fugados de las reducciones, y así libres de la mita– y los “criollos” –o “españoles

6 Véase Max Weber (2014, pp. 1277-1279). En el patriarcalismo el gobernante distribuye su patrimonio entre un cuerpo administrativo, concediéndole algunos derechos para su usufructo. Por el contrario, en la dominación estamental, un Señor que ejerce plenos derechos sobre sus dominios declara libremente su lealtad a un Rey, manteniendo el control de sus posesiones. En América el Rey encarnaba el principio patriarcal, mientras que los encomenderos personificaban el principio estamental.

americanos” –, todos de ambigua ubicación, conformaron un duradero *desencuentro* entre el orden formalmente establecido y el mundo real⁷.

La economía recaudadora: Tanto la Corona como su cuerpo administrativo en América y los españoles aquí radicados, extraían excedentes de la fuerza de trabajo nativa y esclava africana, constituyendo una economía *recaudadora*. Ésta recurría a muy diversas formas de organización del trabajo –esclavitud, mita corporativa, renta en trabajo, en producto o de organización del trabajo –esclavitud, mita corporativa, renta en trabajo, en producto o en dinero, yanaconaje, salario, reparto, etc.– según las circunstancias. De todas ellas tiene especial importancia el pago del tributo en dinero, y el reparto, pues obligaban a una población que no había conocido el dinero a vender sus productos o su tiempo de trabajo, a fin de poder tributar. Esto creaba un “mercado” fiscalmente inducido; es decir, creado por el poder político, y no por una división social del trabajo espontánea⁸.

El patrón recaudador fue ratificado por las reformas borbónicas, atravesó las guerras independentistas, y continuó durante el siglo XIX. Fue así que a mediados de este siglo el argentino Alberdi escribía:

“Nuestro derecho colonial no tenía por principal objeto garantizar la propiedad del individuo, sino la propiedad del fisco. Las colonias españolas eran formadas para el fisco, no el fisco para las colonias. Su legislación era conforme a su

7 El desencuentro escaló a otro nivel, cuando con la independencia, manteniendo la estructura socio-política colonial, se pretendió formar una República basada en la “voluntad popular”.

8 Esta intervención no es excepcional, inclusive en economías esencialmente monetarias. Marx expone la propuesta de Edward Wakefield para que el Estado fije un precio artificial a la tierra eriaza que impida su apropiación por los migrantes, obligándolos así a asalariarse. Vale decir, impedir mediante medios políticos la apropiación de “bienes libres”, y formar así un “mercado de trabajo”: un fenómeno económico, *a través de medios políticos*. (Marx 1975, Cap. XXV.)

destino: eran máquinas para crear rentas fiscales. Ante el interés fiscal era nulo el interés del individuo.”⁹

Pero examinaremos la República más adelante; veamos primero qué trajo la independencia.

Lo que la independencia trajo y se llevó

Todo empezó con las resistencias a las reformas borbónicas del siglo XVIII, emprendidas a su vez ante la creciente desventaja militar y política de España frente a Inglaterra. El imperio español crujía, por los asedios que sufría desde fuera; su colapso no provendría de cambios internos, sino de su ausencia. Así, mientras el avance inglés se basaba en la profunda transformación de su economía, la respuesta hispana fue meramente administrativa y tributaria, manteniendo los mismos fundamentos productivos.

En líneas generales, los distintos conflictos del siglo XVIII colonial fueron parte de erráticos reacomodos ante las reformas, tanto para generar trabajo excedente, como para la apropiación del producto y la riqueza: entre funcionarios y particulares, criollos y peninsulares, comunidades y corregidores, la Iglesia propietaria de tierras y los propietarios de haciendas; y en la base de todo, entre recaudadores e indígenas tributarios. No fueron luchas que transformaran trabajo, sociedad y política. En el Perú, salvo intentos locales, tampoco buscaron acabar con el dominio imperial.

Entre las fisuras que llevaron a la independencia regional estuvieron el triunfo rioplatense ante las invasiones inglesas en 1806 y 1807¹⁰,

9 Juan Bautista Alberdi: Organización política y económica de la Confederación Argentina (1856, p. 68). Citado por Ramiro Flores: “Fiscalidad y Gastos de Gobierno en el Perú Borbónico”. En Carlos Contreras (ed.) (2020): p. 296.

10 El poderío económico inglés no se extendió automáticamente al plano militar. Inglaterra fracasó en su ataque a Cartagena de Indias en 1741, y al río de la Plata. Entre ambas derrotas perdió sus colonias de Norteamérica. Pero de sus elevadas pérdidas la economía inglesa se recuperó rápidamente; incluso

logrado *sin apoyo de la Corona*, estando España muy desgastada por sus guerras europeas. Estas experiencias, más las Cortes de Cádiz formadas en 1810 contra la invasión napoleónica, el contrabando de mercaderías inglesas, etc., debilitaron los lazos con el dominio imperial. La crisis en la península amplió el espacio para que, con muchas vacilaciones y conflictos internos, grupos criollos buscaran liberarse del dominio colonial. Incluso en varios lugares del virreinato del Perú hubo insurrecciones, aunque no en Lima; por eso, cuando la independencia finalmente se impuso, fue aceptada “a regañadientes” y no expresó una voluntad unitaria¹¹. Alrededor de San Martín y Bolívar estuvieron jefes militares que *buscaban* apoyos populares, constituyendo así clientelas y facciones.

En Lima un amplio tejido de vínculos y organizaciones semi institucionales creaba solidaridades verticales entre las repúblicas y castas; al mismo tiempo las élites temían una “insurrección social” que San Martín deseaba evitar a toda costa¹². ¿Por qué pues, sus propuestas monárquicas fueron rechazadas, y no inspiraron alternativas a las formas liberal-republicanas? A inicios del siglo XIX proclamar simultáneamente liberalismo, republicanism y una suerte de democracia igualitaria, era un experimento que en la misma Europa solo se generalizó un siglo después. El liberalismo suponía una sociedad de individuos propietarios como requisito ciudadano, cuya realización en Europa fue un proceso lento y *violento*. Ergo, en las excolonias españolas el fracaso y a la vez la persistencia en este conjunto de metas, revela que quienes

el comercio con los [EE.UU.](#) alcanzó en poco tiempo sus niveles anteriores. Habiéndose beneficiado de sus colonias mucho más que España, Inglaterra logró un desarrollo para el que no dependía de ellas. Tras la independencia el producto más importante que importó de sus excolonias americanas fue el trigo, esencial para sostener la fuerza de trabajo obrera, pero que también producía, aunque a mayores costos. Inmensos contrastes con España.

11 En el virreinato del Perú, los indígenas actuaron en múltiples direcciones, pero como dice Gustavo Montoya, ellos *se encontraron* con la guerra: no la provocaron. Gustavo Montoya (2002).

12 Neira (2001), pp. 87-99 y 109-118. Mc Evoy p. 58, n. 66 y p. 48, respectivamente.

pretendían gobernar tenían como referente un mundo muy ajeno a cualquier realidad.

¿Cómo fue posible semejante desfase entre “base” y “superestructura”, ante propuestas “gradualistas” que podrían haber sido más aceptables? Para San Martín como para los criollos debía evitarse a toda costa una monarquía *inca*. De esta posibilidad hubo varias manifestaciones, incluyendo la iniciativa en Argentina de Manuel Belgrano, quien sacó de su exilio en España a un descendiente de Túpac Amaru II, llevándolo a Buenos Aires. Puede suponerse entonces que para las erráticas élites criollas la opción liberal-republicana *era la más inocua*, precisamente por carecer de sustento real. Las consecuencias se notaron inmediatamente.

La recaudación republicana

Las élites independentistas consistían mayormente de profesionales, intelectuales, militares y burócratas, sin mayor experiencia ni cercanía a las actividades económicas¹³; su horizonte se limitaba a mantener las diversas rentas que componían la recaudación fiscal. De ahí que la eliminación del tributo indígena fue seguida de su restauración inmediata ante la falencia fiscal. Considerando la postración económica y política de las clases propietarias el Estado no pudo sustentarse sino como continuación de aquel virreinato, con la peculiaridad del predominio de los caudillos militares¹⁴.

El período “anárquico” fue muy prolongado, pues el país estaba atravesado distintas fuerzas carentes de un centro hegemónico y un norte político. Fue la etapa que Javier Tantaleán denominó “Estado caudillista”. Dos décadas después, con la explotación del guano y del salitre, el Estado recaudador ingresa a otro momento de este mismo patrón, donde su predominio va a ser inclusive más acentuado. Estas riquezas reemplazaron a otras formas de recaudación, como los tributos

13 Una referencia similar se encuentra en Mc Evoy, Op. Cit., p. 68.

14 Para entender cómo funcionaba un “ejército” caudillista, véase el testimonio de un viajero francés citado en Contreras y Cueto (2000) p. 88; 5ª ed. p. 93.

personales, que recaían fundamentalmente sobre la población indígena. Tantaleán llamó a esta fase el “Estado guanero”.

Ahora bien, continuaron predominando los gastos militares, aun con importantes incrustaciones de otro orden, como la inconducente aventura de los ferrocarriles¹⁵. El cambio vino solamente cuando Manuel Pardo accede a la Presidencia al frente del recién formado Partido Civil, que reunía en primer lugar a los consignatarios guaneros y otros importantes intereses económicos. Ello desplazó relativamente la guerra entre los caudillos, pero la crisis económica ya se había desatado, y se agravó por el dispendio privado-estatal de los recursos del guano.

Pardo fue sucedido por un militar de su partido, Mariano I. Prado, quien para enfrentar la grave crisis económica estatizó las salitreras. Ello acentuó el carácter recaudador del Estado, pero fue fatal al precipitar la guerra del Pacífico (1879-1883). Su desastroso desenlace marcó el final de este centenario período, cuando el Estado quedó despojado de sus más importantes fuentes de financiamiento.

Hacia una sedimentación capitalista: 1888-1968

Las circunstancias que marcaron la nueva etapa fueron el Contrato Grace (1888), y empezando el siglo XX el inicio de grandes inversiones en actividades primario-exportadoras. Con el contrato Grace el Estado a la vez se “liberó” de una impagable deuda externa, y por *primera vez* dejó de controlar y manejar -directa o indirectamente- los recursos clave de la economía, integrados por añadidura al mercado mundial. Empezaba así una economía de orientación capitalista privada, que iba a ser controlada por grandes capitales extranjeros. Las nuevas fuentes presupuestales fueron los impuestos al comercio exterior y a los ingresos personales, así como al consumo mediante los estancos. Solamente a partir de 1915 se establecieron los impuestos a las utilidades (Contreras 2012, p. 258).

15 Cabe contrastar el papel del ejército y las guerras en países como Perú, con el que tuvieron en Europa. Charles Tilly reliva que allá estuvieron entre los mecanismos de integración nacional. En Perú fue todo lo contrario, al menos hasta que el ejército alcanzó un mínimo de profesionalización, ya en el siglo XX.

Fue el inicio de una economía “dual”. En un extremo estaba la economía serrana, de comunidades y haciendas que se expandieron sobre aquéllas, en el sur dirigida al mercado internacional de lana, pero estancada productivamente. Su crecimiento se asemeja a la llamada “segunda servidumbre” de algunos países de Europa Oriental hacia el siglo XVI: a saber, el recrudecimiento de relaciones serviles, al vincularse los señores feudales con un capitalismo comercial.

En el extremo opuesto, y en algunas interrelaciones con el primero, grandes capitales, mayormente norteamericanos e ingleses, para explotar cobre y petróleo, así como azúcar y algodón, dando lugar a un contingente asalariado estable. En Lima se concentraron brotes industriales, sin gran expansión ni continuidad, como sí ocurrió en finanzas, seguros, comercio, y en la burocracia estatal. Finalmente, empezaron a expandirse obras públicas a cargo del Estado, y políticas de salud y educación elemental y técnica. Atendían a las exigencias de las nuevas exportaciones y de la economía moderna y urbana, y en parte a metas políticas de integración nacional.

Desde entonces el Estado empezó a moverse entre las exigencias de la acumulación de capital, y las demandas heterogéneas de colectivos cada vez más diversos: poderes regionales y locales anclados en el latifundio y el comercio; capas medias, obreros y campesinos, crecientemente organizados.

Comparando con los desarrollos capitalistas originarios, esta es una expansión *limitada y fragmentaria*: en ramas, en el uso de insumos locales, en la proletarización de la fuerza de trabajo, en la división del trabajo global, en la expansión regional, etc. El contingente asalariado creció restringidamente, al ritmo de explotaciones primario-exportadoras y de una centralización comercial y estatal en Lima¹⁶. Pero a la vez el

16 Llamamos a este patrón, capitalismo inducido y “sub-determinado”. Inducido porque su dinamismo proviene de estímulos, cuando no de agentes externos. La “sub-determinación” refiere a su enraizamiento precario, por lo que su continuidad y expansión dependerán fundamentalmente de dichos lazos externos. Como ejemplos tenemos: asalariados intermitentes sin proletarización, no diversificación ni eslabonamientos entre las ramas productivas,

Estado intentaba imitar los rudimentos de un “Estado social” moderno ante la demanda por bienes y servicios de consumo colectivo. Una implicancia de su centralización, crecimiento y modernización, es que se impuso relativamente a los poderes locales, aunque ellos continuaron funcionando como instancias de “control social” sobre el mundo rural campesino.

Pero el lado “moderno” estaba lejos de estar integrado: el incipiente movimiento obrero respaldó a Billingham contra el civilismo (1912-1914), consiguiendo luego la jornada laboral de 8 horas (1919). Capas medias en provincias y en Lima, entre las que destaca el movimiento universitario, será cantera de cuadros leguistas, socialistas y apristas. Luego Leguía (1919-1930) se enfrenta política y socialmente a los civilistas –sin afectarlos económicamente–, hasta el derrumbe de su régimen tras la crisis de 1929.

Este desenlace precipitó confrontaciones de una amplitud e intensidad no conocidas desde las guerras de la independencia (Quijano 1978). El civilismo y los poderes locales intentaron recuperar posiciones perdidas con el respaldo del Ejército. En el extremo opuesto, de 1931 a 1945, y luego de 1948 a 1956, la irrupción del APRA conduciendo amplias masas urbanas y rurales llevó a los gobiernos –entre dictaduras y “dictablandas”– a drásticas políticas represivas, así como a ensayar “políticas de contención”: empleo mediante obras públicas, y políticas sociales y laborales, como el seguro social y algunos programas de vivienda. Como resultado paradójico, desde los años 30 hasta los 80 Perú destacó por tener una legislación laboral y social “muy avanzada” dentro de América Latina.

En líneas generales, en el cuarto de siglo que va desde la caída de Leguía hasta el fin del “ochenio” de Odría (1948-1956), el clima político oficial fue conservador, con presencia incluso de un catolicismo filo-fascista, autoritario y represivo, que cede ante ribetes demo-liberales cuando Perú se plegó a los “aliados” durante la II Guerra Mundial. Pero aun durante el fracasado gobierno de Bustamante y Rivero

permanencia y expansión del trabajo por “cuenta propia”. (Véase Rochabrún 2007)

(1945-1948) en el campo socio-económico persistió el patrón capitalismo-gamonalismo de generación y apropiación de excedentes.

El ocaso de la trenza oligarquía-gamonalismo

A lo largo del siglo XX las inversiones públicas y privadas y el fortalecimiento del poder central, fueron dando como secuelas el predominio urbano sobre el campo, de la costa sobre la sierra, y de Lima frente al conjunto del país. Se sumaron a ello subsidios al consumo urbano. Este período se extiende hasta el último tercio del siglo, aunque empieza a colapsar desde los años 50. Veamos por qué.

Primero en forma imperceptible, y luego de manera aluvional, se producen transformaciones internas, siendo determinantes las del espacio serrano y limeño. Tras décadas de expansión de la educación, de difusión del castellano, campañas sanitarias y de vacunación, expansión de comunicaciones y transporte, etc., la población de la sierra experimentó un fuerte crecimiento, aunque sin aumentar correlativamente su producción agro-pecuaria. La consiguiente presión sobre la tierra derivó por dos rutas, distintas entre sí pero no excluyentes: la migración hacia las ciudades —mayormente Lima—, y la disputa por tierras, principalmente entre comunidades y haciendas vecinas. Las vías terrestres y el transporte motorizado desarrollaron la penetración del mercado y por consiguiente de comerciantes y productores independientes, o que aspiraban a serlo. También se incorporaron algunas zonas de ceja de selva¹⁷.

Por otra parte, entre 1950 y 1975 el país experimentó un largo ciclo de crecimiento económico, impulsado por la gran minería —agregando el hierro—, la agricultura costeña de exportación, y la harina de pescado. De manera desigual y heterogénea estas exportaciones establecieron algunos eslabonamientos internos. Simultáneamente crecieron los servicios públicos, la población urbana y el área urbanizada, con

17 El caso más conocido, que estuvo de la mano con “toma de tierras”, fue el movimiento de los arrendires en La Convención y Lares en el Cusco, a fines de los años 50 e inicios de los años 60, disputando con los hacendados el control de la producción de café para la exportación.

los efectos de arrastre hacia la construcción inmobiliaria y de equipamiento. Estos procesos traían consigo la expansión de nuevas capas empresariales, clases medias y obreras, en paralelo con la proliferación de precarios asentamientos humanos en zonas periféricas de las grandes ciudades, principalmente en Lima.

La población migrante era regionalmente heterogénea; en general muy joven, con altas tasas de analfabetismo o escolaridad elemental, pero también con el nivel de organización requerido para “invadir” un terreno determinado, defenderlo, establecer mecanismos de ayuda mutua y negociar el reconocimiento oficial. Siendo proclives al clientelismo político de agentes, sin embargo éste ya no podía consistir en el paternalismo oligárquico de inicios del siglo XX que hubo con el mutualismo. Además, podían negociar con varios intermediarios, estableciendo lealtades, muchas veces efímeras. Paralelamente en el campo serrano hubo varias “olas” de toma de tierras por parte de comunidades.

Las nuevas capas medias poseían formación universitaria, en muchos casos en profesiones modernas que podían ejercerse bajo salario o de manera independiente, y tanto como actividad privada o en un Estado más tecnificado. En el contexto de la dictadura de Odría las atraía un horizonte entre demo-liberal y social-demócrata, pudiendo sintonizar con cierto reformismo nacionalista; no tenían vínculos orgánicos con la “oligarquía” y aspiraban a una vida moderna. Así, cuando hacia 1955 terminaba el “ochenio”, surgieron Acción Popular, la Democracia Cristiana, y el Social- Progresismo, corrientes que, apoyándose en procesos espontáneos y erráticos, buscaban sacudir la trenza capitalismo-gamonalismo. Ahora bien, cualquier programa de reformas colocaba en primer plano a la política, y al Estado mismo para manejar lo que desde esos años José Matos llamó el “desborde”. Por entonces era solamente un pronóstico, lanzado para buscar darle cauces.

Mientras tanto, en el plano internacional en América Latina vino el detonante de la “revolución cubana”, que precipitó por parte de EEUU diversas respuestas. Entre ellas estuvo la Alianza para el Progreso, cuya aceptación o rechazo definió el dilema de esa época: *reforma*

o *revolución*¹⁸. Lo que ya no estaba en juego era el mantenimiento del antiguo orden.

Desde 1945 el APRA había iniciado una política de acomodo al orden que había combatido, distanciándose así del nuevo país. El resultado político fue, desde el Parlamento, el bloqueo “apro-oligárquico” al tibio reformismo de Belaunde (1963- 1968). Estos impasses concluyeron en el golpe militar de Juan Velasco. Un nuevo período -y por ahora último- empezó entonces, en dos momentos que, aunque fueron anti-téticos constituyeron sendos intentos hacia una *depuración capitalista*: las reformas estatistas del Gobierno militar 1968- 1980, y las reformas desreguladoras de los años 90.

Buscando “depurar” una economía capitalista (1968-1980, y 1990-20...)

El Gobierno revolucionario de la fuerza armada

El gobierno militar (1968/75-1980) tuvo dos objetivos. El primero fue destruir lo que entendía eran los bastiones del orden “oligárquico-gamonal-imperialista”. En efecto, las reformas eliminaron o debilitaron significativamente los dos primeros pilares. El segundo objetivo buscaba construir una economía moderna, centrada en un proceso sostenido de industrialización, y priorizando el mercado interno. Entre diversas formas de propiedad predominarían las empresas estatales y formas cooperativas. La redistribución de recursos hacia las clases trabajadoras a través de las “comunidades laborales”, y sobre todo la reforma agraria, ampliarían el mercado para la industria manufacturera. Todo esto suponía fortalecer el ahorro y la inversión interna.

18 No puede obviarse la ola de movimientos insurgentes tras la revolución cubana. En la escena mundial la expansión capitalista que duró desde el fin de la guerra (1945) hasta la crisis del dólar (1971), en paralelo con la “Guerra Fría”, confrontó el auge “tercer-mundista”, la descolonización en Asia y África, y en el plano socio-cultural la constitución de una “cultura juvenil”, feminismos, ecologismos, movimientos identitarios, etc.

Autónomamente, y desde poco antes, en las clases trabajadoras venían consolidando organizaciones sindicales de alcance nacional, siendo la principal la CGTP (bajo control del Partido Comunista Peruano “moscovita”), superando a la CTP (controlada por el APRA). El gobierno mismo contribuyó a ello, pues en poco tiempo reconoció más sindicatos de empresa que en las tres décadas previas del Ministerio de Trabajo. El gobierno militar intentaría crear organizaciones paralelas, como la CTRP y la CNA, pero finalmente fracasó. El “sindicalismo clasista” se extendió, tanto a sectores asalariados, que habían sido distantes del sindicalismo obrero: los maestros en el SUTEP, la Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales (CITE), y hasta organizaciones de vendedores ambulantes (FEDEVAL).

En el lado empresarial, si bien el gobierno disolvió la Sociedad Nacional Agraria (SNA), hubo un reagrupamiento de este sector a través de los medianos y pequeños agricultores, no afectados por la reforma agraria, pero temerosos de ella. Una organización empresarial de cobertura análoga a la CGTP apareció recién en 1984: CONFIEP.

Del proyecto original se cumplió en buena parte la destrucción del antiguo orden¹⁹, la estatización de empresas privadas, y la creación o redimensionamiento de empresas públicas, trayendo consigo un gran crecimiento del Estado²⁰. Pero fracasó en la construcción del orden nuevo. Las razones fueron múltiples: ineficiencias en las empresas reformadas, escasa inversión privada, déficits estatales, incluyendo gastos militares, crecimiento de la deuda externa²¹, presiones inflacionarias. La aventura militar terminó en una gran inflación, déficit fiscal, caída en

19 Esto fue más claro en los sectores modernos, como las empresas azucareras y algodóneras, cadenas de supermercados y bancos. Lo fue mucho menos respecto a los poderes locales del interior.

20 En este recuento debe incluirse la “reforma de la educación”, que tuvo gran alcance.

21 Factor fundamental en la deuda fueron los grandes episodios de los años 70: crisis del dólar, alza del petróleo, y a raíz de ello la abundancia de préstamos a “bajos intereses”. Esto llevó a un nuevo tipo de endeudamiento de los países “tercermundistas”, como el Perú. Al respecto véase en este volumen el artículo de Heraclio Bonilla.

la producción -incluso minera-, devaluaciones, políticas de ajuste, y un impresionante crecimiento de la deuda externa.

En todo esto no faltó la desconfianza y hostilidad de la mayor parte del empresariado, sobre todo por la representación de los trabajadores en los directorios de las empresas, además de la estabilidad laboral. En el otro extremo de la estructura social la desconfianza apenas si era menor. En las ex-haciendas fue impuesta una organización “cooperativa”, controlada por el Gobierno. El Estado se había convertido en el centro de la vida nacional; por ello concentró todas las demandas, soluciones y conflictos. Rechazado por todo el espectro social –en el que cristalizaron *clases* enfrentadas–, optó por retirarse, convocando a un Congreso Constituyente (1978), y a elecciones generales (1979).

La “década perdida”: 1980-1990

De nuevo con gobiernos civiles, en los años 80 la crisis y la contracción industrial debilitaron al movimiento sindical y su gravitación sobre los sectores populares. Desde la década del 60 se venía expandiendo el trabajo urbano por cuenta propia (mal llamado “informal” desde los años 80): unidades económicas sumamente pequeñas, en gran medida a cargo de migrantes de todo el país y de sus descendientes, tanto en Lima como en ciudades en todo el territorio. Junto con las llamadas “estrategias de supervivencia”, que empiezan a multiplicarse desde fines de los años 70, en la década siguiente transformaron el horizonte ideológico de las clases populares urbanas, desplazando al “clasismo” sindicalista.

Cambios como el voto otorgado a la población analfabeta en la Constitución de 1979, debilitaron las bases que tuvo el clientelismo de los partidos. Una de sus manifestaciones fue la paulatina disminución del “voto cautivo”, primero desplazándose entre los partidos existentes, y luego volcándose hacia candidatos “independientes”. Ya en el siglo XXI los candidatos que no parecen ser “políticos” han tenido más posibilidades de triunfo electoral.

Pero la década quedó marcada por la irrupción, desde la sierra, de la agrupación subversiva conocida como “Sendero Luminoso” (SL). Más allá del número total de fallecidos y la destrucción provocada por

la guerra desatada, implicó el desplazamiento de cientos de miles de personas. Vino luego el repoblamiento de muchos pueblos bajo patrones en los que las relaciones mercantiles y modernas parecen acentuarse.

Políticamente SL afectó de manera sumamente grave a la “izquierda legal”, a lo cual se sumó el colapso del mundo soviético entre 1988 y 1991. Desde entonces a la fecha esa izquierda ha asumido un “perfil bajo”. Perdió contacto con el decaído mundo sindical, y dejó de enarbolar temas ideológicos propios al acercarse de facto al liberalismo político clásico, posicionándose como “centro-izquierda”. Por su parte los partidos del orden establecido no se adaptaron a los cambios en la estructura social y en los horizontes culturales; incluso, al igual que la izquierda, no los percibieron. El resultado ha sido su lenta decadencia y descomposición²².

Económicamente el curso fue muy errático. El gobierno de Belaunde no tuvo un plan de acción claro ante un Estado desmantelado por la crisis y la violencia de SL²³, la inmensa deuda externa, el agro colapsado, una industria cuyo mercado se contraía, y donde ni las exportaciones mineras mostraron crecimiento. Sí lo hizo una capa de los trabajadores por cuenta propia, quienes cubrieron el mercado formado por capas medias empobrecidas. Su auge, acoplado a cierto crecimiento que hubo a mediados de los años 90, duró un cuarto de siglo, hasta que llegaron las importaciones chinas, ya en el siglo XXI.

Las reformas “ortodoxas” y el Estado

Las reformas “ortodoxas” de los 90, borraron prácticamente todo rastro del proyecto económico militar, salvo algunas grandes empresas productivas y de servicios públicos que no fueron privatizadas, y algunos

22 Sobre la etapa inicial de este proceso desde la escena política, véase Tanaka (1998), pp. 229-235. Para un examen socio-político, Meléndez (2012).

23 Fue una reducción *de facto* del Estado, que avanzó hasta inicios de los años 90. Ese año “...la reducción del Estado estaba tan avanzada, que el mayor esfuerzo del primer año del gobierno de Fujimori, animado por los acreedores extranjeros, se ha centrado en el intento de salvar al Estado elevando los ingresos del gobierno.” Richard Webb (1991). Cursivas agregadas.

ministerios. No regresó el componente “servil” en las relaciones sociales interpersonales sobre “los de abajo”, aunque se mantuvo la discriminación ejercida por “los de arriba” mientras se recortaba la legislación laboral.

Desde 1992 a la fecha esta segunda ola de reformas ha impulsado el accionar del capital privado, colocando a su valorización como criterio orientador. La “empresa” fue postulada como el modelo a seguir para el individuo, la sociedad y el Estado mismo. Incluso, diversos programas han buscado impulsar la agricultura parcelaria serrana en una óptica “emprendedora”.

Al igual que en muchos países de AL y de otras regiones, desde fines del siglo XX hasta aproximadamente el 2016 hubo un crecimiento económico sostenido, arrastrado fundamentalmente por la economía china, y alentado por la precarización del trabajo, aunque redujo sensiblemente la “pobreza” y la “pobreza extrema”. Este crecimiento cubrió casi todas las zonas del país. Si bien los ingresos del capital han crecido más que los del trabajo, hay quienes han calificado a este crecimiento de “pro-pobre”. Pero junto con la ola de privatizaciones y medidas liberales, la presencia, rol y tamaño del Estado se ha recuperado bajo otros patrones y de manera diferenciada según áreas. Acuerdos multilaterales han creado espacios que funcionan según cánones del “primer mundo” (BCRP, SUNAT, INDECOPI), mientras que los servicios públicos han quedado semi-abandonados.

De este modo, si el crecimiento permitió alcanzar records históricos en las reservas de divisas controladas, siguió careciéndose de suficientes servicios de salud, condiciones sanitarias básicas -como lo evidenció la elevadísima mortalidad durante la pandemia del COVID19-, o infraestructura escolar elemental. Al mismo tiempo los gobiernos han ido suscribiendo acuerdos y tratados en una línea ecologista y de respeto a minorías, distantes del gran capital. Esto muestra una *triple* división administrativa en el aparato estatal. En ese sentido el Estado es ahora, menos que nunca, un ente monolítico, aunque la ortodoxia económica prevalece sobre el conjunto.

El trabajo por “cuenta propia”

En una economía capitalista desarrollada los niveles de productividad son relativamente homogéneos porque la competencia elimina las unidades cuyos costos les imposibilitan seguir en el mercado. Ellas cierran, o sus mercados son absorbidos por las más fuertes. Dada esta premisa, ¿por qué en el Perú desde hace más de medio siglo, el trabajo por *cuenta propia* de unidades minúsculas puede existir *y crecer*, aun donde domina una economía “economía moderna”? ¿Por qué este vasto contingente, que comprende un 70% de la fuerza laboral, no retrocede, desplazado por las empresas “formales”, ni -salvo excepciones- avanza hacia su consolidación empresarial?

La hipótesis que manejo es que hay circunstancias que permiten compensar su baja productividad. Incorporadas hasta físicamente a hogares y vecindarios, prescinden del costo del *terreno* de las viviendas, cuando no de los lugares de trabajo: espacios que fueron apropiados al formarse los asentamientos urbano-marginales. En muchos casos reciclan objetos desechados, obtenidos gratuitamente o a muy bajo precio. Además, prescinden en variable medida de servicios colectivos, o acceden a ellos clandestinamente, o pagan tarifas subsidiadas: electricidad, agua y alcantarillado, transporte y comunicación; educación y salud públicas, servicio policial, etc. Propia o ajena, la fuerza de trabajo queda fuera de la legislación social y laboral. Las diferencias son evidentes al comparar la relación empleo/inversión entre ambos tipos de unidades.

Así, en un balance económico global, incluyendo recursos no monetarios y bienes colectivos gratuitos, la escasa productividad es “compensada”, pudiendo en muchísimos casos imbricarse con empresas “standard”: adquieren de ella insumos y productos finales, le venden bienes (partes, o productos terminados) y servicios, e incluso compiten con ellas. Esto ha facilitado construir el mito de ser un país de “emprendedores” que cerrarían filas tras un programa político neo-liberal. Sin embargo, las elecciones han mostrado una realidad diferente, pues en ellas se gesta una “polarización” entre quienes pertenecen al nuevo patrón de acumulación, y quienes están en sus márgenes o fuera de ellos, aunque generalmente busquen integrarse.

Aun en los momentos de mayor crecimiento, esta economía “por cuenta propia” no disminuyó sensiblemente; inclusive pudo crecer en términos absolutos ante la incapacidad de la economía “establecida” para diversificar la producción de bienes y servicios. El llamado “modelo neo-liberal” como tal, en verdad *ha hecho* muy poco. Las fluctuaciones en el crecimiento económico se debieron a circunstancias externas que dieron similares resultados en distintos países con políticas económicas muy diversas²⁴.

Las economías delictivas

Si las actividades por “cuenta propia” surgen mayormente entre –y/o se dirigen a– sectores de bajos ingresos, las economías delictivas brotan de o se enlazan sobre todo a sectores medios y altos y con la economía considerada “formal”, tanto en el país como en el exterior: desde objetos arqueológico- artísticos, pasando por importaciones clandestinas, exportaciones de madera, oro, drogas prohibidas, tráfico de armas, e incluso de personas. Directamente asociadas al crimen organizado, están sofisticadamente “globalizadas”. Inherentemente implican corrupción, violencia, y un oscuro entrelazamiento con la economía “legal”.

Algunas de ellas siempre han existido y han tenido gran importancia –como el contrabando–, pero aproximadamente desde la década del 70 fueron alcanzando un desarrollo sin precedentes. A su vez, estando vinculadas a procesos globales, permiten explorar como ningún otro fenómeno los límites actuales del capitalismo, pues conectan desde las economías de subsistencia más precarias hasta el lavado de ingentes capitales, fuera de todo límite jurídico, y ejerciendo su propia “ley”. Pero esto requerirá ser tratado en otra oportunidad.

24 En términos teóricos resta estudiar este heterogéneo mundo tomando como punto de partida las múltiples formas de “subsunción del trabajo al capital”.

Recapitulando: la diferenciación funcional-sistémica en la trayectoria peruana

Diferenciados o no de manera visible, en todo mundo histórico-social los sujetos transitan por diferentes *ámbitos de acción*, en tanto se refieren a “objetos” diferentes. Los ámbitos más elementales serían:

Producción: la acción sobre *la naturaleza* para mantener la vida social humana Política: la regulación del orden social general a través de *relaciones de poder*. Familia: *la sucesión generacional*, biológica y socio-cultural Religión: las relaciones con el *ámbito sagrado*.

En mundos “pre-modernos” estos ámbitos no están claramente diferenciados entre sí, como en la modernidad capitalista. A su vez, en ella cada uno se irá diferenciando internamente. Así, de la producción material puede independizarse la producción de conocimientos y una reflexión general sobre el conocimiento y el mundo existente; de la política pueden desprenderse espacios referidos a la legislación, la justicia, la violencia interior y exterior. De la familia puede desprenderse la función educativa, así como la ciencia surgió separándose de producción y religión. Cada sujeto, individual o colectivo, queda *atravesado* por estos distintos ámbitos, y se ubica de una u otra forma en y/o frente a ellos. Ej.: clases en la economía; sectas en la religión; gobernantes y gobernados en la política; clanes en las relaciones de parentesco. ¿Qué podemos concluir entonces, acerca de la relación entre economía y política en la trayectoria peruana, en tanto colonia o país periférico?

Durante la Colonia lo privado no estuvo para nada divorciado de lo estatal, en la medida en que los plebeyos eran *súbditos* de la Corona. De este modo la economía estuvo subordinada a las *metas político-militares* de la Corona española.

La República eliminó formalmente la categoría de “súbdito”, si bien la formación del *ciudadano* fue un lento y dificultoso proceso. Durante muchas décadas la política siguió subordinando la economía, con la diferencia de que ésta fue interna o regional, y anárquica, y perdió el mercado español de minerales. Debido a las guerras intestinas y conflictos fronterizos en el precario Estado los gastos militares siguieron siendo predominantes, pero gracias a la riqueza guanera hubo un

primer atisbo para crear condiciones para una explotación capitalista de los recursos: la caótica y frustrada “política ferroviaria”.

Contrato Grace mediante, la última década del siglo XIX, marcó el final de este largo período, para entrar a un lento proceso de sedimentación capitalista (grandes inversiones, movimientos financieros, ampliación de mercados, incluyendo la fuerza de trabajo, etc.). Ocurrió cuando los principales recursos para mantener al Estado -estancos e impuestos indirectos- dependieron del consumo de los particulares, y la actividad estatal se abocó a garantizar una expansión claramente capitalista y privada bajo el impulso de grandes corporaciones exportadoras inglesas y norteamericanas. Sobre una economía monetaria y crediticia operaron para mercados externos, con limitados eslabonamientos internos, salvo la fuerza de trabajo “libre” asalariada y la mayor parte de sus subsistencias. Paralelamente el Estado actuó a) creando las *condiciones generales para la producción* –infraestructuras y algunos servicios públicos, como salud y educación, y b) desarrollando políticas dirigidas a la “integración nacional”, además de ser guardián del orden existente.

Diríase que la economía subordinaría a la política, y en gran medida así ocurrió; sin embargo, no se trató de una relación simple. La estructura económica se bifurcó entre el capital monopólico “imperialista”, y las relaciones serviles en las haciendas, pequeña propiedad, y prácticas comunitarias. El Estado tuvo que mediar entre estas brechas y la irrupción social y política de clases medias, obreros y campesinos. Era una política de alianza y contención con oligarquías provincianas a través de un difícil equilibrio entre capitalismo y gamonalismo, tratando al mismo tiempo de contener crecientes demandas populares y de capas medias. De ahí que la economía fuese crecientemente capitalista, pero “interferida” permanentemente por esta conflictiva dinámica socio-política. Hacia mediados de siglo ello se tradujo en una oscilación “pendular” de la política económica entre ortodoxia y populismo. Por otra parte, desde inicios de siglo intentó políticas de “integración nacional”, en especial expandiendo la educación pública.

Esta fase terminó cuando el equilibrio entre capitalismo y gamonalismo se volvió inviable. La resolución de dicho impasse la produjo el golpe militar del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas,

cuyo proyecto fue tanto económico como socio-político. El gobierno militar de Velasco inauguró una nueva etapa intentando erradicar los restos de relaciones serviles, y modernizar las formas comunitarias, a la par que establecer un nuevo modelo de acumulación de capital basado en empresas estatales imbricadas con grandes inversiones, sobre todo extranjeras. Queriéndolo o no, estas políticas apuntaban a una *depuración capitalista*.

Fue un intento de impulsar la economía y a la vez subordinar ésta a su política. Las ambigüedades y contradicciones de estas medidas, la desconfianza recíproca entre el capital, el trabajo y el gobierno mismo, hicieron fracasar este proyecto. Tras éste, y luego de una década errática que terminó en una múltiple crisis y un desplome económico, a partir de la década del 90 vino un segundo intento de depuración capitalista, esta vez estrictamente económico y totalmente privatista, también centrado en las exportaciones primarias, y funcionando en “piloto automático” en la política económica y social. Aquí *la economía subordinó a la política*.

Sin embargo, el Estado *intervenía activamente* en varios ámbitos, en particular para “flexibilizar” el mercado laboral y la circulación de capitales. Aquí la acción conjunta de la crisis económica de fines de los años 80, la destrucción material y social -sobre todo en las organizaciones populares y sindicales- fruto de la crisis económica y de la guerra interna, y el colapso de los servicios públicos, crearon condiciones para que la política se subordinara a la acumulación de capital, en especial del capital transnacional, ya fuese mediante el pago de una inmensa deuda externa, la libre movilidad de los capitales, o la precarización del trabajo asalariado.

Este patrón, que ha tenido plena continuidad desde 1990, es la explicación de la “autonomía” que la economía ha venido mostrando frente a la política en estas últimas tres décadas y media. La fuerza laboral opera abrumadoramente, no bajo la forma del trabajo asalariado, sino a través del *trabajo por cuenta propia*, los trabajadores sindicalizados han quedado reducidos a un porcentaje mínimo, los partidos políticos se retiran de la esfera social, y buena parte de las “políticas sociales” se da a través de “programas de emergencia” -que se vuelven permanentes-

focalizados y no universales. La función reguladora del Estado se reduce a un mínimo, mientras se generaliza la solución individual a situaciones colectivas. En estas circunstancias la elevada “conflictividad *social*” no llega a transformarse en conflicto propiamente político.

Los límites de la “depuración capitalista” se muestran en el abrumador 70% de trabajadores por “cuenta propia” que compone la fuerza laboral. Si un siglo atrás ella era rural y campesina, ahora es urbana e integrada plenamente a la sedimentación capitalista, cuando no mediante eslabonamientos con capitales empresariales en producción y circulación, aunque esté mayormente excluida de la relación salarial, y sobre todo sin protección social alguna.

En este siglo, en cada elección presidencial -y en la del bicentenario desde un año antes, debido a la pandemia del COVID19- el Perú “oficial” ha experimentado la presión hacia lo que sería un reconocimiento inclusivo, que puede expresarse en una idea como esta: “cada uno puede estar seguro solamente si todos estamos seguros”. Durante las elecciones surgen y hasta triunfan candidatos no deseados por el orden capitalista, que alimentan este sentimiento, pero éste se desvanece en cuanto el gobierno de turno se pliega a la “ortodoxia” económica. Entonces, *aparentemente* la economía se desliga de la política, porque ésta se limita a obedecerla.

La excepción fue la más reciente elección presidencial, cuando en medio de una múltiple división de la “derecha” y la pandemia del COVID19, un candidato que se proclamaba abiertamente de izquierda -un completo “outsider”, política, técnica, ideológica e intelectualmente hablando- generó el rechazo unánime y activo de esa misma derecha dividida. Su total ineptitud lo llevó a un suicidio político.

El Perú emergió de la Independencia como un ente incapaz de reconocerse a sí mismo, del que Basadre casi se preguntaba cómo había podido sobrevivir²⁵: revestido como Estado-Nación republicano, unitario y basado en el imperio de la ley, pero en manos de grupos anarquizados

25 “...el Perú, con todos estos males y sus amenazas coincidentes, ha sobrevivido como si su mensaje aún estuviera por decir, como si su destino aún

de “desconcertadas gentes”, y lacerado por escisiones que la República profundizará, o incluso creará: costa / sierra-selva, paralela a la huidiza clasificación “racial” blanco-mestizo / serrano-selvático, culminando en la “dualidad” modernidad dependiente / latifundio-minifundio.

¿Qué lazos podría reunir a este conjunto, y en qué podría consistir su “unificación”? Se comprenderá que un país atravesado por todo tipo de distancias, desde geográficas hasta lingüísticas, presenta exigencias que ningún grupo ha estado en condiciones de afrontar. De ahí que solamente sea posible constituir cierta unificación formal mediante algún remedo de autoridad pública, sin base social efectiva. Una sociedad incapaz de actuar sobre sí misma -carente de lo que Alain Touraine denominó *historicidad*- genera un Estado hartamente precario pero omnipresente: “ampliado” por los poderes locales y la Iglesia. Eso fue el Estado peruano en el siglo XIX, y no mucho más hasta mediados del siglo XX. Así, los diagnósticos de los analistas mencionados al inicio, confluyen con la tesis aparentemente inversa de Neira.

Sin duda, en las últimas siete décadas hubo grandes transformaciones, pero lo que se pueden llamar las *élites*, o la “clase política”, han estado lejos de entenderlas y proponer algún proyecto con alguna dirección consciente. Se ilusionaron con el crecimiento exportador, la “disminución de la pobreza”, el “ensanchamiento de la clase media”, ser un “país de ingreso medio”, y como coronación, con el supuesto carácter “emprendedor” de su pueblo: una manera de enmascarar el 70% de trabajadores por cuenta propia, testimonio elocuente del fracaso para “depurar” el capitalismo en el país.

no estuviese liquidado, como si llevase consigo una inmensa predestinación.”
 Jorge Basadre: “Perú, realidad y solución” [1931], en Basadre (2004)

Obras citadas

- Basadre, Jorge (2004): *Memoria y destino del Perú. Textos esenciales*. Antología preparada por Ernesto Yepes. Lima. Biblioteca del Congreso del Perú.
- Contreras, Carlos (2012): *La economía pública en el Perú después del guano y del salitre*. Lima, Banco Central de Reserva del Perú e Instituto de Estudios Peruanos.
- Contreras, Carlos y Marcos Cueto (2000: *Historia del Perú contemporáneo*. 2ª. Edición. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Flores, Ramiro (2020): “Fiscalidad y Gastos de Gobierno en el Perú Borbónico”. En Carlos Contreras (ed.). *Compendio de Historia Económica del Perú. Economía del Período Colonial Tardío* tomo 3. 1ª edición digital. Lima, Banco Central de Reserva del Perú.
- García, Juan Manuel y Nikita Céspedes (2011): “Pobreza y crecimiento económico: tendencias durante la década del 2000.” Lima. Banco Central de Reserva del Perú. Documento de trabajo 2011.021.
- Marx, Karl (1975): *El Capital, crítica de la economía política*. Tomo I. México D.F. Siglo XXI.
- McEvoy, Carmen (2013): *En pos de la república. Ensayos de historia política e Intelectual*. Lima, Centro de Estudios Bicentenario/Perú).
- Meléndez, Carlos (2012): *La soledad de la política. Transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú (2000-2012)*. Lima, Aerolíneas Editoriales SAC, para el sello Mitin.
- Montoya, Gustavo (2002): *La Independencia del Perú y el fantasma de la revolución*. Lima, Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Neira, Hugo (2001): *El Mal Peruano 1990-2001*, pp. 127-128. Lima, SIDEA
- Neira, Hugo (2010): *Las Independencias. Doce Ensayos*, p. 94. Lima, Universidad Inca Garcilaso.
- Quijano, Aníbal (1978): “El Perú en la Crisis de los Años 30”, en *Imperialismo, clases sociales y Estado en el Perú*. Lima, Mosca Azul

- Rochabrún, Guillermo (2007): “Apuntes para la comprensión del capitalismo en el Perú” [1977]. En *Batallas por la teoría: en torno a Marx y el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, Martín (1998): *Los espejismos de la democracia*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Webb, Richard (1991): “Prólogo” a Sachs, Jeffrey y C. Paredes (eds.) *Estabilización y Crecimiento en el Perú*. Lima, Grupo de Análisis para el Desarrollo.
- Weber, Max (2014): *Economía y Sociedad. Esbozo de una sociología comprensiva*. México D.F. Fondo de Cultura Económica.

CRISIS DE ACUMULACIÓN Y ESLABONAMIENTOS ALTERNATIVOS: UNA REFLEXIÓN HISTÓRICA

CHRISTINE HUNEFELDT

Introducción

En este acápite presentamos algunas ideas sobre el bicentenario, centrándonos básicamente en una visión desde el largo siglo XIX para (ojalá) comprender mejor algunos de los problemas que nos aquejan hoy. Paralelamente a los datos históricos obtenibles, emergen formas de interpretar estos datos; asimismo, detrás de los hechos históricos hay agentes múltiples, pues los procesos históricos no son impersonales ni están desligados de la geografía y de la naturaleza. La ventaja que tenemos los de 'hoy' que encaramos las 'lecciones de la historia' es que podemos observar procesos de largo plazo, los resultados cumulativos de intenciones, actitudes y decisiones.

Las facetas más saltantes de nuestra historia económica son la orientación hacia las exportaciones, y su concomitante: la incapacidad y/o la imposibilidad de generar un desarrollo basado en la articulación del espacio interno, que conduciría eventualmente a un patrón de desarrollo más independiente y sostenible de las exportaciones e inversiones foráneas. Dicho de otra manera, hemos estado y seguimos estando en crisis estructurales de acumulación y de redistribución. Liberalismo económico, pero no liberalismo social y político-cultural.

Si enfocamos las variadas interpretaciones históricas sobre el Perú, se percibe, por un lado, que la historia es un alegato reiterado para explicar por qué se desaprovecharon oportunidades. Por otro lado, es-

tamos ante explicaciones sobre la perdurabilidad y la racionalidad propia de los cambios ocurridos, sobre todo en los Andes y la Amazonía. Detrás de lo primero vemos las (im)posibilidades del avance económico por la vía de las exportaciones, el carácter de los eslabonamientos generados, y las cualidades e incapacidades de una burguesía aliada al capital y los intereses comerciales (Bonilla, 1974; Hunt, 1984). El núcleo de reflexión de lo segundo, gira en torno a la cuestión andina-amazónica (Flores Galindo, 1987). Posibilidades desde lo externo y las magnitudes internas. Lo externo es lo fundamentalmente económico; lo interno es el ámbito de formas de vida y cosmovisiones encontradas, en busca de raíces, de identidad, de conciencia. Es un desencuentro imposible de ser medido con la misma vara. Sintomáticamente, las preocupaciones en torno al tema de identidades aparecen como un elemento cíclico del discurso histórico cada vez que se anuncia y/o se produce una crisis (Hunefeldt, 2018). Son dos caras de la misma medalla, que conjuntamente generan costras que forman el colectivo, la sociedad, y que definen las acciones y/o inercias futuras.

Una constatación general sobre la economía peruana son los sobresaltos: épocas de fervoroso crecimiento, infaliblemente seguidas de caídas estrepitosas del PBI. Las fases son largas: acrecentamiento del control colonial español con la introducción de las Reformas Borbónicas, seguidas de levantamientos indígenas entre 1780 y 1783; las propias luchas por la independencia que devienen en la creación de nuevas fronteras nacionales y una debacle financiera entre 1825 y 1840, seguida del auge del guano y un aumento de las exportaciones de algodón, azúcar, lanas hasta aproximadamente 1865. Crisis financiera y Guerra del Pacífico emergen como las consecuencias del *boom* guanero, y, conducen a una nueva fase de estancamiento atravesada por guerras civiles. Una lenta recuperación basada en la diversificación de las exportaciones se avizora hasta 1910. Cerro de Pasco y la exportación del cobre están en manos norteamericanas; también en otros sectores crece la participación foránea con la consecuente baja de las tasas de retorno y el fraccionamiento de una conciencia política de los trabajadores y campesinos, muchos de los cuales alternan entre minería y sus comunidades rurales. Desde los años 20 del siglo XX el azúcar retoma su auge, y se convierte

en el sustento de la así llamada ‘dominación oligárquica’, hasta su debacle durante el golpe militar de Juan Velasco Alvarado (1968). Harina de pescado, minería y petróleo aparecen luego como los salvadores de la balanza comercial. Del imperialismo informal británico (con el consabido incremento del endeudamiento externo) pasamos a las inversiones directas después de la Primera Guerra Mundial, 1918 en adelante. Es un proceso que al día de hoy deviene en las concesiones en territorios amazónicas y la presencia china (construcción de puertos, infraestructura ferroviaria interoceánica, inversiones en la extracción de materias primas, minería en particular). La masificación de estos procesos, sin duda, va de la mano con los avances tecnológicos, los intereses de potencias en competencia, y los desastres ecológicos producidos por un capitalismo voraz e insaciable, y en detrimento de los más vulnerables: las poblaciones indígenas, las familias populares, las mujeres... Y esto no es una ‘novedad histórica’.

La explicación para el final de los auges económicos tuvo que ver con situaciones bastante conocidas: el agotamiento (caso del guano), la pérdida (salitre), la exterminación (anchoveta), y más recientemente con la tala de árboles, la contaminación ambiental/fluvial, la escasez de agua, etc., etc. Salvo algunas iniciativas para detener estos procesos devastadores, la lógica imperial/capitalista se muestra presente, y está marcada por decisiones políticas cada vez más alejadas de las realidades sociales/humanas.

En términos analíticos las explicaciones de largo plazo pueden ser encaradas en torno a tres factores: las características del ordenamiento interno de la(s) economía(s), que parte de la así llamada ‘herencia colonial’; los intereses de los distintos grupos sociales articulados a espacios geográficos distintos; y los cambiantes roles del Estado.

Crisis anunciadas

Como parte de la “herencia colonial”, el Perú estuvo fragmentado étnica, social, ocupacional y espacialmente. Por un lado, las grandes ciudades con población mestiza, blanca y negra (con sus propias ‘dosis’ de mestizaje); por el otro lado, el campo y los pueblos ocupados por

variados grupos indígenas con diferencias culturales e idiomáticas. Esta segregación espacial, cultural, social y económica (a pesar de la intensificación de la migración rural-urbana, especialmente a partir de mediados de los 1940s) (Matos Mar, 1984), está lejos de ser superada, y es el origen de las reiteradas percepciones sobre una sociedad con (por lo menos) dos caras. Vale la pena rescatar situaciones que demuestran que *este no era el derrotero 'natural' del proceso histórico*, a partir del cual se imputa una inercia congénita al espacio andino-amazónico.

Durante la Colonia el espacio productor más importante estuvo en la región andina, en aquel entonces el Alto Perú -Bolivia desde 1825. En torno a este eje de producción argentífera giraba el suministro de mano de obra e insumos de zonas tan alejadas como Quito, Ayacucho (telas), Huancavelica (azogue), Tucumán (mulas), Paraguay, Alta Amazonía (coca)... que seguían el curso del Qapaq-Nan. En el siglo XVII Potosí era un mercado y una población más grande que París o Londres. Con Potosí se conformó una vasta red de suministros regionales y una importante dinámica del mercado interno, que condujo durante la época de auge a la masiva mercantilización de las relaciones rurales y a una especialización regional del trabajo (Assadourian, 1982). Ninguno de los productos de exportación que surgieron más adelante generó tanta dinámica económica 'interna' como la plata del Cerro Rico. Diferencias importantes frente a subsiguientes exportaciones fueron la ubicación espacial, la masiva incorporación de fuerza de trabajo indígena (y esclava), el consumo de los trabajadores y mineros (con sus familias) en la villa potosina, la presencia del Estado (corregidores y empleados españoles y criollos) en la acuñación de monedas de plata, y la remisión de impuestos a España (el quinto real de la plata producida). Con fluctuaciones, el resto de la plata circulaba en el espacio virreinal. El 'asalariamiento' de trabajadores y mitayos (tanto en las minas como en los obrajes) multiplicó los 'efectos de arrastre' hacia áreas rurales cada vez más alejadas del centro minero.

Más adelante, la dinámica del mercado interno fue asumida por haciendas y obrajes, y si bien en dimensiones más modestas, más allá del auge minero por la producción agrícola y manufacturera que perduró. La población indígena (desde parcialidades y comunidades) par-

ticipó con éxito en estas transacciones, muchas veces compitiendo con hacendados y obrajeros (Larson, 1988). Recuérdese que el propio Tupac Amaru II (José Gabriel Condorcanqui) fue uno de muchos arrieros exitosos, y que según una versión muy reciente (López Soria, 2024), apostaba por un régimen liberal para todos 30 años antes de que en España las Cortes de Cádiz aprobaran una constitución liberal, luego de la invasión napoleónica y la deposición de Fernando VII.

En buena parte de la vida republicana las capas subordinadas, pobres, iletradas, muchas veces sin propiedades, estuvieron excluidas de la gestión política virreinal/nacional, mientras que otros aprendieron a vivir a expensas del Estado (y más recientemente, utilizando al aparato estatal para llenarse los bolsillos). Por otro lado, no fueron pocos, quienes denunciaron las desgracias de indios, coolies, negros y sus descendientes (a los que hoy habría que agregar a las mujeres, los niños y los ancianos, y tal vez al 70% de la PE(in)A, del eufemísticamente llamado ‘sector informal’, que en términos gruesos vive de la mano a la boca). Empero, quejas y denuncias ante los fueros a lo largo del tiempo indican que las buenas intenciones pudieron bastante menos que los intereses y las prácticas (ayer y hoy) vigentes. En la base de estas actitudes hay temores frente a una posible avalancha desde los suburbios, las barriadas, los pueblos jóvenes, por un lado, y por el otro crecientes resentimientos por las injusticias, el deterioro de la vida cotidiana, la exclusión. El origen de temores y resentimientos es de larga data. Disimular o pretender que estas dimensiones están superadas e incluso disminuidas es no encarar la realidad.

Otro aspecto de la ‘herencia colonial’ es el carácter de la inserción en la economía mundial, esta vez no como productores de la moneda-mercancía, sino como receptores de mercancías y capitales. La brecha lograda por Inglaterra nunca fue superada, aun si hacia fines del período colonial esta brecha era pequeña (Kádár, 1980; Maddison, 1986). Las mismas luchas por la independencia fueron momentos de cristalización de las contradicciones coloniales, y sus efectos de más largo plazo (caudillismo, intranquilidad política, destrucción de infraestructura, mortandad, etc.) fueron elementos decisivos para explicar la creciente brecha. Eran las manufacturas baratas frente a la producción

obrajera; era la política proteccionista frente al libre comercio – convenientemente promovida por los ingleses, y asumida con retardo histórico por países como el Perú, cuando lo que se necesitaba era una política proteccionista y un Estado fuerte.

Así se extinguió el artesanado de origen negro en Lima, así cayeron los obrajes andinos, y con ellos la posibilidad de un crecimiento interno en base a una experiencia social y tecnológica acumulada por siglos. Se sucumbió ante la competencia más eficiente, a pesar de las voces en contra que exigían otro tipo de política y de opciones. Si no fue posible hegemonizar estas exigencias, ello tuvo mucho que ver con lo señalado anteriormente: el fraccionamiento étnico y de clase (Gootenberg, 1982), y también la injerencia de agentes económicos –léase cónsules británicos–, con anuencia de las burguesías latinoamericanas (Florescano, 1985). Era más rentable reproducir la lógica del capital mercantil que aventurarse a competir con las manufacturas británicas. Ello es cierto tanto para el gremio de comerciantes aglutinados en el Consulado de Lima a fines de la Colonia, como para los comerciantes post-independencia, que muchas veces fueron los mismos que antes, y que luego estarían asociados a la exportación del guano de las islas, en alianza con las casas comerciales (primero británicas, luego francesas).

Es difícil encontrar en el espacio peruano indicadores para aquel proceso enunciado para el caso europeo: la protoindustrialización (Kriedte, Medick, Schlumbohm, 1986), cuando el capital mercantil invierte en una producción industrial. En el Perú lo acumulado en el comercio desembocaba en el mismo circuito mercantil, lo que dicho de manera suave equivale a sugerir que la visión mercantil-burguesa era cortoplacista y egocéntrica.

Estado y Sociedad

La gestión económica del Perú se ha caracterizado básicamente por tres comportamientos políticos: la indiferencia, la incapacidad, y (a veces) la voluntad de.... Ello se refiere a los grupos sociales y a las alternancias en el poder de caudillos, partidos civiles, golpes de Estado, y –más recientemente– a la proliferación de “partidos” nucleados en personajes

con ansias de poder. Las ganancias se obtienen organizándose como exportadores (acceso al guano/salitre/harina de pescado, azúcar, algodón, lanas), la importación de mano de obra (esclavos, coolies chinos, japoneses), presiones a través del Estado, y/o como rentistas (especulación financiera, inmuebles, banca y seguros, etc.). Y, durante buena parte del siglo XIX post-independencia y en el contexto andino-indígena, la organización de los ingresos fiscales por medio del tributo indígena (inicialmente pagado a la Corona española, ahora fichado como ‘contribución indígena’ y pagado en dinero, productos y/o mano de obra) (Hunefeldt, 2018). Cuando las crisis asomaban, los que hubieren acumulado fortunas, optaron por sacar sus dineros fuera del país, transfiriendo sus propiedades a nombres no peruanos (fue el caso de las plantaciones costeñas en el marco de la Guerra del Pacífico y la subsecuente invasión del ejército chileno, con la manipulación de las relaciones de poder (financiamiento y apoyo al candidato político de turno), y, en los sectores rurales-tradicionales cuasi autónomos, con actos represivos para acallar protestas (desde Tupac Amaru II, pasando por las protestas en torno a la Constitución de Cádiz, el levantamiento de Huancané, además del acecho prodigado por la expansión de haciendas sobre tierras comunales desde inicios del siglo XX. Y no por último las concesiones en territorios amazónicos ancestralmente ocupados por un variado abanico de poblaciones amazónicas, pasando por las eras del caucho, la cascarilla, las maderas, el café y el cacao, la coca, la soya, la palma de aceite, entre otros).

Sintomáticamente, las élites locales buscaron puestos en los respectivos gobiernos para solicitar apoyo y la defensa de sus intereses; a veces también para hacer valer su mejor derecho frente a contendores/competidores locales.

Queda otro agente: las capas “populares” y la emergente (aunque bastante difusa) ‘clase media’ (Parker, 1998). Sólo muy marginalmente hubo participación en los beneficios de las exportaciones desde el ámbito campesino (asalariado y/o ‘enganchado’). Los casos someramente conocidos son el de las lanas y el café en el sur del país, el de la ganadería en áreas como Cajamarca y Andahuaylas. Y, aun ahí, fueron estafados (a través de las ‘tiendas de raya’, por ejemplo). De ello se encargaron los

rescatistas de lanas, las casas comerciales, los enganchadores (también en la producción del café), algunos dirigentes políticos, y eventualmente también los un poco más ricos entre los pobres, arrendires y allegados.

Frente a un abanico de resistencia documentada desde el lado ‘popular’, las respuestas fueron la agresión física, la violencia policial y judicial y, en el mejor de los casos precios desfavorables. En el contexto campesino hubo resistencia a consumir manufacturas británicas y otros productos importados, en un razonamiento similar al que durante la Colonia se opuso al reparto forzado de mercancías por parte de los corregidores. Sus opciones fueron rehuir relaciones mercantiles, y buscar en la auto-suficiencia canales de subsistencia. Zafarse del dinero evitaba la intromisión de gobiernos (vía, por ejemplo, el pago de impuestos sobre la propiedad) y de mercaderes, a la vez que reforzaba los lazos de reciprocidad al interior y entre comunidades, muchas veces con acceso a varios pisos ecológicos, y por tanto a un intercambio al interior de las comunidades. Sin dinero, dicho sea de paso, también se alejaron de procesos macroeconómicos, como, por ejemplo, los atávicos procesos inflacionarios de los 1980s.

En las décadas de 1920 y 1930 se formaron el Partido Socialista (José Carlos Mariátegui) y el APRA (Haya de la Torre), en tiempos de la expansión de las exportaciones, sobre todo desde las plantaciones costeñas. Tanto Mariátegui como Haya de la Torre eran conscientes de que los precios internacionales de los productos exportados estaban sujetos a fluctuaciones significativas, y que por tanto a los agro-exportadores poco les convenía hacerse de una fuerza de trabajo asalariada estable, a la cual habría que seguirle pagando un salario. Los hacendados encontraron dos formas para rebajar los costos de producción por la vía salarial: uno, hacer que los trabajadores regresaran a sus comunidades de origen, ya que después de la abolición de la esclavitud y el fin de los tratados con China para traer trabajadores, la mayoría eran migrantes andinos, frecuentemente ‘enganchados’ con dinero adelantado en épocas de expansión de las exportaciones. Cuando esto no era posible, las plantaciones (y también las haciendas) recurrieron a la otra forma: distribuir lotes en los linderos de estas unidades de producción, para

que los trabajadores pudieran costearse su propia subsistencia e incluso dedicarse a vender/intercambiar productos, dentro de la misma unidad productiva o fuera de ella (Hunt, 1993).

Es probable que todo este bagaje de situaciones sea atribuible al carácter exportador de nuestra economía. Los eslabonamientos, sobre todo los secundarios -el fiscal y el de consumo- (Hirschman, 1995) no siempre son reconocibles de manera inmediata y dejan huellas más profundas, sobre todo en términos de las varias formas de organización del mercado interno. Por ello mismo no podemos obviar los procesos en el sector “no moderno”. Es indudable que también aquí estamos ante un patrón de acumulación y gasto diferente a aquel registrado por las crisis cíclicas del sector exportador, y con modalidades de articulación social interna propias al interior de comunidades de varios tipos, al interior de las relaciones familiares, nucleares y extendidas.

El otro patrón de acumulación y gasto

Una visión de desarrollo/crecimiento desde las exportaciones conduce, casi inevitablemente, a una imagen de sucesivos avances y fracasos (Seminario, 2020). Surge entonces la pregunta de lo que hicieron y pensaron todos aquellos peruanos que, o no participaron de los ciclos exportadores, o estuvieron involucrados sólo marginalmente. Ello a su vez remite a la enunciada “cosmovisión andina-amazónica” y a un creciente interés por comprender la noción multifacética del “buen vivir” (con una traducción, sobre todo al quechua y al aymara, pero también a otros idiomas originarios). El “buen vivir” es un hecho sincrético, que antes y hoy se cristaliza en la voluntad o la resistencia a participar en el intercambio, el mercado (capitalista) y el no-mercado (intercambios a nivel personal, familiar, comunal)¹

A lo largo del tiempo, todos intervenimos simultáneamente en varias formas de intercambios que pasan a veces por registros contables, mientras que otras veces son, sobre todo, transacciones basadas

1 Ver una buena parte de las presentaciones en <https://visionarios.pe/category/conferencias/> desde el 2019 hasta el día de hoy

en relaciones sociales. Un ejemplo entre muchos serían las dotes y la arras *propter nuptias*, sobre todo a nivel de las altas y medianas esferas sociales, aunque también hubo esclavas que reivindicaban su trabajo personal como una dote entregada al marido que no cumplía con sus obligaciones de mantenerla, y así lo registraron en los juicios seguidos en el Archivo Arzobispal. Las dotes mayormente no son transferencias de dinero del padre de la novia al esposo de esta, sino que consisten en joyas, casas, tierras, muebles, etc.; se entiende por arras *propter nuptias* un regalo del marido a la esposa consumado el matrimonio y como demostración social de la virginidad de esta. Es una forma en que se solidifican las relaciones intra-sociales a la vez que contienen un mensaje moral, respaldado por la Iglesia, relaciones que también se mueven a nivel inter-familiar y definen el rol de las mujeres en este concierto.

Otro ejemplo significativo es el persistente intercambio entre integrantes de un núcleo que se ubica en diversos pisos ecológicos. Un grupo se aleja del núcleo, migra temporalmente a otro piso ecológico para encargarse de producir lo que no crece en el núcleo. Al final de la cosecha el grupo lleva lo cosechado al núcleo y se reparte de acuerdo a decisiones tomadas entre todos. El sustento socio-económico de esta articulación espacial son las relaciones de parentesco. En este sistema la dieta para todos termina siendo muy variada y responde a un manejo racional de la diversidad ecológica del país, a la vez que expresa una relación especial con varios entornos naturales. Los “pagos a la tierra” han sido y son parte de la cosmovisión andina, que poco o nada tienen que ver con el extractivismo y los monocultivos.²

Las interacciones entre diferentes grupos sociales y las situaciones de mercados y no-mercados son un campo/tema de negociación permanente. Cuando se llega al límite de la conversación posible, registramos respuestas con variada intensidad de violencia, sobre todo en áreas de fuerte concentración indígena: 1824-25, 1839-42, 1866, 1890-1930, 1950-1960, 1970 (Bertram, 1974), ... Y, se podría in-

2 En un mensaje reciente (aún sin fecha), Richard Webb nos indica que durante la reciente pandemia fueron los pequeños y medianos agricultores quienes proveyeron los alimentos para mantener a los centros urbanos, Lima incluida.

cluir, 2023). Claramente, estos ciclos de crisis representan una cronología distinta a aquella registrada para los ciclos de exportación. En la mayoría de los enfrentamientos, el tema medular es el acceso a la tierra, y con ello la posibilidad de resistir el embiste capitalista. Las comunidades han representado y representan una forma de resistencia organizada socialmente. La pervivencia de la comunidad se explica por esta lucha mancomunada, ya que los apetitos estuvieron presentes desde la Conquista (e incluso antes). Esto mismo también explica la casi inexistencia de un mercado de tierras. Desde los decretos bolivarianos fracasaron varios proyectos para generar un mercado de tierras, por una doble razón: ante las necesidades de fuerza de trabajo por parte de encomenderos, hacendados y obrajeros; sólo garantizando el acceso a tierras se aseguraba la permanencia y también el pago del tributo (Platt, 1982, 2009), y la propia resistencia indígena.

Pocas comunidades estuvieron de acuerdo con la abolición del tributo en el marco de los varios intentos liberales (Méndez, 2005). El resultado fue el reconocimiento oficial de la comunidad en el período de Leguía y su posterior conversión en base social, política y económica de organizaciones agrarias mayores durante el mandato del General Juan Velasco Alvarado. Empero, todo ello no impide reconocer que al interior de la comunidad existieron y existen posesiones de tierras individuales. Ejemplos conocidos son las tierras cacicales (Spalding, 1979), y las tierras asignadas a las cofradías (Celestino y Meyers, 1981).

En términos más generales una rápida síntesis del comportamiento del ‘no-mercado’ demuestra mecanismos de sobrevivencia, acumulación y “gasto” que sólo en parte están determinados por el entorno global de la economía, y en parte responden a su propia lógica organizativa. Frente a la segregación étnica, una marginación y auto-marginación de los mecanismos de mercado, el acervo “inmemorial” de la lucha por la tierra, resulta casi evidente el encuadramiento en una forma de pensar identificada como algo distinto (Hunefeldt, 1982), que es, probablemente uno de los asideros más elocuentes del “buen vivir.”

Estas fueron las realidades que los detentores del poder local también tuvieron que enfrentar y cuyos intereses pocas veces estuvieron aliados con los del Estado. Parcialmente se identificaron con estas reali-

dades diferentes, y ciertamente, también para explotarlas mejor. No es poco común que hacendados y detentores del poder local sean padrinos/madrinas de los hijos de sus trabajadores, y que se comuniquen en quechua y/o aymara. La historia de estos espacios de no-mercado es rica en la medida en que describe formas alternativas de articulación social a partir de la cual se derivan varios patrones de acumulación, así como toda una madeja de eslabonamientos sociales (ver también Escobar et. al., 2023).

Evidencias varias demuestran que el dinero y los productos recabados por parte de los poderosos locales —antes de eventualmente ser entregados en arcas fiscales— eran utilizados a nivel local y regional, representando así la base de su capacidad de acumulación. El Estado fue utilizado como ‘pretexto’ para lograr intereses especulativos, en la medida en que ‘derivaba’ montos a terceros. Fue el pretexto para, en caso de incumplimiento, exigir entrega de productos por debajo del valor del mercado, y/o de fuerza de trabajo para las propias unidades de producción. Fue el mecanismo a través del cual se exigían lealtades políticas; fue el canal para acceder a liquidez para negocios mercantiles en un medio donde la monetización era débil; fue la entrada al universo de las comunidades para acceder a productos cotizados en el mercado internacional. Esta versatilidad en el manejo de los recursos por parte de las élites locales no sólo describe la complejidad de las relaciones locales, sino también por qué desde los ámbitos sobre todo andino-amazónicos, las presiones sobre el Estado fueron (y son) débiles. También fueron los mecanismos del ejercicio del control social, aparte de la acumulación local.

Diferentes prohibiciones de trabajo gratuito, de extorsiones, fueron letra muerta; en parte también porque no convenía multiplicar estas prohibiciones, y mucho menos asegurarse de que fueran acatadas. Es notorio que el propio Estado cierre plumas y ojos ante las extorsiones localmente registradas, cuando el propio Estado está interesado y necesita a los agentes locales.³

3 Incluso me atrevería a sugerir que el reciente (y ya fracasado) proceso de regionalización del país, donde gruesamente la “región” coincide con la estructura

Algunas reflexiones para el camino

Estamos ante una realidad económico-político-social-cultural que tiende a reconcentrarse sobre sí misma, y explica una creciente marginación/separación/confrontación/desarticulación espacial. La historia tal vez sería otra si a más tardar durante el inicio del auge guanero a mediados del siglo XIX la presencia del Estado hubiera sido efectiva en la cancelación del tributo indígena y la creación de un impuesto a la propiedad para todos, respetando a la comunidad como eje productor. Cuando finalizaban las luchas por la independencia las arcas fiscales estaban de luto y el tributo indígena representaba el único ingreso de un Estado incipiente y en disputa caudillesca. Tal vez ello hubiera implicado una reorientación del capital mercantil tanto extranjero como local, tal vez se hubiera podido lograr una mejor integración del mercado interno incluyendo las alternativas del no-mercado. Vale la pena repensarlo, porque de haber sido el caso no estaríamos viendo ritmos de crecimiento y de integración tan marcadamente diferenciados, una estructura tributaria prácticamente inexistente, el fraccionamiento de la izquierda, la emergencia de Sendero Luminoso... Y, no tan lejos, la debacle política, la concentración cada vez más urbana y un espantoso estado de corrupción, además de los destrozos en el medio ambiente, en la Amazonía en particular.

La “gran trampa” del crecimiento mediante las exportaciones es la ilusión del desarrollo, no sólo por sus altibajos, sino también porque ha tergiversado la mirada para encarar una integración y un desarrollo más equitativo de todo el país, de toda la región andina y amazónica. No podemos cambiar lo que ya ocurrió, con todas sus nefastas consecuencias de largo plazo, pero tal vez es importante tomar conciencia para encarar con decisión firme las consecuencias; sobre todo, con varias miradas al interior del país. Ciertamente, ello debería estar acompañado de una reformulación de las tareas hacia adentro del sector exportador. Traducido a términos prácticos, no se

administrativa departamental, es una prolongación de esta lógica de control local, “corrupción” incluida.

trata de hacer que [EE.UU.](#), Europa o China compren la coca/cocaína, sino que paguen precios más altos por los productos de las canastas campesinas; que se controle el ritmo de las inversiones directas con controles medioambientales severos, que se evite la concentración de capitales...

Sería una oportunidad para enmendar el rumbo, devolver a los productores agrarios una ubicación en sus propios términos en el mercado interno y supra-nacional, romper con las mafias del narcotráfico y sus influencias a nivel gubernamental. En suma, hacer un profundo ejercicio de avances efectivos para el “bien común”, no sólo para los peruanos, sino mucho más allá. Con ello se lograría los recursos necesarios, tanto políticos como económicos para encaminarnos a una nueva ruta de desarrollo; redefinir lo que ‘desarrollo’ significa desde nuestras raíces ancestrales, agregando una ciencia y una tecnología sensatas. El Estado no lo puede todo, y ha mostrado su incapacidad; por ello mismo hay que pensar hoy en estrategias múltiples con una diversidad de caras. Los problemas habidos y existentes tienen muchas aristas y pocos artistas.

Bibliografía

- Assadourian, Sempat (1982): *El sistema de la economía colonial: mercado interno, regiones y espacio económico* (Lima:IEP)
- Bertram, Geoffrey (1974): “New Thinking on the Peruvian Peasantry”, *Pacific Viewpoint* (Wellington)
- Bonilla, Heraclio (1984): *La independencia en el Perú* (2da. Edición) (Lima:IEP)
- Celestino, Olinda y Albert Meyers (1981): *Las cofradías en el Perú, región central* (Editorial Klaus d. Vervuert)
- Contreras Carranza, Carlos (1987): *Mineros y campesinos en los Andes* (Lima:IEP)
- (2004): *El aprendizaje del capitalismo: Estudios de historia económica y social del Perú Republicano* (Lima:IEP, serie Estudios Históricos, 37)
- Escobar Ohmstede, Antonio [et.al.](#) (2023): *Tras las tierras comunales indígenas. Los libros de Hijuelas y el liberalismo decimonónico en Michoacán*

(México:CIESAS)

- Favre, Henri (1965): *La evolución y situación de las haciendas en la región de Huancavelica, Perú* (Lima:IEP, serie mesas redondas)
- Figueroa, Adolfo (1988): *Transformaciones en la agricultura de América Latina* (Lima:PUC, Ensayos Teóricos, nro. 16)
- Flores Galindo, Alberto (1987): *Buscando un Inca: Identidad y utopía en los Andes* (Lima:Instituto de Apoyo Agrario)
- Florescano, Enrique (comp.) (1985): *Orígenes y desarrollo de la burguesía en América Latina, 1700-1955* (México, Buenos Aires, Caracas:Ed. Nueva Imagen)
- Glave, Luis Miguel y María Isabel Remy (1983): *Estructura agraria y vida rural en una región andina: Ollantaytambo entre los siglos XVI y XIX* (Cusco:Centro Bartolomé de las Casas)
- Gootenberg, Paul (1982): "The Social Origins of Protectionism and Free Trade in Nineteenth Century Lima", *Journal of Latin American Studies*, 14:2
- Gonzales, Michael (1985): *Plantation Agriculture and Social Control in Northern Peru, 1880-1905*. Latin American Monograph, nro. 62 (Austin:Texas)
- Hirschman, Albert (1995): *A propensity to Self-Subversion* (Cambridge, Massachusetts:Cambridge University Press)
- Hunt, Shane (1993): *The Current Economic Situation in Long Term Perspective* (Boston University:Institute for Economic Development)
- Hunefeldt, Christine (1982): *Lucha por la tierra y protesta indígena: las comunidades del Perú entre Colonia y República* (Bonn:BAS)
- (1994) (e-book 2018) *Paying the Price of Freedom: Family and Labor Among Lima's Slaves, 1800-1854* (Berkeley:University of California Press)
- (2018) *Fiscal Capitalism and the Dismantling of Citizenship: Puno Perú*
- Kadar, Béla (1980). *Problems of Economic Growth in Latin America* (Budapest, London:Kozgazdasági és Jogi Könyvkiadó)
- Kriedte, Peter, Jürgen Schlumbohm y Hans Medick (1986): *Industrialización antes de la industrialización* (Barcelona:Ed. Crítica)

- Larson, Brooke (1988): *Colonialism and Agrarian Transformation in Bolivia. Cochabamba, 1550-1900*
- Maddison, Angus (1986): *Las fases del desarrollo capitalista: una historia económica cuantitativa* (México D.F.:Fondo de Cultura Económica)
- Matos Mar, José (1984): *Desborde popular y crisis del Estado: el nuevo rostro del Perú en la década de 1980* (Lima:IEP Perú Problema)
- Méndez, Cecilia (2005): *The Plebeian Republic: The Huanta Rebellion and the Making of the Peruvian State, 1820-1850* (Durham:Duke University Press)
- Mörner, Magnus (1973): "The Spanish American Hacienda: A Survey of Recent Research and Debate", *Hispanic American Historical Review*, 57
- Parker, David (1998): *The Idea of the Middle Class: White Collar Workers and Peruvian Society, 1900-1950* (Penn State University Press)
- Platt, Tristan (1982): *Estado boliviano y ayllu andino. Tierra y tributo en el norte de Potosí* (Lima:IEP)
- (2009): *Ecology and Exchange in the Andes* (Cambridge:Cambridge University Press)
- Seminario, Bruno, Maria A. Zegarra y Luis Palomino (2020) "Peruvian Regional Inequality, 1847-2017, Palgrave Studies in Economic History, en Daniel A. Tirado-Fabregat, Marc Badia-Miró y Henry Willebald (eds.), *Time and Space*, pp. 241-269 .
- Spalding, Karen (1979): "*Kurakas and Commerce: A Chapter in the Evolution of Andean Society*" (HAHR, Duke University, vol.53, no. 4)
- (1984) *Huarochiri: An Andean Society Under Inca and Spanish Rule* (Stanford: Stanford University Press)

LA INDEPENDENCIA, LA POBLACIÓN INDÍGENA Y LA REPÚBLICA

NELSON MANRIQUE

Introducción

La tercera parte de la población del Perú habita hoy en Lima. Los migrantes que la pueblan provienen de todo el país, y aquí se concentra la mayor cantidad de quechuahablantes del país. No era así durante el siglo XIX. Para 1836, de acuerdo a la cantidad de habitantes, el departamento de Lima ocupaba el sexto lugar; Lima y Callao, con 151,718 pobladores, estaban muy atrás del Cusco, que tenía 216,382.

El Perú era un país eminentemente serrano e indígena: Junín, Ayacucho, Huancavelica, Cusco y Puno concentraban el 51.47% de la población total. En La Libertad, la mayor parte de la población era indígena (Basadre 1983, III: 173). De acuerdo a los datos de Dancuart y Rodríguez, la contribución personal que pagaban los indígenas en el Cusco representaba el 85% de la tributación departamental total, y en Puno el 94%. Hasta en la costera Trujillo la contribución indígena (60.5%) superaba largamente a la de castas (39.5%), y en Lima los indígenas aportaban el 46.2% de la contribución fiscal. En 1839 Agustín Gamarra suprimió la contribución de castas. Los indios, los más pobres entre los pobres, continuaron sosteniendo la economía del país. Se estima que durante los primeros 25 años de la República la contribución personal representó la tercera parte del presupuesto nacional.

La conmemoración de la jura de la independencia en Lima como la fiesta de la patria ha postergado gestas históricamente mucho más significativas que las conspiraciones patrióticas urdidas en la capital del virreinato, como son el alzamiento de Túpac Amaru II de 1780

(la insurrección indígena más grande de la historia de América), o los intentos separatistas del Cusco (1805), o el de Huánuco (1814), o la batalla definitiva en Ayacucho (1824), cuya proyección es continental. La jura de la independencia, además, se produjo en varias ciudades de la sierra central y en Trujillo un año antes que en Lima. El Perú era un país eminentemente indígena y serrano, las batallas decisivas de la independencia se libraron en la sierra, pero el relato oficial se concentra en el papel de la costa.

Se privilegia el papel de Lima en la independencia para reforzar su preeminencia política, heredada de su papel central en el orden colonial, no por su papel protagónico en favor de la independencia. Jorge Basadre es contundente al escribir sobre la ambigüedad de Lima frente a la guerra anticolonial:

“Desde sus comienzos, el Perú había participado en ella; pero dando su contingente de sangre a la causa española (...) Cuando ya había sido proclamada la independencia de Lima, hombres ilustres o importantes (...) se resistieron a la idea de un Perú que no conviviera con los españoles y echaron al abismo una fuerza política y militar nacional que hubiese sido muy útil, tanto en la lucha final de la independencia, como después de ella” (Basadre, 1983 1, p. 63).

Según Basadre, muchos criollos veían la independencia como una guerra civil en la que podían tomar partido por uno u otro bando. El costo de esa indefinición fue la intervención colombiana con Bolívar, la separación del Alto Perú, la pérdida de Guayaquil y la amenaza sobre Tumbes, Jaén y Maynas (idem).

A lo largo del siglo XIX la población indígena era ampliamente mayoritaria. No todos los serranos eran indios, el censo de 1876 registra la presencia de blancos y mestizos en las ciudades y caseríos de la Sierra, en unos casos en una muy pequeña proporción y en otros con un peso importante. Hasta ellos llegaba la presencia del Perú oficial. Más allá, eran otras las estructuras de poder, las normas y los consensos que permitían funcionar a las sociedades indígenas.

Los pueblos sin historia

En el Perú suele darse por supuesto que la historia política brinda una cabal visión de la historia social. El supuesto que está en la base de esta presunción es que la escena política desplegada en el Estado refleja la trama de intereses, alianzas, tensiones y conflictos que atraviesan al país. Pero la visión que la historia política peruana nos brinda acerca del siglo XIX es en buena medida una historia de Lima, la sede del poder estatal, que vivía a espaldas de la sierra y de la población indígena.

El Perú era un país fracturado por lo fragoroso de su territorio. Para ir de la costa a la sierra había que atravesar la cordillera a lomo de bestia por pasos situados a cerca de 5 mil metros sobre el nivel del mar. El gran desierto que cubre nuestro litoral obligaba, por otra parte, a enlazar las ciudades costeñas por mar, a través de barcos de cabotaje, y esta situación se mantuvo hasta la década del 40 del siglo XX, cuando se emprendió un gran proyecto continental de: la construcción de la Carretera Panamericana. Alberto Flores Galindo (1988b) ha llamado la atención sobre el hecho de que el viaje que emprendió el joven José de la Riva Agüero para conocer la sierra sur, embarcándose desde el Callao en un barco hasta Mollendo, para continuar por ferrocarril hasta Puno y el Cusco, seguir después a lomo de bestia hasta el Valle del Mantaro, desde donde pudo volver a Lima por ferrocarril, era tan excepcional que mereció consagrarse en un libro: *Paisajes peruanos*.

Paradójicamente, resultaba más económico para los propietarios de las haciendas costeñas peruanas traer 100,000 trabajadores chinos desde Cantón, a 18,000 km de distancia, que traerlos desde el otro lado de la cordillera de los Andes, a algunos centenares de kilómetros. Esta situación se mantendría hasta fines del siglo XIX, en que se generalizó el contrato estacional de trabajadores serranos, por la vía del enganche, para las explotaciones agrícolas costeñas.

Lima representaba una reducida fracción de la realidad social. Aún en 1940 albergaba apenas la décima parte de la población peruana. Cuando la historia oficial habla de “los peruanos” suele dejar fuera de su discurso a la gran mayoría de la población.

Hegel, refiriéndose a América Latina, habló de “los pueblos sin historia”¹. Su sentencia caracteriza bastante bien la actitud de la historia oficial con relación a los pueblos andinos. La independencia y la fundación de la República representaron cosas muy diferentes para los distintos estratos de la sociedad peruana. Los estudios históricos se han concentrado en el impacto que ambas tuvieron sobre los españoles, la población criolla y mestiza, y han prestado muy escasa atención a su significación para la población indígena. Este mismo hecho debiera llamar nuestra atención.

En el nacimiento de la República la población indígena era claramente mayoritaria. Aún a fines del siglo XIX Manuel González Prada hablaba de un país formado por 200,000 encastados y 3 millones de indios. Mariátegui y Haya de la Torre opinaban en la década del 20 del pasado siglo que los indios constituían las cuatro quintas partes de la población peruana. ¿Qué razón puede explicar la desatención al papel jugado por la mayoría de la población en la fundación de la nación? La respuesta se encuentra en la desigual distribución del poder. Los indios constituían la gran mayoría de la población de la República, pero, al mismo tiempo eran, junto con la población afro descendiente, uno de los sectores sociales más fuertemente marginados de las estructuras de poder estatal de la nueva República que entonces emergía. Conviene comenzar revisando qué cambió y qué se mantuvo en las estructuras de poder andinas en la transición entre la colonia y la República.

República de indios, República de españoles

A lo largo del período colonial el cuerpo social, entendido según una concepción corporativa, como un organismo cuyos miembros debían actuar en armonía para mantener la salud social, fue conceptualizado

1 Para Hegel, el proceso histórico de autorreconocimiento del Espíritu Absoluto tenía su culminación cuando la sociedad civil engendraba al Estado: la formación de la nación culminaba en la forma estatal. Un proceso como el de los pueblos de América Latina, que fundaron estados para intentar luego construir la nación, estaba por fuera de la racionalidad histórica como él la concebía.

como conformado por dos grandes componentes, étnicamente distinguibles: los españoles y los indios, constituidos en repúblicas, ambas sometidas al poder del rey.

Originalmente el término “república” designaba a grupos sociales muy diversos en su naturaleza y su magnitud, y existían así varias “repúblicas” en el mundo indio, y también en el mundo español. Pero con el correr del tiempo se impuso la concepción general de una “república de indios” y una “república de españoles”, ambas bajo la autoridad del rey, que daba unidad al conjunto².

“Las dos repúblicas compartieron las mismas autoridades superiores y el mismo Derecho indiano, incluida la misma constitución política, y, bajo ese orden jurídico-político común, cada una tuvo sus propias autoridades locales y su propio ordenamiento jurídico. Las comunidades indígenas mantuvieron -como se recordó- a sus caciques y algunas llegaron a contar con cabildos exclusivos. Además, la Corona castellana reconoció la vigencia de sus buenas leyes y costumbres, anteriores y posteriores a su incorporación a ella, ordenando que fueran aplicadas en subsidio de las leyes de Indias. A su vez, los españoles formaron sus propios cabildos y, en subsidio del Derecho indiano, se rigieron por el de Castilla” (Levaggi, 2001, p. 31).

Esa forma se encuentra ya cristalizada en las descripciones contenidas en los *Comentarios Reales* del Inca Garcilaso de la Vega³.

La existencia jurídica de “repúblicas” separadas constituyó una forma de imponer jerarquías coloniales de poder, pero, como contra-

-
- 2 Quedaban fuera de esta categorización los negros, que en tanto esclavos no tenían ningún derecho, y los mestizos, que constituían un resultado indeseado de la coexistencia de las dos repúblicas.
 - 3 En el “Proemio” de los *Comentarios Reales* Garcilaso escribe sobre “las repúblicas del Nuevo Mundo, como la de México y la del Perú”, aludiendo a las sociedades anteriores a la conquista española (Garcilaso, 1991 1, p.4).

partida, proporcionó medios de protección a los indígenas. Se crearon instituciones para defender sus derechos. El fiscal del Consejo de Indias asumió el cargo de “protector de indios”. Con el tiempo surgió un protector general de indios en cada virreinato y protectores en las ciudades. Se designó un abogado y un procurador de indios en las audiencias y se creó una jurisdicción especial para los indios, a través del Juzgado General de Naturales⁴. Steve Stern (1986) ha mostrado como los curacas andinos utilizaron estos mecanismos para litigar exitosamente con los españoles. Los indios, además, estaban sustraídos a la autoridad de la Inquisición.

Interesa subrayar que ambas repúblicas tenían sus propias estructuras de poder, paralelas e independientes entre sí. A mediados del siglo XVI la corona impulsó la creación de los Cabildos en las comunidades indígenas, a la usanza peninsular, con un número variable de alcaldes y regidores (todos indios), de acuerdo a la cantidad de pobladores que tenían. Estos debían gobernar las comunidades, permitiéndose la subsistencia de “las leyes y buenas costumbres que antiguamente tuvieron los indios para su buen gobierno y policía, siempre que no fueran contra la religión cristiana ni contra las leyes reales”. Estaba prohibido que españoles, mestizos y negros pudieran habitar en los pueblos de indios, para protegerlos de abusos. Los cabildos indígenas debían administrar los bienes comunales, asegurar el abastecimiento de las poblaciones, recaudar los tributos, controlar el comercio local, etcétera⁵.

“No hay que olvidar la originalidad de los reinos de Indias: la «república de los indios» fue dotada de dos autoridades, una municipal y otra señorial. A diferencia de la república de los españoles, la república de los indios conoció hasta la

4 “Título III del libro VI de la Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias”. En Diccionario Panhispánico del Español Jurídico <https://dpej.rae.es/lema/rep%C3%BAblica-de-indios> (Revisado el 1 de octubre de 2021).

5 “Título III del libro VI de la Recopilación de las Leyes de los Reinos de las Indias”. En Diccionario Panhispánico del Español Jurídico <https://dpej.rae.es/lema/rep%C3%BAblica-de-indios> (Revisado el 1 de octubre de 2021).

época de la Independencia, por un lado, unas autoridades señoriales —los caciques indios o curacas de sangre—. Por otro lado, unas autoridades elegidas por el común según prácticas venidas de la tradición comunitaria castellana —el alcalde varayoc—. Sin embargo, unas como otras son el resultado de una hibridación con los antiguos sistemas de autoridades indígenas (Chassin, 2008).

A lo largo del siglo XVIII, en medio de la crisis general del virreinato, fueron agudizándose los conflictos entre los curacas y los cabildos de indios, por los abusos cometidos por muchos caciques. El alzamiento de Túpac Amaru agravó la situación. Luego de su derrota, la administración colonial decidió que la existencia de ese liderazgo étnico comportaba el riesgo de nuevos alzamientos, que podrían desembocar en la temida guerra de castas. Aunque parte de los caciques combatió bajo las banderas del rey, varios lo hicieron recién cuando evaluaron que el movimiento insurgente iba a ser derrotado. Para muchos, se trataba de escoger la opción que mejor parecía garantizar sus privilegios. Los curacas no eran confiables para la corona, pero muchos eran vistos también con malos ojos por los indios del común, por el abuso del poder a través del cual se habían enriquecido. Durante las décadas que siguieron se eliminó a parte de la nobleza indígena comprometida en el movimiento (Cahill 1984, Millones 1978, O’Phelan 1997), y se optó por ir reemplazando a los curacas que fallecían por mestizos y hasta por blancos. Paralelamente, a los curacas se les fue despojando de sus funciones. El golpe más duro fue despojarlos del cargo de cobradores del tributo, por la merma de su poder que eso representaba. Nuria Sala i Vila (1989) ha documentado ampliamente el enfrentamiento entre los curacas, cuyo poder declinaba, y los cabildos de indios, que lo iban ocupando progresivamente, como intermediarios entre las comunidades indígenas y la sociedad mayor. Curacas crecientemente distanciados de sus “representados”, pretendían influir en la elección de las autoridades de los cabildos de indios, reclamando que se les diera preferencia como candidatos a los principales, por encima de los indígenas del común, algo que estaba expresamente prohibido por las Leyes de Indias.

Al llegar la independencia los curacas estaban en una situación de gran debilidad. La decisión de Simón Bolívar de abolir los títulos nobiliarios representó para ellos el golpe final, pues se eliminaron los títulos de nobleza españoles, pero también los andinos. Unas pocas familias indígenas, descendientes de la nobleza inca, pudieron preservar un cierto nivel de prestigio social y jugar un reducido papel político, pero los curacas desaparecieron como un estamento social jurídicamente reconocido⁶.

La desaparición de la élite curacal brinda una clave para comprender la ausencia de proyectos nacionales indígenas a lo largo del período republicano. La conversión de un grupo étnico (o grupos) en una nacionalidad supone la existencia de una élite cultural capaz de construir un discurso de identidad que vertebre al nuevo sujeto social, cohesionándolo. Esa posibilidad histórica se perdió para la población indígena en el Perú en la transición del orden colonial al republicano. La desaparición de los curacas supuso la destrucción de la elite intelectual capaz de gestar un proyecto nacional, confinando a la abrumadoramente mayoritaria población indígena a la condición de grupos étnicos pobres, débiles y fragmentados, sin capacidad para levantar una propuesta nacional alternativa. Durante el siglo y medio siguiente hubo muchas rebeliones indígenas, pero estas carecieron de un horizonte de poder: fueron reacciones desesperadas frente a la opresión y el abuso, pero sin un proyecto de cambio social viable, que ofreciera un orden

6 Hubo la iniciativa del Consejo de Gobierno, en mayo de 1825, de restaurar el colegio de indígenas, disponiendo que su rector formara “un plan de educación más extenso, que el mezquino que le habían dado los españoles, y que aún intentaron suprimir por mantener esta nación desgraciada en el abatimiento y la esclavitud”. En septiembre del mismo año se aprobó proporcionar educación a un limitado número de indios, uniendo dos colegios de Lima para fundar el Convictorio de Bolívar, que debía otorgar doce becas para otros tantos indígenas, “a quienes se costeará alimento, enseñanza y vestidos”, con la idea de que “los indígenas puedan ser útiles a sus pueblos”. Iniciativas modestas, que aparentemente fueron abandonadas luego de la expulsión de Bolívar del Perú (Rey de Castro, 2013, pp. 256, 267).

alternativo. El resultado fue la completa desarticulación de las estructuras de poder indígenas.

Apenas superado el desorden de la transición del virreinato a la República, las cosas volvieron al viejo orden por su propio peso. El país estaba quebrado y se recurrió entonces al fácil expediente de restablecer el tributo indígena colonial, cambiándole apenas el nombre por el de “contribución personal”⁷. Así, los indios, eliminados jurídicamente del orden republicano como categoría social, volvieron a ingresar a este como categoría fiscal. Resulta imposible conciliar el discurso de la igualdad ciudadana con el pago de un tributo al Estado, por el hecho de ser indio.

En la colonia era frecuente que coexistieran en el mismo territorio un cabildo de vecinos o notables -que agrupaba a los españoles y mestizos- y un cabildo indígena, siendo ambos reconocidos jurídicamente. Y era frecuente que existieran conflictos entre ambos, que exigían la intervención de las autoridades coloniales, para proporcionar ciertas garantías a los indios. La abolición de las comunidades indígenas rompió este equilibrio.

Los cabildos indígenas tuvieron un poder limitado mientras fue hegemónica la estructura de poder curacal. Pero a medida que ésta fue decayendo aquellos fueron cubriendo el vacío de poder que se iba formando. Joelle Chassin (2008) ha mostrado que, en el alzamiento contra la corona que se produjo en Huánuco en 1812, los alcaldes de indios jugaron un rol fundamental como líderes de los comuneros alzados, mientras la nobleza indígena quedaba al margen. Al iniciarse la República, la organización de los cabildos indígenas, con sus alcaldes-vara, alguaciles, campos, etcétera. se convirtió en la forma de gobierno propia de las comunidades.

7 Christine Hünefeldt ha detallado el debate que se produjo acerca de cómo cobrarlo, que se solucionó retornando al uso de las viejas Matrículas de Contribuciones coloniales (Hünefeldt, 1999, pp. 11-53).

República de indios, República de criollos

La dualidad de estructuras de poder existente en la colonia, con la república de españoles y la república de indios separadas, fue formalmente abolida cuando San Martín decidió que los llamados “indios” debieran denominarse en adelante “peruanos”, como una manera de acabar con el “irritante sentido” que aquella denominación tenía, una iniciativa bienintencionada que desgraciadamente no cambió la condición real de los indígenas, que, en tanto tales, con apenas un breve paréntesis de seis años, siguieron pagando el tributo, pero jurídicamente dejaron de existir. La República no les dio un nuevo estatuto jurídico, y durante el siglo y medio siguiente fueron excluidos sistemáticamente de la ciudadanía. Las comunidades indígenas, la institución más importante del país, fundamental para la defensa de los pobladores andinos, fue formalmente eliminada por decisión del Congreso Constituyente y por un decreto bolivariano de 1825, que dispuso que sus tierras se repartieran entre sus integrantes, para convertirlos en propietarios independientes, revirtiendo las que quedaran al poder del Estado.

La nueva organización política republicana se organizó sobre el patrón colonial de la república de españoles. Las intendencias se convirtieron en departamentos, manteniendo las mismas fronteras; el lugar de los intendentes fue cubierto por los prefectos, y por debajo de estos se creó la estructura de subprefecturas, gobernaciones y teniente gobernaciones, como representantes del poder estatal central criollo. El gobierno local se encomendó a los municipios.

Mientras tanto, en las sociedades andinas se mantuvo la organización de los antiguos pueblos de indios, también conocidos como el común de indios, o como comunidad indígena, con la estructura de gobierno heredada de los cabildos indígenas coloniales, con alcaldes-vara⁸, regidores, alguaciles, campos⁹. Esas autoridades, a diferencia de los curacas, no constituían una nobleza hereditaria, de linaje. Eran

8 Conocidos así por la vara que éstos portaban, como símbolo de autoridad, que proviene de la tradición española.

9 Los nombres varían de región a región.

elegidos por un periodo de un año entre los indios del común, después de haber cubierto cargos de progresiva responsabilidad en el gobierno comunal¹⁰.

La diferencia fundamental entre la colonia y la República es que bajo el poder colonial las comunidades indígenas y sus autoridades eran legalmente reconocidas y tenían personería jurídica. En cambio, para el orden jurídico nacional, en la República, las comunidades dejaron de existir legalmente, y con ellas dejaron de existir las autoridades comunales. En realidad, ni las comunidades se disolvieron, ni se extinguieron sus estructuras de gobierno, que eran imprescindibles para la reproducción social del campesinado andino. Pero perdieron el reconocimiento legal del cual habían gozado durante la colonia, a lo que añadió la extinción de los curacazgos y la derogación de las Leyes de Indias, que durante el virreinato les habían garantizado cierta protección legal. Las autoridades comunales no existían legalmente, pero para cumplir su función necesitaban ser reconocidas por las autoridades estatales. Como veremos, esto terminaría convirtiéndolos en sirvientes de los funcionarios gubernamentales.

La democracia comunal tiene características diferentes a las de la democracia europea. Las estructuras de poder andinas están organizadas bajo el principio de una carrera de servicio a la comunidad. Sólo después de haber desempeñado varios cargos civiles y religiosos de cada vez mayor responsabilidad un comunero está en condiciones de ser propuesto para el cargo de alcalde-vara. Esta elección supone la culminación de una carrera de servicio a la comunidad, y el prestigio social obtenido es el mayor aliciente para desempeñar bien el cargo.

La elección del alcalde vara tiene, a su vez, una doble dimensión: profana y sacra. La primera es legitimada por la elección, por lo general realizada en asamblea comunal en diciembre. La segunda requiere que el alcalde electo haga una ofrenda a los apus, los cerros tutelares. Si esta es bien recibida, la autoridad puede asumir el cargo, si es rechazada simplemente no podrá ejercer. Carmen Escalante y Ricardo Valderrama han mostrado, en un excelente estudio etnográfico sobre las estructuras

10 Valderrama y Escalante (1988).

de poder que se organizan en torno al manejo del agua de riego, que, a fines del siglo XX, en la comunidad de Yanque Hanansaya, en el Valle del Colca, Arequipa, el yaku alcalde-vara, o alcalde de aguas, debe disponer de tres varas: la primera es una miniatura que se incorpora en la iranta u ofrenda que se ofrece al apu, la segunda es la que tiene poder y permanece en la casa del alcalde en una hornacina, que es una especie de altar, y la tercera es la que porta el alcalde, que recibe su poder de la vara principal que está en su casa. El mosoq alcalde vara (nuevo o joven) asume por lo general el cargo el 1° de enero. Su vara debe de ser “bautizada” por el sacerdote. Para este, lo que hace es bendecirla (Valderrama & Escalante, 1988).

Las comunidades eran las instancias de poder donde participaban los indígenas, al margen del reconocimiento oficial, mientras que las instancias políticas regionales y nacionales eran coto cerrado de los criollos. El ordenamiento jurídico administrativo de la nueva República tenía vigencia para el mundo criollo y mestizo, pero el grueso de la población indígena estaba excluido de sus derechos, aún si formalmente los indígenas tuvieran el derecho al voto. En 1895 se decidió excluir del voto a los analfabetos, con lo que en términos prácticos se terminó de excluir también *de jure* a la población indígena de la ciudadanía. Esta situación se mantendría hasta la constitución de 1979, que reconoció finalmente a los analfabetos el derecho al voto.

Volvamos al fundamento de la organización política de la sociedad colonial. Esta se basaba en la existencia de dos repúblicas -la República de indios y la República de españoles- que existían separadas e independientes entre sí, con un sistema político y autoridades particulares, sometidas ambas repúblicas a la autoridad del rey. La República de indios tenía su sistema de poder que combinaba una autoridad de origen señorial (los curacas) y una nacida del común de indios, el cabildo, con sus alcaldes vara, regidores, alguaciles, etcétera. Para fines del periodo colonial la institución de los curacas estaba en abierta decadencia y quienes ejercían efectivamente el poder eran los alcaldes de indios, o alcaldes vara, elegidos anualmente, junto con su cuerpo de funcionarios subalternos.

En la transición del poder virreinal al republicano la organización de la República de indios se mantuvo sin cambios significativos: el poder en las colectividades indígenas -las comunidades- seguía siendo administrado por los cabildos, en que anualmente se elegía a los alcaldes vara y sus subalternos. En las zonas densamente indígenas esta organización se mantuvo virtualmente hasta la reforma agraria de 1969. La República no cambió esta estructura porque, como veremos, terminó siendo funcional para un Estado débil y precario, sin la capacidad de ejercer el poder en el vasto mundo serrano. Lo que cambió radicalmente fue la inscripción de esta estructura en el aparato del Estado.

La República de indios era reconocida por la legislación indiana. Las Leyes de Indias contenían disposiciones específicas que normaban su funcionamiento y le prestaban garantías jurídicas para los casos en que se actuara contra ella o contra los intereses de sus integrantes. El gran cambio que se produjo en la transición a la República fue el desconocimiento jurídico de la República de indios. En tanto la propia categoría "indio" se declaró abolida, con ella desapareció la República de indios y sus instrumentos de defensa legal. Visto desde el punto de vista de los indios la República de los españoles fue remplazada por la República de los criollos. Para relacionarse con ella era necesaria la intervención de mediadores. En el período colonial estos fueron originalmente los curacas y después los alcaldes de indios. En la República que se fundó con la independencia siguieron siendo los alcaldes de indios, pero estos no tenían reconocimiento legal. Las máximas autoridades de las colectividades andinas no existían, jurídicamente hablando, para el aparato político republicano y para sus representantes. Las autoridades indígenas, indios del común elegidos por un año en asamblea, no tenían ni remotamente el prestigio social del cual gozaron los curacas. Pero necesitaban imprescindiblemente de un reconocimiento como representantes de sus colectividades para poder cumplir sus funciones de mediación entre el mundo indígena y el aparato estatal. Para obtenerlo tendrían que pagar un precio muy elevado.

La crisis colonial, los criollos y la Independencia

La Independencia del Perú tuvo como telón de fondo la crisis colonial. Esta se engarzó con el descontento de los criollos hispanoamericanos. España, embarcada a lo largo del siglo XVIII en un enfrentamiento fatal con el ascendente imperialismo inglés, agravó la expoliación de sus colonias americanas a través de los repartimientos, en el caso de los indígenas, y de la marginación de los criollos de las instancias de poder. Éstos, que se auto identificaban como “españoles americanos”, buscaron el reconocimiento de sus derechos. Se sentían españoles, aún cuando su condición de americanos los ponía en desventaja. Simón Bolívar y José de San Martín, como otros criollos, hicieron su formación escolar en España y, antes de optar por la insurgencia, intentaron conseguir que se reconocieran sus derechos en la corte de Madrid. San Martín llegó inclusive a combatir bajo las banderas del rey de España, contra la invasión napoleónica. El rechazo que sufrieron culminaría con su opción separatista.

El descontento de los criollos fue plasmado doctrinariamente por el jesuita peruano Juan Pablo Vizcardo y Guzmán. Este, deportado a España junto con su orden religiosa y sufriendo también el rechazo de la corona, luego de diversas vicisitudes en la búsqueda de apoyo internacional para la independencia, redactó en Londres un folleto dirigido a sus compatriotas, al que tituló “Carta a los españoles americanos”. Publicado póstumamente en Londres en 1799, un año después de su muerte, fue considerado por Francisco de Miranda el mejor manifiesto del grupo criollo insurgente, y él se encargó de que circulara por todo el continente.

La Carta convirtió a Vizcardo y Guzmán en el primer ideólogo de la independencia y de la emergencia de una conciencia nacionalista en la América hispánica. Es una gran pieza de literatura patriótica, que constituye una toma de conciencia con relación a la especificidad histórica de los españoles americanos, también conocidos como criollos. “El Nuevo Mundo es nuestra patria, su historia es la nuestra” (Vizcardo y Guzmán, 2019, p. 57). Ellos, sostiene, son los hijos y descendientes de los conquistadores y tienen como título para sus reivindicaciones el de-

recho de conquista invocado por sus ancestros. No hay ningún intento de incorporar a los indígenas en su proyecto; se conduce de la inicua explotación que sufren en manos de los intendentes y corregidores, pero ellos no forman parte del cuerpo político nacional al cual convoca. Sostiene que los criollos deben de separarse de los españoles peninsulares, a los cuales no les deben nada, y de quienes sólo han recibido agravios: “Guiados de un entusiasmo ciego, no hemos considerado, que tanto empeño en favor de un país, que nos es extranjero, a quien nada debemos, de quien no dependemos y después nada podemos esperar” (Vizcardo y Guzmán, 2019, pp. 58-59). Las ingentes riquezas que los conquistadores y sus descendientes produjeron para España no han recibido su justa recompensa, sino les han sido expropiadas: “Todo lo que hemos prodigado a la España ha sido pues usurpado sobre nosotros y nuestros hijos” (Vizcardo y Guzmán, 2019, p. 59).

Simón Bolívar, en su Carta de Jamaica (1815), reflexiona en la misma dirección, planteando descarnadamente la ambigüedad estructural de la posición de los criollos que han optado por la Independencia: “no somos indios ni europeos, sino una especie media entre los legítimos propietarios del país y los usurpadores españoles: en suma, siendo nosotros americanos por nacimiento y nuestros derechos los de Europa, tenemos que disputar éstos a los del país y que mantenernos en él contra la invasión de los invasores; así nos hallamos en el caso más extraordinario y complicado” (Bolívar, S., 1978). Los criollos tienen pues que combatir contra la invasión de los españoles peninsulares, por una parte, y disputar sus derechos a “los legítimos propietarios del país”, es decir, los indios. En Vizcardo y Guzmán y Bolívar ni por asomo existe la idea de constituir una nación con los indios. Lo que complicaba aún más la situación de los criollos es que los españoles peninsulares eran sus padres.

La clase dominante colonial limeña, formada mayoritariamente por españoles peninsulares, fue quebrada por la independencia. Estos eran 10,000 cuando llegó San Martín y quedaron reducidos a 500 por la política de Monteagudo, el secretario del Libertador (Flores Galindo, 1991). La guerra arruinó una estructura económica ya golpeada por la pérdida de Potosí, como consecuencia de la creación del virreinato del

Río de la Plata, y, quebrada la columna vertebral de la economía colonial, el país se convirtió en un conjunto de regiones cerradas sobre sí mismas, separadas por amplios territorios donde imperaba la economía de autosubsistencia (Manrique 1987).

El caudillismo militar

La crisis interna de la joven república coincidió con la gran crisis mundial de 1824 -la primera de la era del capitalismo industrial-, la guerra había destruido su infraestructura productiva y el Perú se vio obligado a declararse en bancarrota en 1826. De ese ambiente surgiría el caudillismo militar, que no era propicio para el debate doctrinario. Las disputas ideológicas del periodo se concentraron en la forma del Estado que se quería fundar: monarquía o República. Pero el debate sobre la composición de este fue libresco, sin basarse en las características de la sociedad real sobre la cual se quería construir una nación.

La ausencia de fracciones burguesas capaces de levantar proyectos políticos nacionales, debido a su raquitismo económico, impidió la formación de partidos históricos, como se crearon en naciones como Uruguay, Paraguay, Argentina, Chile, Colombia, etc., donde la disputa político doctrinaria entre liberales y conservadores llegó hasta a sangrientas guerras civiles. Nada de esto sucedió en el Perú, donde existía un abismo entre el país formal, consagrado en una cada vez más copiosa legislación, y el país real, donde buena parte del poder corría al margen de lo que proclamaban las leyes de la República. En medio del desorden se impuso el militarismo. A lo largo de todo el siglo XIX tuvimos un país gobernado por caudillos militares, con apenas dos excepciones: el gobierno de Manuel Pardo (1872-1876) y el de Nicolás de Piérola (1895-1900), este último surgido de una guerra civil.

La gran debilidad del Estado central y la inestabilidad que acompañó al militarismo impidieron que se pudiera constituir un sólido poder central. Crecieron entonces fuertes poderes locales, que desembocarían en el gamonalismo, la modalidad más importante de ejercicio de poder sobre la población indígena durante el siguiente siglo y medio. Esto no propició la formación de regiones sólidas sino fortaleció a

grupos sociales retrógrados, que se convirtieron en tenaces opositores frente a los intentos de modernización del país. Mariátegui lo captó agudamente cuando al oponerse a las ideas federalistas señaló que una descentralización, imperando el gamonalismo en el interior, lejos de promover la modernización fortalecería a poderes locales retrógrados (Mariátegui, 1968).

La República criolla y la población indígena

A lo largo del siglo XIX en el Perú oficial primó una visión negativa sobre el indio y el papel que este debía cumplir en la construcción de la Nación. Era evidente la necesidad de contar con él para sacar adelante al país, pero se dudaba de que pudiera aportar algo más que su fuerza de trabajo, especialmente en las minas y la agricultura. Quien plasmó más nítidamente esta visión fue Bartolomé Herrera, el arzobispo de Lima y el ideólogo conservador más importante del siglo XIX.

Herrera consideraba que los indios no debían acceder a la ciudadanía. Para él, el origen de la soberanía residía en la naturaleza, que a su vez dependía de la voluntad divina: “Dios no da autoridad a un hombre en particular, a un determinado Rey, pero ha creado una naturaleza en la que los individuos son desiguales, en la que unos tienen más capacidades que otros; y son esos más dotados por la naturaleza —por Dios, en última instancia— quienes tienen el derecho divino de gobernar”.

El discurso de Herrera naturaliza las desigualdades sociales y económicas atribuyéndolas al “orden natural”, que ha hecho a los seres humanos naturalmente desiguales, por lo que unos han nacido para mandar y otros para obedecer. Se trata de la misma línea argumental defendida por Ginés de Sepúlveda en el siglo XVI, en su polémica con Bartolomé de las Casas sobre la naturaleza de los indios: la doctrina de la “servidumbre natural” de Aristóteles, según la cual los hombres son creados desiguales por la Naturaleza, siendo dotados unos para ser amos y mandar, y otros para ser esclavos y obedecer. Sepúlveda y Herrera explican la existencia de este orden natural como el resultado de la intervención de la divina Providencia (Manrique, 1993).

Según Herrera, el Perú debiera ser gobernado por una elite del saber; una aristocracia de la inteligencia. El pueblo -léase la población indígena- debía ser excluido de la ciudadanía: “Aunque repugne a las preocupaciones difundidas por los exagerados escritores del último siglo, es indudable que unos hombres han nacido para mandar y otros para obedecer (...) el pueblo, esto es, la suma de los individuos de toda edad y condición, no tiene la capacidad ni el derecho de hacer las leyes (...) El derecho de dictar las leyes pertenece a los más inteligentes —a la aristocracia del saber, creada por la naturaleza-”. De esa manera a través de una fundamentación de tinte racionalista se preserva la estructura social colonial, que garantiza que “los inteligentes” sean siempre los miembros de la clase dominante. Esta fundamentación sería recogida más adelante por Francisco García Calderón, a inicios del siglo XX.

La estructura social peruana del siglo XIX y el colonialismo interno

Cuando se habla de herencia colonial se suele aludir a la continuidad de instituciones coloniales como el trabajo forzado, el tributo pagado por los indígenas por su condición de tales, y la esclavitud de la población negra, disfrazada como una tutela, que inicialmente llegaba hasta los 21 años de edad del supuesto liberto y que fue extendida luego hasta los 50 años, en 1839, por Agustín Gamarra, en cuanto lo permitió la situación.

Pero la continuidad más importante se encuentra en la propia estructura social: primero, en el mantenimiento de facto de la estructura político administrativa de la “república de indios” y, en segundo lugar, en la existencia del grupo que se autodenominaba español americano y que devino después en criollo, que mantuvo el control del poder de la República durante los dos siglos siguientes, cuyo interés era mantener y usufructuar las estructuras de dominación colonial. Como vimos Vizcardo y Guzmán reclamaba, como título de legitimidad de las pretensiones de los españoles americanos el derecho de conquista, al igual que sus padres, los conquistadores. No hubo una ruptura como la que se produjo en los estados coloniales creados por Inglaterra, Francia,

Alemania, Holanda, etc., donde, con la independencia, las fuerzas colonialistas fueron expulsadas y el poder quedó en manos de las elites nativas. En esos casos la ruptura permite hablar con propiedad de estados poscoloniales.

En el Perú las elites nativas que podrían haber forjado un proyecto nacional eran los curacas, y como vimos estos fueron eliminados. Los españoles americanos, devenidos en criollos durante la República, se sentían más cercanos a España y a Europa que a los pobladores indígenas originarios, de quienes los separaba el idioma, las cosmovisiones, la religiosidad, la cultura. Benedict Anderson señaló agudamente la irónica paradoja de la situación de los criollos, que los llevaría a romper con aquellos con los cuales eran idénticos -sus padres-, para formar naciones con aquellos con los que no tenían nada en común (Anderson, 1993).

Los criollos y los mestizos, que eran una reducida fracción de la población, se proclamaron la Nación, excluyendo a la inmensa mayoría del poder. Se ha alegado en contra que en determinados períodos los indios tuvieron derecho a voto durante el siglo XIX. Para responder a esta objeción, basta preguntarse cuántos indígenas llegaron al parlamento o cualquier otra instancia del gobierno nacional durante estos dos siglos de vida republicana. No es casual que la elección de un maestro rural de una región indígena, precisamente al conmemorarse el bicentenario de la independencia, haya provocado un terremoto político.

La vida política en los Andes. Poder y servidumbre

¿Qué representaban las instituciones políticas de la República para la vida cotidiana de la gran mayoría de la población peruana? Los indígenas se relacionaban con las instituciones administrativas del Estado de una manera muy parecida a como lo hacían con el Estado virreinal. Estaban obligados a pagar un tributo por ser indios, debían brindar trabajo gratuito a los representantes del poder central, a los curas, y a las corporaciones municipales, como en los tiempos de la mita colonial, todo esto agravado porque habían perdido la protección legal que les brindaban las Leyes de Indias. La posibilidad de tener acceso a la fuerza

de trabajo indígena gratuitamente era un poderoso aliciente para las pugnas entre las familias de los notables del interior.

Por lo general, las familias gamonales cubrían los intereses particulares que las enfrentaban bajo el manto del alineamiento y la adhesión con los grandes caudillos nacionales. Así, si la familia principal militaba en el civilismo, sus rivales se alineaban con el pierolismo. Este tipo de fisuras permite sacar a la luz algunas de las tensiones que atravesaban el sistema.

El grueso de la población indígena vivía en comunidades, se gobernaba por sus autoridades tradicionales democráticamente elegidas, y estas se relacionaban cotidianamente con las autoridades del Estado criollo, que valoraban vivamente el papel que cumplían: “(sus) funciones no las podrían enumerar ni los mismos que las desempeñan, afirmaba un prefecto. Son verdaderos auxiliares de los agentes de la policía (...) Son una especie de jefes de tribu, cuyos miembros respetan y acatan las órdenes emanadas de ellos”¹¹ (el subrayado es mío).

Los varas eran elegidos democráticamente por la comunidad, pero para la sociedad republicana la legitimidad de su nombramiento era nula. Como ya se dijo, las comunidades indígenas fueron extinguidas al iniciarse la República. Desaparecidas estas jurídicamente, las autoridades comunales desaparecieron igualmente del orden legal republicano. Por supuesto esto no extinguió realmente a las comunidades indígenas ni a sus autoridades, pero las invisibilizó. La comunidad indígena, la institución peruana que encuadraba a la mayor parte de la población, y sus autoridades legítimas, no existían para el orden político republicano y para los debates de los ideólogos de la República¹².

11 BNP-SI: E-781: “Memoria del Prefecto del Departamento de Huancavelica, Don Guillermo Cacho”. Huancavelica, 31 de mayo de 1907, 60 ff.

12 De acuerdo al III Censo de Comunidades realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática INEI, al año 2017 existían 2.703 comunidades indígenas en la selva y 6.682 comunidades campesinas en la sierra y costa. La comunidad campesina lejos de desaparecer ha continuado expandiéndose y hoy es la institución más importante del país.

Pero las comunidades seguían existiendo, y los alcaldes-vara, sus regidores y alguaciles, necesitaban el reconocimiento de las autoridades políticas para poder relacionarse con el Estado. Esa es la razón por la cual se veían obligados a ofrecer diversas prestaciones gratuitas y hasta a ir a trabajar por turnos como sirvientes a las casas de los gobernadores, subprefectos, curas, alcaldes: la constelación gamonal. Una vez elegidos por la comunidad estaban “obligados a presentarse a las autoridades constituidas, como medio de imprimir cierta legalidad a su carácter”¹³ (el subrayado es mío).

Las comunidades de indígenas se reunían en la primera quincena de diciembre de cada año, en la plaza pública de sus pueblos, para elegir “a los varayos, que por su jerarquía toman los nombres de Alcaldes, Regidores, Alguaciles, Campos, Pachacuracas y Ayllucuracas”. Ser elegido se consideraba un honor, y las nuevas autoridades asumían el cargo el 1° de enero, tomando como insignia un bastón o vara, que era bendecido por el párroco. “Durante el periodo anual de su cargo de varayo (...) se cree obligado, libre y espontáneamente (...) a auxiliar a las autoridades políticas, judiciales y municipales de su distrito”¹⁴ (el subrayado es mío). El carácter “libre y espontáneo” del trabajo gratuito que entregaban los indígenas es un dato clave en el mecanismo de control social y político en los Andes. De ahí la ironía de que los indios denominaran “trabajos de República” a la mita que tenían que brindar a las autoridades.

La institución de los alcaldes-vara aseguraba la dominación estatal en las áreas rurales serranas: “el servicio de más significación que éstos prestan, es el de auxiliares de la policía (...) ya para la captura de algún reo y aun para la de los sorteados (al Servicio Militar Obligatorio, N.

13 BNP-SI: E-781: “Memoria del Prefecto del Departamento de Huancavelica, Don Guillermo Cacho”. Huancavelica, 31 de mayo de 1907, 60 ff.

14 BNP-SI: E-774. “Memoria del Prefecto del Departamento de Huancavelica, 1911”.

M.) (...) cumpliendo así una obligación que, voluntariamente se imponen”¹⁵.

Otro funcionario reiteraba la importancia que las autoridades comunales tenían para el Estado: “los varayos son los mejores agentes de policía. Se ha visto casos en que, merced a su abnegación y constancia, se ha capturado a los criminales prófugos; su celo y fidelidad han contribuido a la conservación del orden público”¹⁶. El prefecto reconocía, asimismo, la ilegalidad de estas prestaciones, pero advertía la necesidad de mantenerlas: “Como estos servicios son gratuitos y tienden a desaparecer a medida que se persuaden de que no es un deber para ellos cumplir con esa carga, convendría, por lo menos, reglamentar esa institución de origen incaico mientras el Estado se halle en condiciones de sostener el número suficiente de gendarmes”¹⁷.

Los varas actuaban como sirvientes y auxiliares gratuitos de las autoridades políticas materialmente en toda la sierra peruana. Lo hacían en Huancavelica y Cusco, pero sucedía lo mismo en Puquio¹⁸, Caylloma¹⁹, o en Huamanga²⁰. Existió, similarmente, hasta la guerra con Chile en el valle del Mantaro y su supresión en 1884, demostró pronto ser un grave error. En diciembre de 1884 la Inspección de Obras Públicas del Concejo Provincial de Huancayo se quejaba ante el Sub Prefecto de la provincia, que había suprimido a los Alcaldes de vara, “los que estaban encargados de traer las comunidades por barrios para el servicio

15 BNP-SI: E-781: “Memoria del Prefecto del Departamento de Huancavelica, Don Guillermo Cacho”. Huancavelica, 31 de mayo de 1907, 60 ff.

16 BNP-SI: E-774: “Memoria del Prefecto del Departamento de Huancavelica, 1911”.

17 BNP-SI: E-781: “Memoria del Prefecto del Departamento de Huancavelica, Don Guillermo Cacho”. Huancavelica, 31 de mayo de 1907, 60 ff.

18 Montoya, 1980, p. 237.

19 Manrique, 1985.

20 En 1904 el Sub Prefecto de Huamanga intercedía para que devolvieran sus varas a los alcaldes “pues sin la intervención de dichos varayos, mis disposiciones son ilusorias”. Urrutia et al: 1987: 13).

de baja policía, [sin ellos] esta Inspección no podía, a su pesar, llenar su contenido por la falta absoluta de gente²¹.

En algunas ocasiones los conflictos entre los funcionarios civiles y eclesiásticos permitían que aflorasen testimonios que muestran la extensión del uso del trabajo indígena servil, usufructuado por las autoridades *misti*, en general. En 1890, el Sub Prefecto de Caylloma (Arequipa) advirtió al cura de Madrigal, José García, que no debía obligar a los indios a “cualquier trabajo forzado”. Este respondió que, como veía que, a pesar de las leyes en contra, los indios continuaban prestando servicios a todas las autoridades, se consideró con derecho a reclamarlos. “Juzgo más bien que son onerosos para los alcaldes –añadió– los servicios prestados al gobernador, pues siendo éstos nombrados para solo el servicio político del pueblo, con este pretexto los tienen todo el año de sus sirvientes o domésticos, sin remuneración alguna” (Manrique, 1985. pp. 176-177). El trabajo servil de los indígenas era utilizado pues no sólo para las obras y tareas públicas, sino privadamente, como sirvientes domésticos que debían ir por turnos a la casa de las autoridades a cumplir su labor. Este servicio tenía que ser cumplido por los indígenas de ambos sexos.

La cantidad de indígenas obligados a cumplir las tareas serviles a cambio del reconocimiento estatal variaba de acuerdo a la fuerza del gamonalismo en las distintas regiones. En Cusco, a fines del siglo XIX, el Gobernador que administraba un distrito o una comunidad disponía de una amplia corte de sirvientes indígenas:

“Dos alcaldes mozos o alguaciles, que se turnan semanalmente y dos alcaldes indios, que también se turnan con su regidor respectivo. Todos éstos son los que sirven en las distintas comisiones que reciben de la gobematura, ya sea por mandato superior o pedidos judiciales, siendo también éstos mismos los que están cobrando la Contribución (Personal), sirviendo así como agentes de policía. También existen un Alcalde, un Segundo y un Regidor en las parcialidades de Ahipay, Ccota-taqui, Saccacca, Amaro, Mallca y Viachi, quienes no sirven en

21 ADJ: “Libro de Sesiones Ordinarias 1883-1887”. Huancayo, 14 de diciembre de 1884, f. 123

la casa del Gobernador (...) los Segundos son los encargados de cobrar la contribución”²².

No es de sorprender que el prefecto de Huancavelica, opinara en 1907, sobre sus subordinados, que cada Gobernador era un remedo de señor feudal, “con derecho a los servicios y hasta a los bienes de los indígenas”²³.

Es patético el contraste entre los alcaldes vara indígenas republicanos, que debían ir a trabajar como sirvientes a las casas de los notables por turnos para ser reconocidos como autoridades, y esos curacas andinos coloniales educados, hábiles en quechua, castellano y latín, con títulos nobiliarios, y grandes intereses económicos, especialmente comerciales. Respondiendo una pregunta de Pablo Macera, el gran historiador Jorge Basadre señaló tajantemente que la condición social de los indios empeoró con la independencia: “Empeoró durante la República, con respecto a la Colonia (...) He dicho lo mismo en varios libros, desde La iniciación de la Republica hasta la última edición de Historia de la República” (Macera, 1979, p. 138).

Las denuncias llegaron en unas pocas oportunidades al parlamento nacional, pero la presencia de gamonales en el congreso constituía una garantía de que los intereses de los notables del interior no serían tocados. Cuando en 1907 se discutía una propuesta del senador Severiano Bezada, que planteaba reglamentar los contratos de servicios de los indios, el senador Reynoso terció con una intervención cargada de cinismo, que puso punto final al debate: “Mejor es pues, dejar las cosas como están; y ya que, en concepto del autor del proyecto los indios, con reglamento o sin él, serán siempre víctimas de los gamonales, dejemos que las cosas se modifiquen por evolución gradual y que la edu-

22 ADC: Concejo Municipal del Cercado del Cuzco. Legajo 104. Oficio del subprefecto de Calca, al prefecto del departamento, José Martínez. Cuzco, 16 de noviembre de 1895. La observación de que ciertas autoridades no estaban obligados a ir a trabajar a casa del Gobernador indica que las demás si lo estaban.

23 BNP-SI: E-781: “Memoria del Prefecto del Departamento de Huancavelica, Don Guillermo Cacho”. Huancavelica, 31 de mayo de 1907, 60 ff.

cación se encargue de hacernos ver con satisfacción, que esos servicios han terminado”²⁴.

Unas pocas autoridades políticas justas denunciaban ese estado de cosas. Una circular enviada por el Prefecto del Cusco a los Sub Prefectos del departamento, el 23 de junio de 1888, contenía una violenta requisitoria contra los abusos de los Concejos Municipales, los curas, los jueces, las autoridades políticas y los “influyentes o potentados”, que “apoyados por las autoridades las más de las veces disponen del trabajo del indio como de cosa propia”. “La base *fundamental de todo* —señalaba— *es la ignorancia más profunda en que a éste se le mantiene por conveniencia de unos cuantos a quienes no conviene que el indio tenga noción alguna de sus derechos*”. El Prefecto había dictado cantidad de disposiciones y decretos, dando garantías a los indígenas que se las solicitaban, sin lograr mayores resultados²⁵.

Una denuncia del alcalde de Caylloma, en 1895, provocó la siguiente respuesta de prefecto de Arequipa:

“Visto el anterior oficio del Alcalde Municipal de la Provincia de Caylloma, manifestando la triste condición de los indígenas, obligados por los funcionarios públicos y aun por los particulares a prestar servicios sin ninguna remuneración, y teniendo en cuenta: que los individuos de esa raza son ciudadanos iguales en derechos civiles y políticos a todos los demás: que el procedimiento que se denuncia, atentatorio a la justicia y a la humanidad, está penado desde 1821, aún con expatriación, y que las autoridades políticas se hallan en el deber ineludible de velar porque los indígenas tengan toda la libertad e independencia en sus actos, y porque no se les imponga ninguna obligación forzada (...) Dispone: 1° Queda absolutamente prohibido en este Departamento el servicio de mitanis, pongos y otros establecidos por abuso; 2° Todo servicio personal que se exija a los indígenas, sin que medie

24 BNP-SI: PB 570199. Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, 1907.

25 ADC: Oficios del Concejo Provincial del Cuzco, 1896. Legajo 53, ff. 360.

un contrato libre celebrado por éstos, en el cual se estipule el respectivo precio, será castigado en la forma que prescriben las leyes vigentes, sin que se acepte excusa”²⁶.

El prefecto advertía que los funcionarios que no atendieran los reclamos de los indígenas sufrirían “las penas que este Despacho les inflinja conforme a la ley”²⁷. Como es de imaginar, hecha la proclama, la condición de los indígenas no se modificó en nada.

En 1906 el presidente José Pardo asumió la educación del indio como la solución del problema. El prefecto de Huancavelica informaba sobre la ejecución de la política dictada por el presidente, “poniendo el mayor cuidado en no soliviantar el apocado ánimo de los indígenas con una propaganda cuyos beneficiosos alcances están lejos de comprender. Evitar las reacciones violentas, como US. me lo previene, es medida de previsión y prudencia: siempre los anhelos de libertad, en espíritus no preparados para gozar de ese inestimable bien han producido fatales consecuencias”. Había pedido entonces a los curas y maestros que iniciaran “una propaganda discreta que tienda a desarraigar el concepto de la inferioridad del indio (...). Pláticas adecuadas (...) irán formando poco a poco, el carácter del indio y le irán haciendo comprender su dignidad de hombre”²⁸.

Si se profundiza en la lógica del gobierno de los poderes locales, y su articulación con el poder central, se llegará a la conclusión de que era difícil erradicar los abusos que cometían las autoridades contra los indígenas, si no imposible, porque en los hechos éstos eran una consecuencia necesaria de la forma cómo estaba estructurada la administración

26 BNP-SI: D7561. “Resolución expedida por la Prefectura del Departamento de Arequipa con el fin de proscribir los abusos que se cometen por algunos funcionarios contra los indígenas”. Arequipa, octubre 26 de 1895, 2 ff.

27 BNP-SI: D7561. “Resolución expedida por la Prefectura del Departamento de Arequipa con el fin de proscribir los abusos que se cometen por algunos funcionarios contra los indígenas”. Arequipa, Octubre 26 de 1895, 2 ff.

28 BNP-SI: E782: “Memoria elevada por el Prefecto de Huancavelica, Artemio Rodríguez Sánchez, al Ministro de Gobierno”, Huancavelica, 22 de junio de 1906.

del poder nacional. Una queja elevada por los indígenas de Cahuana (Alca, La Unión) al prefecto de Arequipa, motivó una respuesta del subprefecto de La Unión, en la cual éste explicaba la necesidad de mantener ciertas formas de servidumbre para que el poder político pudiera funcionar en el interior. Veamos primero la queja de los indígenas:

“Hace el espacio de muchos años que nos los indígenas sufrimos muchas torturas en el servicio doméstico y gratuito con grave perjuicio de nuestras personas e intereses a las autoridades del pueblo de Alca capital del distrito donde pertenecemos: que a causa de este servicio no solo de nuestro sexo si no también prestan servicios forzosos y gratuitos las del sexo contrario, nos martirizan en todo trabajo y al no dar cumplimiento somos secuestrados y despojados de nuestros animales que conservamos para las necesidades de la vida por cuya causa carecemos de lo más indispensable para la subsistencia de nuestros numerosos hijos y según nuestra Legislación por el muy eminente Doctor Don Francisco García Calderón no se puede exigir servicio personal a los indígenas, sin que medie un contrato libre de su trabajo”²⁹.

Los reclamantes invocaban también la ley del 4 de julio de 1825, que sentenciada que ni aún las autoridades podían “emplearlos en contra [de] su voluntad, en faenas, séptimas, mitas, pongajes y varayos y demás servicios domésticos y usuales”, y la circular del 11 de setiembre

29 ADA. Prefectura 1908. “Julián Huallpa, Mariano Ramos, Juan Huari, Faustino Tito, Timoteo Ríos mayor, Timoteo Ríos menor, Justo Ríos, Florentino Ramos, Damián Condo, Ramón Tito, Manuel Ramos, Anastacio Iquiño, Martín Cayanche, Juan Quispe menor, José Flores Cisneros, Gregorio Huamani, Timoteo Ramos, Angeliano Santos Buenaventura Quispe, Nolasco Quispe, Serapio Ríos, Escolástico Quispe, Mariano Ríos, Saturno Santos y Antonio Quispe indígenas del pueblo de Cahuana del distrito de Alca de la provincia de La Unión, presen-tan queja contra los procedimientos del Gobernador”, Cahuana, 26 de diciembre de 1908.

de 1850, según la cual los prefectos estaban facultados para dictar las órdenes más eficaces y terminantes a fin de extinguir estos abusos³⁰.

En su respuesta a la interpelación del prefecto, el subprefecto de La Unión, D.A. González, reconocía “que efectivamente es odioso el servicio gratuito que por costumbre antigua se impone a los indígenas en ciertos pueblos, como es el de pongos, mitanes, cocinachas y otros con cuyos nombres los designan para el servicio mecánico (sic) de los Gobernadores, Curas y aún Jueces de Paz”. Aceptaba que estos cargos debían reprimirse,

“pero no el de varantes, llamados Alcaldes y Alguaciles, cuyos cargos deben subsistir, porque éstos reemplazan al cuerpo de Comisarios, que, en la Zona de Costa es organizado y que desde luego desempeñan las funciones de Policía, de quienes los Gobernadores se sirven para dar cumplimiento a las órdenes oficiales, así como para la captura de criminales y notificación a los demandados, sin cuyos brazos auxiliares no podrían estas autoridades subalternas desempeñar el puesto; porque en un hombre solo en casos de tal naturaleza no sería suficiente el título de la autoridad que inviste, para que con su voz de mando fuera obedecido. Por lo expuesto, me permito manifestar a US, que puede ordenar la abolición de los primeros cargos que he relacionado, mandando que subsistan los de varantes, por ser éstos, como repito, la Policía de los pueblos”³¹.

La “necesidad pública” del mantenimiento de las relaciones de servidumbre impuestas a los indígenas en beneficio del aparato político era un reconocimiento de la precariedad de la presencia del estado en los pueblos serranos del interior, donde no había comisarios nombrados, como en la costa³². Pero precisamente la debilidad manifiesta del

30 Idem, pie de página, 29.

31 Idem. Cotahuasi, 3 de marzo de 1908.

32 La Guardia Civil fue fundada recién 1924.

estado facilitaba la privatización del ejercicio del poder por parte de los funcionarios subalternos. Si ellos podían reclamar a los indígenas que prestaran servicios expresamente prohibidos por la ley en beneficio del estado, como una obligación, no había ninguna razón para que no lo hicieran en beneficio propio, con la garantía de impunidad que les brindaba el saber que no existía ningún aparato de justicia eficaz que pudiera impedirselo, puesto que también los jueces, y por supuesto los curas, usufructuaban iguales prerrogativas.

La alternativa del nombramiento de comisarios en la sierra no solucionarían el problema, pues la forma cómo estaba estructurado el poder convertía cualquier intento de cambio en un dar vueltas dentro de un círculo vicioso. En respuesta a un oficio del prefecto de Arequipa, demandándole que tomara una iniciativa de este tipo, el subprefecto de Condesuyos, Lisandro Revilla, explicaba por qué no funcionaba el servicio de comisarios:

“siendo aquellos vecinos del lugar y generalmente relacionados de las personas contra quienes dicta esta Sub Prefectura medidas de represión en caso de necesidad, dichos comisarios contemporizan con los delincuentes y si es posible les dan la mano para sustraerlos a la acción de la justicia, resultando de aquí la impunidad que alienta la repetición de mayores atentados”³³.

Como una mejor alternativa, Revilla solicitaba que le enviaran diez gendarmes desde Arequipa...³⁴.

La República colonial

Suele asumirse que el gamonalismo es una consecuencia de la concentración territorial; la existencia de la hacienda y de latifundistas,

33 ADA. Prefectura 1891-1895. “Oficio del Subprefecto de Condesuyos, Lisandro Revilla, al Prefecto de Arequipa”. Chuquibamba, 25 de junio de 1895.

34 Idem

que, usufructuando la propiedad del suelo, terminaban estableciendo relaciones de dominio señorial sobre toda la población indígena. Estas relaciones, en buena medida, terminaban siendo la prolongación de aquellas que establecían con los colonos de sus haciendas:

“El ‘gamonalismo’ invalida inevitablemente toda ley u ordenanza de protección indígena. El hacendado, el latifundista, es un señor feudal. Contra su autoridad, sufragada por el ambiente y el hábito, es impotente la ley escrita. El trabajo gratuito está prohibido por la ley y, sin embargo, el trabajo gratuito, y aun el trabajo forzado, sobreviven en el latifundio. El juez, el subprefecto, el comisario, el maestro, el recaudador, están enfeudados a la gran propiedad. La ley no puede prevalecer contra los gamonales”³⁵.

Aparentemente sin la gran propiedad el gamonalismo no podría haber existido. Pero a lo largo del siglo XIX en la sierra central existían grandes haciendas, de decenas de miles de hectáreas de extensión, y no existía gamonalismo (Manrique, 1987). En el mismo periodo los latifundios eran insignificantes en las provincias altas de Arequipa, pero existía un fuerte gamonalismo en la región (Manrique, 1985).

En todas las evidencias que he presentado en este texto no aparece ni una sola vez ni la hacienda, ni los terratenientes. El gamonalismo supone relaciones de servidumbre que no necesariamente tienen su fundamento en la sujeción de los indígenas a la hacienda sino, más estructuralmente, se apoyan en la relación colonial establecida entre los funcionarios del Estado -prefectos, subprefectos, gobernadores, tenientes gobernadores- y los representantes del poder local -funcionarios municipales, jueces, gendarmes, curas-, con los representantes de la República de indios: los alcaldes vara y sus subordinados. Se otorgaban estos servicios no a personas privadas sino a funcionarios públicos, en tanto representantes del poder de la República criolla fundada con la independencia.

35 Mariátegui J.C., 1965, pp. 33-34.

La fuente principal de la servidumbre era pues la relación colonial en la que los indios estaban encuadrados en su relación con el Estado, en plena República. Esta no es una anécdota histórica sino una deuda contemporánea pendiente. Los colonizados siguen siendo aún pueblos sin historia.

Referencias

- Aljovín de Losada, C. (2000). *Caudillos y Constituciones. Perú: 1831-1845*. Lima: Fondo de Cultura Económica, Instituto Riva Agüero.
- Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Basadre, J. (1981). *Sultanismo, corrupción y dependencia en el Perú republicano*. Lima: Editorial Milla Batres.
- Basadre, J. (1983). *Historia de la República del Perú 1822-1933*, 10 vols., séptima edición, corregida y aumentada. Lima: Editorial Universitaria.
- Bolívar, S. (1978). *Carta de Jamaica*. México: UNAM.
- Bonilla, H. (1980a). "El Perú entre la independencia y la guerra con Chile". en *Historia del Perú*, tomo VI. Lima: Mejía Baca Editores.
- Bonilla, H. (1980b). *Un siglo a la deriva. Ensayos sobre el Perú, Bolivia y la guerra*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Bonilla, H., Spalding, K. (1980). *La independencia en el Perú: las palabras y los hechos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Bourricaud, F. (1989). *Poder y sociedad en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos -Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Burga y Flores Galindo (1979). *Apogeo y crisis de la República Aristocrática*. Lima: Ed. Rikchay Perú.
- Burga y Flores Galindo (1980). "Feudalismo andino y movimientos sociales (1866-1969)" en *Historia del Perú*. Lima: Librería y Editorial Juan Mejía Baca.
- Cahill, D. (1984). *Crown, Clergy and Revolution in Bourbon Perú: Diocese of Cuzco 1780-1814*, Tesis doctoral. Liverpool: University of Liverpool.

- Contreras, C. (1989). "Estado republicano y tributo indígena en la Sierra Central en la post - independencia", en *Histórica*, Vol. XIII, N° 1, julio. Lima: PUCP.
- Cotler, J. (2009). *Clase, Estado y Nación en el Perú*. Reimpresión. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Chassin, J. (2008). "El rol de los alcaldes de indios en las insurrecciones andinas (Perú a inicios del siglo XIX)". *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*, 37. Publicado el 01 octubre 2008, consultado el 16 octubre 2021. URL: <http://journals.openedition.org/bifea/3450>; DOI: <https://doi.org/10.4000/bifea.3450>
- Deler y Saint-Geours (1986). *Estados y naciones en los Andes. Hacia una historia comparativa: Bolivia - Colombia - Ecuador - Perú*, 2 vols. Lima: Instituto de Estudios Peruanos - Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Deustua, A. (1937). *La cultura nacional*, 2ª Ed. Lima: Ed. El Callao.
- Diez Hurtado, A. (1999). "Tierras y comunes de indios a fines de la colonia". En: O'Phelan Godoy, S. ed. *El Perú en el siglo XVIII. La Era Borbónica*. Lima: Instituto Riva-Aguëro.
- Dougnac Rodríguez, A. (1994). *Manual de Historia del Derecho Indiano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Flores Galindo, A. (1976). *Túpac Amaru-1780. Antología*. Lima: Instituto Nacional de Cultura, Retablo de Papel Ediciones.
- Flores Galindo, A. (1977). *Arequipa y el sur andino*. Lima: Editorial Horizonte.
- Flores Galindo, A. (1988a). *Buscando un inca: identidad y utopía en los Andes* (3a. Edición). Lima: Editorial Horizonte.
- Flores Galindo, A. (1988b). *Tiempo de plagas*. Lima: El Caballo Rojo.
- Flores Galindo, A. (1991). *La ciudad sumergida. Aristocracia y plebe. Lima, 1760 -1830*, 2a. edición. Lima: Editorial Horizonte.
- Flores Galindo, A. comp. (1987). *Independencia y revolución 1780 - 1840*, 2 vols. Lima: Instituto Nacional de Cultura.
- García Calderón, F. (1981). *El Perú contemporáneo*. Lima: Banco Internacional del Perú.

- García Calderón, F. (2001a). *La creación de un continente*. Lima: Fondo Editorial de Congreso del Perú.
- García Calderón, F. (2001b). *Las democracias latinas de América*. Lima: Fondo Editorial de Congreso del Perú.
- García-Gallo, Alfonso (1987). «El pactismo en el reino de Castilla y su proyección en América». *Los orígenes españoles de las instituciones americanas*. Madrid: Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.
- Garcilaso de la Vega, I. (1991). *Comentarios Reales de los Incas*, 2 vols. Lima: Fondo de Cultura Económica.
- Golte, J. *Repartos y rebeliones. Túpac Amaru y las contradicciones de la economía colonial*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- González Prada, M. (1985). “Páginas libres”, en *Obras* Tomo 1, 1. Lima: Ediciones Copé.
- González Prada, M. (1989). *Horas de lucha*. Lima: Peisa.
- Gootenberg, P. (1988). “Los liberales asediados: la fracasada primera generación de librecambistas en el Perú, 1820 - 1850”, *Revista Andina*, Año 6, N° 2, diciembre. Cusco: Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas.
- Gootenberg, P. (1989). *Beetwen Silver and Guano. Commercial Policy and the State in Postindependence Peru*. Princeton: University Press, Princeton.
- Gootenberg, P. (1989). *Tejidos y harinas, corazones y mentes. El imperialismo norteamericano del libre comercio en el Perú 1825 – 1840*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Halperin Donghi, T. (1970). *Historia contemporánea de América Latina*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hünefeldt, C. (1982). *Lucha por la tierra y protesta indígena: las comunidades indígenas del Perú entre colonia y república*; Bonn: BAS 9.
- Hünefeldt, C. (1988). *Mujeres: esclavitud, emociones y libertad. Lima 1800 – 1854*. Documento de Trabajo No. 24. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Hünefeldt, C. (1999), “Reinventing old powerstate, tribute, and indians in Puno”, en *Fronteras de la historia: Revista de Historia Colonial Latinoamericana*, ISSN 2027-4688, N° 4.

- Hunt, S. (1984). "Guano y crecimiento en el Perú del siglo XIX", *Revista de Historia Económica y Social HISLA*, N° 4, 2° Semestre. Lima: Hsila.
- Kapsoli, W. (1977). *Los movimientos campesinos en el Perú 1879-1965*. Lima: Delva Editores.
- Klarén, P. (2004). *Nación y sociedad en la historia del Perú*. Lima: IEP.
- Lavallé, B. (1993). *L'Amérique espagnole de Colomb à Bolivar*. París: Belin/Sup Histoire.
- Levaggi, A. (2001). "República de indios y república de españoles en los reinos de Indias". *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos* (21), pp. 419-428. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Macera, P. (1977). «Feudalismo colonial americano: el caso de las haciendas peruanas», en *Trabajos de Historia*. Lima: Instituto Nacional de Cultura.
- Macera, P. (1979). *Conversaciones con Basadre*. Lima: Mosca Azul editores.
- Manrique, N. (1981). *Campesinado y nación. Las guerrillas indígenas en la guerra con Chile*. Lima: Centro de Investigación y Capacitación - Editora Ital Perú S.A.
- Manrique, N. (1987). *Mercado interno y región. La sierra central 1820 – 1930*. Lima: DESCO.
- Manrique, N. (1988). *Yawar mayu. Sociedades terratenientes serranas 1879-1910*. Lima: DESCO - Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Manrique, N. (1993). *Vinieron los sarracenos. El universo mental de la conquista de América*. Lima: DESCO.
- Manrique, N. (1999). *La piel y la pluma. Escritos sobre literatura, etnicidad y racismo*. Lima: SUR- CIDIAG.
- Mariátegui, J. (1968). *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*, 10a. Ed. Lima: Empresa Editora Amauta.
- Millones, L. (1978). "Los ganados del Señor. Mecanismos de poder en las comunidades andinas, Arequipa, siglos XVII-XIX". En *Historia y Cultura* N° 11. Revista del Museo Nacional de Historia. Lima: INC.

- Montoya, R. (1980). *Capitalismo y no - capitalismo en el Perú (Un estudio histórico de su articulación en un eje regional)*. Lima: Mosca Azul Editores.
- O'Phelan Godoy, S. (1977). "El norte y los movimientos antifiscales del siglo XVIII". *Histórica*, 2(1). Lima: PUCP.
- O'Phelan, S. (1987). "El mito de la 'independencia concedida': los programas políticos del siglo XVIII y del temprano XIX en el Perú y Alto Perú (1830-1914)", en Flores Galindo (compilador): *Independencia y revolución 1780 - 1840*, 2 vols. Lima: Instituto Nacional de Cultura.
- O'Phelan, S. (1988). *Un siglo de rebeliones anticoloniales. Perú y Bolivia 1700-1783*. Cusco: Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas.
- O'Phelan Godoy, S. (1992). "Rebeliones andinas anticoloniales. Nueva Granada, Perú y Charcas entre el siglo XVIII y el XIX". *Anuario de Estudios Americanos*, XLIX. Madrid: CSIC.
- O'Phelan Godoy, S. (1997) *Kurakas sin sucesiones: del cacique al alcalde de Indios (Perú y Bolivia, 1750-1835)*. Cusco: Centro Bartolomé de las Casas.
- Palma, R. (1979).. *Cartas a Piérola sobre la ocupación chilena en Lima*. Lima: Editorial Milla Batres.
- Perú. Instituto Nacional de Estadística e Informática (2017). *Tercer Censo de Comunidades Nativas y el Primero de Comunidades Campesinas*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).
- Quijano, A. (2014). *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Buenos Aires: Secretaría Ejecutiva de CLACSO.
- Remy, M. (1988). "La sociedad local al inicio de la República. Cusco 1824 - 1850", *Revista Andina*, Centro de Estudios Rurales Andinos Bartolomé de las Casas, Año 6, No. 2. Cusco, diciembre.
- Rey de Castro, A. (2013). *La transición: de súbditos a ciudadanos (1781-1826)*. Lima: Fondo Editorial de la Derrama Magisterial.
- Riva Agüero, J. (1965). *Paisajes peruanos*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Rivera Serna, R. (1958). *Las guerrillas del centro en la emancipación peruana*. Lima: Talleres Gráficos Villanueva.
- Sala i Vila N. (1989). *Revueltas indígenas en el Perú tardocolonial*. Tesis doctoral en historia de América. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Sala i Vila, N. (1991). “La participación indígena en la rebelión de los Angulo y Pumacahua, 1814-1816”. En García Jordán, P. & Izard, M. eds.: *Conquista y resistencia en la historia de América*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Sánchez Bella, De la Hera y Díaz Rementería (1992). *Historia del Derecho Indiano*. Madrid: Editorial MAPFRE S.A.
- Soler, R. (1980). *Idea y cuestión nacional latinoamericanas de la independencia a la emergencia del imperialismo*. México: Siglo XXI Eds.
- Stein, J. y Stein, B. (1991). *La herencia colonial de América Latina*. México: Siglo XXI Editores.
- Stern, S. (1986). *Los pueblos indígenas del Perú y el desafío de la conquista española. Huamanga hasta 1640*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tamayo Herrera, J. (1980). *Historia del indigenismo cuzqueño, siglos XVI–XX*. Lima: Instituto Nacional de Cultura.
- Tamayo Herrera, J. (1982). *Historia social e indigenismo en el Altiplano*. Lima: Ediciones Treintaitrés.
- Todorov, T. (1987). *La conquista de América. La cuestión del otro*. México: Siglo XXI Eds.
- Vásquez, E. (1976). *La rebelión de Juan Bustamante*. Lima: Librería Editorial Juan Mejía Baca.
- Valderrama y Escalante (1988). *Del Tata Mallku a la Mama Pacha. Riego, sociedad y ritos en los Andes*. Lima: DESCO.
- Villanueva Urteaga, H. (1981). *Gamarra y la iniciación republicana en el Cuzco*. Lima: Fondo del Libro del Banco de los Andes.
- Vizcardo y Guzmán, J.P. (2019). *Vida y obra de Juan Pablo Vizcardo y Guzmán*, 1. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República del Perú. https://www.congreso.gob.pe/Docs/FondoEditorial/bicentenario/vizcardo_guzman_v1/index.html

Yepes del Castillo, E. (1972). *Perú 1820-1920: un siglo de desarrollo capitalista*.
Lima: IEP.

ADA Archivo Departamental de Arequipa

ADC Archivo Departamental del Cusco

ADJ Archivo Departamental de Junín

BNP-SI Biblioteca Nacional del Perú - Sala de Investigaciones

DE LIMA A AYACUCHO (Y VICEVERSA): CIUDADANÍA, TERRITORIO Y ETNICIDAD O LOS MÁRGENES DE LA PROMESA REPUBLICANA, SIGLOS XIX-XXI

ALICIA DEL ÁGUILA

Introducción

Desde los orígenes de la República, la mayoría indígena fue considerada el gran “problema” para su consolidación y progreso. Sea para incluirlos (estratégica y limitadamente) en el acto del sufragio, o para excluirlos en masa, los indígenas estuvieron en el centro de debates políticos del s. XIX. Fueron el objetivo de la decisión draconiana de restringir la ciudadana en 1895, la cual se mantuvo hasta 1978. Esta tensión estuvo vinculada con otra, de carácter territorial. En el Perú, a diferencia de otros países con amplio componente indígena, como México y Bolivia, los clivajes de territorio y etnicidad se encuentran bastante superpuestos: el sur y centro andinos fueron las zonas de las mayorías indígenas, y la restricción del sufragio de estos fue también una manera de acotar el protagonismo político de esas regiones y sus caudillos. Dicha superposición fue cambiando con las migraciones, desde mediados del siglo XX. Sin embargo, vemos en el siglo actual cómo todavía se expresa la tensión territorial (outsiders vs modernos), asociada a identidades étnicas. En 2021, por primera vez un maestro rural de origen campesino, llevado por un partido de liderazgos no limeños, gana las elecciones

presidenciales. Independientemente de valoraciones, significa un hito desde la perspectiva histórica.¹

En el presente trabajo proponemos desarrollar una lectura alternativa de la Historia política de la República desde dichos clivajes, claves para comprender las tensiones de nuestra democracia, particularmente en el contexto bicentenario, y abordar los escollos de esa meta ideal de Basadre: la promesa republicana.

Esta lectura propone hitos clave en los siglos XIX y XX y momentos en medio.² En el siglo XIX: (1) Ayacucho. Integración de la sierra a la “república costeña”; (2) La derrota de la Confederación y la recuperación del Centro; (3) La Guerra del Pacífico y post guerra. Momento de consolidación de la tendencia centralista, logrando el cierre del sistema político. En el siglo XX, tendremos momentos de paulatinas grietas del sistema político, particularmente a inicios de los años 30, así como el impacto social del gobierno de Velasco. Como suma de lo anterior, y la violencia política, los 80 constituyen los años de la “desestructuración” política y social.

De Lima a Ayacucho: Primeros años republicanos e intentos de integración

Lima 1821/Ayacucho 1824 son vistos en la escuela como dos momentos de una secuencia de historia militar. Dos campañas, hitos en una guerra que terminara a favor de los patriotas. Pero constituyeron bastante más que eso, dos momentos claves en nuestra definición como república.

1 Este trabajo fue elaborado entre 2019 y 2021, siendo revisado en octubre 2024.

2 Una versión preliminar de esta periodización fue presentada en “Relectura Bicentennial. La historia de la república desde los clivajes de etnicidad y territorio”, entonces manuscrito y publicado en 2023, Henríquez Narda y Giselle Cánepa (comps), *Nación y república en el pensamiento social peruano, hitos y voces en el bicentenario*. Lima: PUCP.

La república costeña

El 28 de julio de 1821, cuando se declaró la independencia del Perú en Lima, las intendencias del sur y parte de las del centro andinos se encontraban aún bajo poder realista. Posteriormente, al convocarse las elecciones de la primera Constituyente en 1822, solamente se pudieron elegir representantes en los departamentos (intendencias) de la costa centro y norte: Lima, La Costa, Huaylas, Trujillo, además de Tarma en la sierra centro. En los casos de Cusco, Arequipa, Huamanga, Huancaavelica y Puno, se decidió que los representantes debían ser elegidos en Lima, entre los vecinos oriundos de esos lugares residentes en la capital (Paniagua, 2003, p.332). En Puno, sin embargo, ni siquiera se eligieron representantes entre paisanos vecinos de Lima. La mayoría ni siquiera había vivido o estaba vinculada con dicho departamento (op cit, p. 342). En el caso de Tarma, si bien se iba a proceder de ese modo, lograron realizarse elecciones, debiendo ajustar la representación mediante un Decreto Supremo (op cit, p. 340-41).

En cuanto al extenso territorio amazónico de Maynas y Quijos, si bien Moyobamba declaró la independencia en agosto de 1822, debido a la protesta del Plenipotenciario colombiano Joaquín Mosquera, no se incluyeran los votos de la “población de Quijos y la de Maynas, que se hayan al otro lado del río Marañón” (Mariano Cornejo y Felipe de Osma, 1905, tomado de Paniagua, 2003 p.343). No contaron entonces para efectos de la conformación de la primera Constituyente. Por lo demás, a pesar de dicha proclama patriota, el territorio no podía considerarse del todo liberado de los realistas.

En suma, el Perú de 1821 hasta 1824, para efectos de decisiones legales y representación efectiva, no comprendía ni los departamentos del sur andino, incluyendo el Arequipa (y su zona tarapaqueña), ni el oriente amazónico. Se trataba de una república costeña.

Figura 1
Territorio del Perú independiente en 1821



Elaboración propia.

2.2. Ayacucho y la integración andina

No sería sino hasta 1824, tras la victoria en Ayacucho, que formalmente los departamentos andinos se incorporarían a la república. Con Ayacucho se abría el reto de construir una “comunidad imaginaria” -por emplear el término de Benedict Anderson- sobre esa amplia y una diversa geografía, en una sociedad pluriétnica.

En la historia de la república del Perú, la diversidad ha sido percibida como un lastre, no una ventaja. La novedad en las últimas décadas, a partir de la reivindicación indígena y campesina en la década de 1970, de la revalorización de nuestra biodiversidad, relacionada con el boom de la gastronomía y el turismo (en contraste con el encierro en los 80), nos ha llevado también a otorgarle notas positivas. Pero, como veremos más adelante, en el plano político seguimos sin consolidar una institucionalidad inclusiva.

A fines del siglo XVIII, según el censo de 1791, los indígenas llegaban a representar más del 56.5% de la población del Virreinato del Perú (608,912, de un total de 1'076,997) (Pini, 1972, p. 20). Sin embargo, hay que considerar que Puno había pasado a formar parte del nuevo Virreinato del Río de la Plata en 1776, reincorporándose al de Perú en 1796. Así, Gootenberg calculó que para 1827, ya incluido Puno, los indígenas representaban el 61.6% del total de habitantes de la naciente república (1995, p.36).

En los departamentos del sur la proporción de indígenas era marcadamente mayoritaria (94.3% en Puno; 79.5% en Cusco; y 73% en Ayacucho). Nada más en Puno y Cusco se concentraba el 41.5% del total de indígenas del país.³ Esa mayoría indígena representaba un reto para la república. La causa patriota necesitaba convencer sobre los méritos y beneficios del nuevo régimen. Se sustentaba en derechos y libertades individuales, en una sociedad basada en corporaciones. Las comunidades eran una de ellas, en las que vivían buena proporción de los indígenas, bajos normas colectivas propias en los diferentes ámbitos de sus vidas.

“La lógica corporativa de las comunidades chocaba con el nuevo discurso que amenazaba su modo de vida. Incluso la abolición del tributo tenía implicancias no necesariamente libertarias [como se vería luego] (...). La legitimación del nuevo orden dependía de que esa mayoría popular participase de él, no necesariamente como autoridad,

3 Es pertinente aclarar que el término no comprendía a las poblaciones amazónicas originarias. Considerados “salvajes”, para ellos se acuñaría luego el término “nativos”.

pero sí como peruanos e incluso como ciudadanos (al menos un número representativo de ellos). Este fue el anhelo liberal en las siguientes décadas. Se temía que, si no se contaba con los indígenas, el Perú sería un proyecto inconcluso de nación, con provincias enteras donde el orden republicano carecería de legitimidad” (Del Águila, 2013, p. 93).

De ahí que San Martín hiciera un llamado especial a los “peruanos” indígenas, y patriotas como Sánchez Carrión harían lo propio.

En la primera década posterior a 1824, en el contexto de bancarrota fiscal, los indígenas contribuían con el erario público casi con la tercera parte de sus ingresos. Una razón más para que los primeros liberales buscaran algún nivel de participación de esos pueblos en el ritual de la política. Además, coherente con el modelo de ciudadano accionario de la revolución francesa (Sieyès).

Ensayos liberales de representación inclusiva: 1824-1834

La compleja incorporación del sur andino a la causa patriota

Según Jerónimo Valdés, en 1824 el ejército realista que defendiera el viejo orden tenía “pocos europeos” y más bien “con soldados indios han sido con los que sostuvimos los últimos años de tan porfiada contienda.” (Fisher, 2000, p. 144)

Los criollos de Lima y la nueva “Patria” fueron vistos con desconfianza por diferentes estamentos de los pueblos del sur andino. Asimismo, la crisis que generaron las guerras de independencia había agravado las economías locales. Tal fue el caso, por ejemplo, de Huanta, donde al impacto de la guerra en la producción y venta de la coca, sufrieron los impuestos por parte del general Sucre (Méndez, 2005, p. 73). Pero, más allá de esa imposición, la sociedad huantina se mostraba leal a la corona. Cecilia Méndez da cuenta de hacendados (distrito de Acón) que en 1827 seguían reuniéndose para dar vivas al rey.

Asimismo, en aquel ejército realista donde un buen contingente estuvo conformado por indígenas, los caciques que los lideraban adquirieron el reconocimiento por lealtad. Así, Antonio Huachaca habría sido nombrado general y fue recibido por el propio Virrey La Serna

(Méndez, 2005, p.108). Su fidelidad a la Corona se mantuvo hasta fines de la década siguiente. Este no parece haber sido un caso aislado. A decir de Teresa Gisbert, los caciques fueron “los más resolutos colaboradores con la Corona Española” (Méndez, 2005, p. 102). Pronto, una vez Bolívar en el poder, se les desconocería legalmente.

Cabría la pregunta, ¿por qué la Patria Criolla no generaba suficiente entusiasmo entre los caciques, no pudiendo movilizar masivamente a la población indígena a su favor? Los caciques eran parte del engranaje del orden colonial. Entre otras atribuciones, se encargaban del cobro de tributos. Sin embargo, dicho cargo desde el siglo XVIII fue sujeto de cierto rechazo por algunas comunidades, por cuanto cada vez más adquirirían ese título personas sin lazos de sangre, ni vínculos con dichas localidades. Pero la causa republicana también generaba desconfianza entre otros estamentos sociales. En el Perú, los “fantasmas” de la sangrienta rebelión de Túpac Amaru causaban recelos entre criollos. No hubo una explosión indígena más masiva y con efectos más brutales que esta en América Latina.

Fisher describe esa desconfianza:

“En toda la América hispana, los criollos estaban dispuestos a usar a indios, mestizos y negros para alcanzar el poder económico y político y expresar su creciente sentir nacionalista. Sin embargo, ellos se pasaban al bando peninsular cuando parecía haber un peligro de perturbación social, en pos de preservar la sociedad establecida [...]” (2000: 153)

Esto explicaría el poco entusiasmo de un grupo de criollos y mestizos. Por ejemplo, los hacendados de Acón mencionados. Ese poco ánimo también era compartido por un sector importante de líderes indígenas. Y es que el orden colonial sostenía un delicado equilibrio social entre sus estamentos.

Dicho esto, no hubo uniformidad, y así en la sierra centro y norte, por ejemplo en Huarochirí, encontramos líderes indígenas como el jefe guerrillero Ignacio Ninavilca, integrando la causa patriota.

Ajustes electorales: representación y electores analfabetos

A poco tiempo de sellada la independencia en Ayacucho, en febrero de 1825, Bolívar dispuso la reunión del Congreso para el año siguiente. La novedad era que por primera vez se tendrían elecciones en los departamentos andinos. De acuerdo a la Constitución de 1823, los indígenas analfabetos no sólo podían sufragar, sino que no estaban impedidos de ser electores de parroquia y de su provincia.⁴ Algo que desde temprano causó rechazo por parte de un sector de la opinión pública letrada.

Aún más, la Constitución de 1828 haría aún más inclusivos los requisitos para la elección de representantes. Se buscaba de este modo atender a la diversidad de realidades económicas, siendo los ingresos, en promedio, bastante menores en los pueblos de la sierra que en los de la costa. Así, bajarían los requisitos de renta exigidos en la Constitución de 1823⁵, para ser elegible diputado (de 800 a 500 pesos).⁶ De todos modos, en ambos casos se preveía como requisito alternativo el ser “profesor de alguna ciencia”. Es decir, la calidad intelectual permitía tentar esos puestos, aún sin la renta requerida. Lo mismo para senadores.

Por otro lado, se revisaron los requisitos para Electores de Parroquia. Es decir, quienes conformaban los Colegios de Provincia, encargados de la elección de representantes en el sistema de sufragio indirecto. La Constitución de 1823 no había previsto el requisito de alfabeto ni para ser ciudadano, ni para ser elector. Sin embargo, se dejaba claro que se trataba de una medida transitoria (hasta 1840). La Carta Magna de 1828 incorporó como requisito para ser elector de parroquia saber leer y escribir, “excepto por ahora los indígenas con arreglo a lo que

4 El artículo 34 de la Constitución de 1823 establece: “Para ser elector parroquial se exige: 1. Ser ciudadano en ejercicio. 2. Ser vecino y residente en la parroquia. 3. Tener una propiedad que produzca trescientos pesos cuando menos, o ejercer cualquier arte u oficio, o estar ocupado en alguna industria útil que los rinda anualmente, o ser profesor público de alguna ciencia” (p.). Es decir, no era requisito el saber leer y escribir.

5 La Constitución Vitalicia de Bolívar sólo tuvo vigencia por 50 días.

6 Constitución de 1823, art. 43, y Constitución de 1828, art. 19.

prevenga la ley de elecciones” (art. 13). De manera consecuente a ello, la Ley electoral de 1828 previó que se pudiera elegir a electores que no supieran leer ni escribir, aplicando una fórmula de inclusión con restricciones.

“Art. 31. En los pueblos de indígenas no podrá sufragarse, sino por un tercio más de electores que no sepan leer y escribir, si correspondiese dos o tres electores, podrá ser uno que no sepa leer y escribir, si cinco o siete, dos, así progresivamente”.

Asimismo, prevé la asistencia al Elector de parroquia iletrado:

“Art. 41. Los electores que no sepan leer y escribir, nombrarán adjuntos de su confianza, que les escriban los votos, les lean los papeles que juzgan conveniente, firmen las actas a su nombre. Antes de ejercer este cargo prestarán juramentos de fidelidad y sigilo ante la mesa”.

La Constitución de 1834, en buena medida reflejo de la de 1828, seguirá sin establecer la condición de letrado para ser elector de parroquia. Ahora bien, en la Ley Orgánica de Elecciones de ese año, se reguló también el alcance de la elección de electores iletrados, en “parroquias donde no haya copias de individuos que sepan leer y escribir” (art. 20).

Como puede verse, esta normativa electoral estuvo orientada a permitir, al menos formalmente, un ejercicio del sufragio y cierto nivel de representación en las distintas provincias. Así pues, los liberales no ocultaban su preocupación por asegurar la legitimidad de la nueva república, en un territorio con provincias enteras de grandes mayorías indígenas, algunas de ellas en zona de frontera (Puno). Además, el tributo indígena era sustento fundamental del fisco.

Líderes indígenas y representación post Ayacucho

En la elección de 1826 resultaron elegidos dos diputados de la nobleza inca: José Domingo Choquehuanca, por Azángaro (Puno); y el sacerdote Justo Apu Sahuauraura, por Aymaraes (Cusco). En el Congreso General Constituyente de 1827-28, ya con Bolívar fuera del país, fueron elegidos otros dos diputados líderes indígenas, José María García Pumacahua, por Chinchero (Cusco), e Ignacio Ninavilca, por Huarochirí (Lima).

Ignacio Ninavilca, también descendiente de una familia de curacas, fue un decidido jefe guerrillero a favor de la causa patriota, desde que San Martín desembarcara en el país, en 1820. Habría cumplido “el rol de ser un intermediario entre los indios y los oficiales del ejército en la provincia de Huarochirí” (Aljovin, 1997, p. 10). En 1828, habiéndose propuesto un proyecto de ley que pretendía considerar como peruanos a los españoles residentes en el país, Basadre señala que “un antiguo guerrillero convertido en diputado, Ninavilca, planteó entonces la separación de los diputados hispanófilos (...) Enemigos de Vidaurre obtuvieron su desafuero, así como el de Ninavilca, y quedaron ambos presos” (Basadre, 1983, I, p. 201).⁷ Ello da cuenta del rol activo, incluso beligerante, de este representante.⁸ José María García Pumacahua era hijo del cacique Mateo García Pumacahua; al lado de su padre también habría apoyado la rebelión de 1814.

En el Congreso Constituyente en el que participaron Ninavilca y Pumacahua, se aprobó la ley que declaraba a los indígenas propietarios de las tierras que ocupaban (Basadre, 1983, I, p. 200). Este derecho reconocido entonces es el que empezará a ser cuestionado a partir de la segunda mitad del siglo XIX.

Por su parte, José Domingo Choquehuanca fue un firme defensor de Bolívar, habiendo escrito una arenga en su honor a su paso por el pueblo de Pucará (agosto de 1825). Posteriormente, publicaría su Ensayo de estadística completa de la provincia de Azángaro (1833), y un ensayo sobre el sistema de representación.⁹ Doctor en Derecho Civil por

7 Sobre este caso Vidaurre (1828) dará su versión en *Efectos de las facciones en los gobiernos nacientes*. A su vez, Ignacio Ninavilca (1928) dará su propia versión en *Justo juicio que el coronel de Infantería de Ejército D Ignacio Ninavilca debe manifestar a sus conciudadanos*.

8 Posteriormente, señala Aljovín, se le verá sirviendo ese mismo rol de intermediario, a favor de Salaverry (más allá de su tierra, desde Canta hasta Pataz y Conchucos) y luego del lado de Orbegoso, llegando a ocupar Lima (Aljovin, 1997, p. 11).

9 Complemento al régimen representativo proponía las “Juntas de los más capaces”, clasificando a los peruanos a partir del nivel de instrucción, ocupando la mayoría de indígenas el estrato más bajo (1949 [1845]). Probablemente, su

la Universidad de Chuquisaca, era hijo ilegítimo de Gerónimo Choquehuanca, Canónigo de esa ciudad, y quien terminaría nombrándolo su principal heredero. Fue asimismo primo de Manuel Choquehuanca, edecán del Virrey Pezuela y cacique de Azángaro, quien lograría ser elegido diputado en la misma elección que José Domingo lograba una curul como senador (1832). Sobre Manuel escribiría Altuve que “sus hondos arraigos caciqueles facilitaron su diputación” (Altuve, 1991, p. 101). José Domingo también fue elegido miembros de la Junta Departamental de Puno en 1827, de la que llegó a ser presidente (Altuve, 1991, p. 298).

El religioso Justo Apu Sahuaraura, el otro elegido en 1826, provenía de la nobleza inca. Su padre luchó con las fuerzas realistas en la rebelión de Túpac Amaru, muriendo en la batalla de Sangarará (Flores Espinoza, 2001, p. 23). Sin embargo, en 1814 se inclinó a favor de los rebeldes, sufriendo la represión sobre sus propiedades a la derrota de estos. Pronto apoyaría a Bolívar, desde antes de la batalla de Ayacucho. Incluso participó en ella, a solicitud de Sucre, debido a su influencia con “las indiadas” (Flores Espinoza, 2001, p. 30). Su obra capital fue *Recuerdos de la monarquía peruana, o Bosquejo de la Historia de los Incas*.

Posteriormente, en la Convención Nacional de 1833, también fueron representantes Narciso de Limaylla y Fernández, y Faustino Huapaya. En el Congreso de 1839 veremos nuevamente como representante a Limaylla.

Durante la Confederación Perú boliviana, señala Ronald Elward, “hubo un breve resurgimiento a escala más regional de algunas familias indígenas”, siendo elegido José Domingo Choquehuanca prefecto de Puno y luego subprefecto de Huancané. Sahuaraura fue condecorado por Santa Cruz (2020, p.86). Como veremos, en los siguientes años esos apellidos desaparecerán de los cargos de representación.

pensamiento estuviera en ese momento más cerca del de Bartolomé Herrera que de liberales como José Gálvez.

La (paulatina) consolidación del Centro o la República criolla

Del federalismo a la Confederación Perú boliviana

Tanto la Constitución de 1823 como la de 1827 terminaron definiendo un Estado unitario. La siguiente constituyente acogería ese ineludible debate. El estado de anarquía, así como la crisis financiera, no parecían propicios para los fraccionamientos.¹⁰ Las Juntas Departamentales, instituidas por la Constitución de 1823, fueron desactivadas una década más tarde (1834).

La derrota del federalismo, promovido por los primeros liberales, animó al Confederalismo. Aquellos líderes que vieron frustrada su propuesta de un régimen descentralista, miraron hacia afuera: al proyecto de Santa Cruz. Entre Chuquisaca y Lima, el Sur Andino se ubicaría en un centro estratégico, particularmente Arequipa.¹¹ Ayacucho también sería otro departamento importante de apoyo, incluso con montoneras (Méndez, 1991). En Cusco, en cambio, los productores textiles (mediante obrajes y obrajillos) y agrarios veían con reservas las propuestas

10 Así, recuerda Paniagua la opinión de un constituyente de entonces, el arequipeño Evaristo Gómez: “[El] estado de revolución en que todavía se encontraba el país, inclusive de guerra con España, además de las disputas y dificultades fronterizas suscitadas con los otros estados de América, que aún no se hallaban constituidos perfectamente. En este contexto (...) ¿será prudencia dividirnos para debilitarnos o por el contrario unirnos para fortificarnos? Decídanlo la razón y la política. No ocurramos a sublimes pensadores, sino a los de un sentido común, para que diriman la cuestión” (Paniagua, 2003, p. 118).

11 Sobre las razones para el fuerte apoyo de Arequipa a la Confederación, precisa Tania Maquito: “La sociedad arequipeña fue confederal por tres razones que previamente habían surgido: a) las rivalidades regionales que provocó el centralismo limeño, promovieron los intentos separatistas del sur peruano en busca de una rearticulación regional; b) la ansiada búsqueda de ampliación de mercados de parte de los comerciantes, y c) la estabilidad política, social y económica que Bolivia disfrutaba, incentivó el establecimiento de la confederación” (2003, p. 210).

librecambistas de la Confederación. De ahí el apoyo a Gamarra, enemigo de Santa Cruz.

La derrota de la Confederación Peruano Boliviana dejó efectos profundos.

“Por un lado, se terminó de definir la nacionalidad y el Estado peruano, este último definido como unitario e independiente de proyectos confederados. Por otro lado, dicha derrota tuvo como consecuencia la identificación de la consolidación estatal con el centralismo” (Del Águila, 2013, p.107).

La constitución de Huancayo

Como consecuencia inmediata de la derrota, se convocó a una nueva constituyente, la cual aprobó la Constitución conservadora de Huancayo (1839), propuesta que marcaría el inicio de una tendencia hacia la consolidación del centro. El impulso liberal post Ayacucho se iría debilitando. La Constitución de Huancayo fue el reclamo del orden.

En ella, así como en los debates de la siguiente década, Bartolomé Herrera desarrollaría su proyecto que, si bien fue retrucado en ese momento por los liberales, plantea la argumentación esencial para la reforma electoral de 1896. Siguiendo a José Donoso Cortés, Herrera defendió la idea de la “soberanía de la inteligencia” y el gobierno de los más capaces. Los seres humanos nacían diferentes, unos para mandar y otros para obedecer.

La Constitución de Huancayo buscó afianzar la unidad del país bajo el anhelo de dejar a los más capaces tomar las decisiones. Por un lado, más capaces para gobernar, pero también para elegir (electores) y sufragar (votantes). Incluso se buscó eliminar a los más jóvenes del derecho al sufragio y se elevó el requisito mínimo de años para ser elegido senador y diputado.

Asimismo, habiendo sido desmanteladas las Juntas Departamentales, los constituyentes de Huancayo aprovecharon para establecer que sería el poder ejecutivo el encargado de nombrar a las autoridades departamentales. Poco tiempo más tarde (1847), una ley daba al ejecutivo la potestad de elegir a los prefectos y subprefectos. De este modo, se

generaría “una suerte de clientelismo por el cual importantes personajes locales, generalmente terratenientes, recibieron cargos de autoridad.” (Elward, 2020, p. 90-91)

Otro cambio importante se dio en la elección de senadores: pasarían a elegirse por departamentos, ya no según provincias. Esto no sólo contribuyó al centralismo dentro de los departamentos, sino que prácticamente imposibilitó la elección a futuro de senadores indígenas como José Domingo Choquehuanca.

Cerrando las puertas a la representación indígena

La Constitución de Huancayo también establecía como requisito para ser ciudadano, “saber leer y escribir, excepto los indígenas y mestizos, hasta el año de 1844, en las poblaciones donde no hubiere escuelas de instrucción primaria” (Artículo 8, inciso 2). Es decir, se previa una restricción masiva de los derechos políticos para 5 años más tarde.

A continuación, una revisión de los cambios que incidieron en el cierre de la elección de representantes indígenas.

La abolición de los cacicazgos

En 1824, Bolívar ordena la abolición de los cacicazgos. Los alcaldes de indios, elegidos en las comunidades, pasarían a ocupar el liderazgo local. Una decisión que, en ese momento, estaba acorde con cierto malestar hacia dicha figura, ocupado cada vez más por personas desprovistas de los lazos de sangre y posesión de tierras dentro de la comunidad, condiciones de pertenencia y reciprocidad originales (O’Phelan, 1997, p. 65).

“[E]l desencanto no tardaría en llegar y más temprano que tarde las comunidades comprobarían que si bien sus alcaldes de indios podrían ser más representativos, en la medida que eran elegidos entre los indios del común y no a partir de la élite, su puesto era de menor

alcance, como también lo era su poder de negociación” (O’Phelan, 1997, p. 65).

Esa desnaturalización de los cacicazgos de sangre se habría promovido desde el poder colonial, en el siglo XVIII, al ser considerados “un

obstáculo para el desarrollo del Estado borbónico” (Aljovín, 1997, p. 2). En efecto, estos fueron paulatinamente reemplazados por caciques designados, aunque seguirían teniendo un rol de intermediarios importante hasta la rebelión de Túpac Amaru (Aljovín, 1997, p.2)

Si bien los liberales de las Cortes de Cádiz elaboraron una Constitución que para su época era revolucionariamente inclusiva, dando carácter ciudadano a los indígenas de las Américas, con el tiempo habrían variado esa posición. Núria Sala i Vila así lo explica:

“[En e]l Segundo Liberalismo Hispano (1820-24) se vislumbraron con mayor claridad las consecuencias del reconocimiento de la ciudadanía a los indígenas. Fue en esa etapa, ahondando lo ya actuado entre 1812 y 1814, cuando se abolieron las intermediaciones étnicas.” (2018, p.54)

Así, cuando Bolívar declara abolidos los cacicazgos, habría seguido este giro liberal.

La eliminación del elector analfabeto

Otro cambio que restringió la posibilidad de elegir representantes indígenas fue el incluir sin excepciones para ser elector el requisito de saber leer y escribir. Es decir, en el sistema indirecto, los nombrados por los votantes para componer el Colegio que finalmente elegía a los representantes. En efecto, el Reglamento de Elecciones de 1839 posterior a la Constitución de Huancayo establecía como una de las condiciones para ser Elector saber leer y escribir.¹² Si bien la ley electoral de 1851 precisaba que los indígenas que pagaran alguna contribución sí podían estar exceptuados de ese requisito (Artículo 27), la Ley orgánica de elecciones de 1861 lo volvería a establecer de manera irrestricta (Artículo 7).

No es difícil imaginar que parroquias enteras se vieran imposibilitadas de elegir un elector. Ello, junto con la abolición del cacicazgo y el centralizar la elección de autoridades (cancelada la elección municipal; y con prefectos nombrados desde Lima y senadores ya no por provincias, sino por departamentos), son detalles clave para entender la desa-

12 Reglamento de Elecciones, Art. 34.

parición de representantes de familias indígenas en el ámbito político, particularmente en el Congreso.

Como trasfondo social y económico, se daba un cambio sustantivo en el campo. Las haciendas se recuperaban, y pronto la tensión por la tierra y otros recursos con las comunidades se haría cada vez más intensa. Durante un siglo, desde mediados del siglo XIX hasta la reforma agraria de Velasco, las tensiones por la tierra y conflictos entre trabajadores del campo y haciendas serían un conflicto medular de la historia republicana.

Fraccionamientos y pugna centro-regional

El boom guanero fue un punto de quiebre. El Estado peruano, especialmente durante el gobierno de Ramón Castilla, empezó a recomponerse, ampliando su margen de acción a nivel nacional. Asimismo, medidas como la abolición de la esclavitud y la consolidación de la deuda interna dieron lugar a inflados beneficios. De acuerdo a las estimaciones de Quiroz, el Estado entregó el equivalente a 5 veces el presupuesto de 1850, la mitad de ello concentrado en 50 personas (1987). Asimismo, el otorgamiento de las consignaciones del guano, también generó sustantivas ganancias, base de nuevas riquezas.

Así el boom guanero generó un despegue económico desigual. La migración hacia la costa y particularmente la capital fue un reflejo de ello. Según el censo de 1876, la población del centro del país ya había alcanzado a la del sur. Esta no sólo habría pasado a un crecimiento más lento a mediados del siglo XIX, sino que en la década previa a aquel censo la tendencia sería incluso negativa (Gootenberg, 1995).

Sin embargo, el fraccionamiento geográfico, social y político, expresado en los liderazgos efímeros de los caudillos militares, impedía a la élite central establecer un dominio político. Mientras en países como Colombia o México, partidos liberales y conservadores se disputaban el poder desde décadas atrás, en el Perú no lograba consolidarse esa institucionalidad política. La dificultad para articular a grupos de interés de diversas regiones se vería expresada en la demora de llegar al poder a un partido con aspiraciones nacionales, y trascender a los caudillos a

caballo. En efecto, sólo medio siglo después de proclamada la independencia del Perú, se fundaba el Partido Civil. Su líder Manuel Pardo se convertiría en el primer civil en asumir la presidencia del país, en 1872.

Los caudillos militares fueron señalados como los responsables de esa anarquía constante, una política sin partidos. Sin embargo, tiene poco sentido que militares que no lideraron las guerras de independencia tuvieran, por sí mismos o la fuerza de sus armas, mayor protagonismo que en las repúblicas de Chile, Uruguay o Argentina, tierra de los caudillos que lideraron los triunfos patriotas. Por lo demás, buena parte de esos militares peruanos aparecieron en el bando victorioso ya bien avanzadas las campañas libertadoras.

El predominio del liderazgo militar y la anarquía fueron más bien la expresión del fraccionamiento y de un vacío de poder. ¿Quiénes podrían superar los desiertos y cruzar los Andes, entrar en los salones de sociedad limeños y en poblaciones quechuas, sino los caudillos militares?

La disputa por el sufragio indígena (1847-1860). Discriminación positiva y mecanismos corporativos

Es en ese contexto que tendría que entenderse la disputa por el sufragio indígena a mediados del siglo XIX. Después de la Constitución de Huancayo, los liberales buscarán mantener el derecho al sufragio a un sector de población indígena. Apostaban al ideal de la soberanía popular y asegurar la legitimidad republicana a lo largo del territorio. Para varios caudillos y políticos andinos, ello era una manera de mantener peso electoral, proporcional a esa población.

Así, entre 1847 y 1855 propondrían mecanismos que ahora llamaríamos de discriminación positiva, a fin de exceptuar en pueblos indígenas (sin escuelas) del requisito de ser letrado para sufragar. En efecto, las leyes liberales aprobadas explícitamente les permitían ejercer el derecho al voto, aun cuando no cumplieran con esa condición. Una fórmula original para esa época, no pareciendo haber un caso similar en las repúblicas de Sudamérica.

En 1856, el Perú volvería a fórmulas corporativas de requisitos del sufragio. Ya la ley electoral de 1834 había planteado por primera vez

una solución de ese tipo: tendrían derecho al sufragio los que cumplieran al menos uno de los siguientes requisitos: (1) “pagar alguna contribución al Estado, o estar reservado legalmente para pagarla”, (2) “tener un empleo público, (3) “algún grado o profesión científica”, (4) “un oficio mecánico, sujeto a la contribución industrial”, (5) “pertenecer al clero secular”.¹³ Era aquella una manera de restringir el derecho al sufragio, pero al mismo tiempo asegurar una representación territorial y social. La Constitución de 1860 determinaría que tenían el derecho a sufragar los que “saben leer y escribir, o son jefes de taller, o tienen alguna propiedad raíz, o pagan al Tesoro Público alguna contribución” (Artículo 38).

Ganando la partida. Conservadurismo y libre cambio (1860-1896)

El giro liberal

La recuperación de las élites y del Estado central fue el contexto de fondo del tránsito de un liberalismo político, a uno de “búsqueda del progreso”. Atrás quedó el liberalismo político preocupado por defender la “soberanía del pueblo” pero que paradójicamente, según Jorge Basadre, pecó de “limeñismo”. “No cuidó de extenderse por las provincias, de modo que su acción proselitista se redujo a sectores muy limitados” (Basadre, 2004, p. 113). Más allá de esa defensa del sufragio indígena y el anhelo municipalista que surgía y se apagaba por momentos, entre esos liberales no había ya una crítica y opción política de fondo al modelo centralista. Las medidas sociales más radicales fueron la abolición del tributo indígena y de la esclavitud. En realidad, esta última, caía de maduro desde hacía años.

El liberalismo político empezaba a dar paso a un temperamento “pragmático”. El “Club progresista” sería una de las fuentes de la nueva “camada”. Su líder, Domingo Elías, era un poderoso hacendado y co-

13 ADLPCR, Ley orgánica de elecciones (1834), art. 5.

merciante que incluyó entre otros rubros la importación de migrantes chinos. El Club empezó a desarrollar una reflexión en los ámbitos de políticas sociales y económicas.

“En los siguientes años se dará un cambio generacional (...) se tornará con entusiasmo al progreso y la modernización. Objetivos como la educación, el trabajo o las vías de integración, entre ellas los ferrocarriles, serán clave en el lenguaje político de los siguientes años (...) Este nuevo liberalismo se orientaba a una ‘modernización tradicionalista’ por emplear el término de Trazegnies” (Del Águila, 2013, p. 213).

3.6.2. *Deslegitimación del sufragio indígena*

En 1858 el alcalde del Cusco, Francisco Garmendia consultó al ministro liberal José Simeón Tejeda si los indígenas de comunidades tenían derecho al sufragio. La Constitución de 1856 (y la de 1860) establecía como uno de los requisitos alternativos el poseer una propiedad raíz,¹⁴ y en su interpretación Garmendia señalaba que dichos campesinos eran sólo “poseedores”, puesto que la tierra rotaba, no se heredaba. Tejeda le recuerda que el derecho de propiedad de aquellos estaba garantizado en la ley de 1828, y que por tanto sí tenían derecho al sufragio (Jacobsen, 1997, pp. 140-141). Esta consulta se debe entender en un contexto de cambios en el que, abolido el tributo indígena, el Estado y algunas élites tornan hacia los indígenas de una manera distinta. Como señala Jacobsen:

“(...)[E]l vacío entre la noción formalistamente liberal de la propiedad privada adoptada en el Código Civil y las variadas prácticas comunitarias de los campesinos indígenas del Perú abrió la puerta a un prolongado debate sobre si los últimos eran propietarios de sus tierras.” (Jacobsen, 1997, p. 140) [Traducción propia]

Para 1867, Manuel Pardo señalaría que la tierra de las comunidades pertenecía al Estado. Por tanto, la contribución de los indígenas tenía razón de ser, dado el usufructo de esas tierras. Se trataba de una suerte de “arrendamiento de una tierra que ni antes ni después les per-

14 DLPCR, Constitución de la República peruana, Art. 37.

teneció.” (Pardo 2004 [1867], p. 367, 372) El liberalismo y el discurso político sobre la tierra indígena y el indígena mismo irían cambiando.

La guerra del Pacífico. El impacto positivista a favor de la “unidad”

“Pese a los despilfarros de sangre y a los errores y defectos colectivos, el Perú del siglo XIX pudo considerarse afortunado hasta 1789 (...) El [país] sufrió también como país varias conmociones durante el siglo XIX. Ninguna como la guerra iniciada en [aquel año]. Fue el sacudimiento más tremendo que el hombre peruano sintió en ese siglo. Encendió todo el territorio, desde el sur hasta el norte, desde la costa hasta la sierra. Implicó una enorme pérdida fiscal, y penetró en la esfera económica e industrial en las ciudades, en los villorrios y en los campos, en los hogares y hasta en las comunidades indígenas (...) Al terminar la pesadilla de la guerra y de la ocupación, el país seguía viviendo. Pero era un país exangüe, amputado, dolorido. En suma, un país yacente” (Basadre, 1983 [TVI](#), p. 368).

De este modo describía Jorge Basadre el estado de calamidad del país. A la pérdida territorial y la bancarrota se sumaba la postración social, y la percepción colectiva de no haber podido responder como una nación integrada. Es conocida la comparación con el ejército chileno, que respondía a las órdenes de un solo mando, en tanto en el Perú las disputas entre caudillos en plena guerra, además de las distancias entre soldados indígenas (levados la mayoría) y sus superiores de habla española, no podía dar una imagen más certera de los fraccionamientos de la nación.

En los siguientes años, un nuevo militarismo tomaría fuerza. Más allá de la disputa entre Constitucionalistas (militares) y Civilistas, había otra tensión: entre los caudillos y hacendados regionales, y los que abogaban por fortalecer el poder central. El discurso “unitario” señalaría a los soldados mayoritariamente indígenas como los principales responsables de la derrota, omitiendo la historia de la resistencia no vencida en los Andes centrales incluso cuando Lima ya había aceptado la derrota.

¿Cuántos votaban? Tendencias previas a la reforma de 1895-96

No existió hasta aquella reforma de fines del siglo XIX, un registro nacional de votantes. La discrecionalidad de los notables locales podía dar cifras distintas en poblaciones similares. Como señalaran Cristóbal Aljovin (2005) y Gabriella Chiaramonti (2005), los procesos electorales locales hasta mediados del siglo XIX estuvieron marcadas por cierta autonomía frente al poder central.

Es así que, siguiendo la tendencia político electoral descrita, a inicios de la república habría habido parroquias indígenas con un relativamente alto nivel de ciudadanos (varones) con derecho al sufragio. Así daría cuenta, por ejemplo, José Domingo Choquehuanca en su *Ensayo de Estadística* (1833). Según el autor, en parroquias como San Antón, Putina, Santiago, Caminaca y Pusi habría votado más del 10% de su población (11.8%, 11.12%, 10.6%, 10.6% y 12.7%, respectivamente. Si bien se trataría de estimados (las cifras absolutas son redondeadas), hay que recordar que en 1826 fue elegido diputado por Azángaro el propio Choquehuanca.

Como señalado, los cambios a partir de mediados del siglo XIX, la recuperación del Estado central a partir del *boom* guanero y la prescindencia del tributo indígena, cambiaron también el sentido de inclusión política hacia los indígenas.

Cuando en 1892 se logre aprobar la restricción del derecho al sufragio a los letrados en elecciones municipales-antecedente de la reforma de 1895-96- se ordenó un registro que se elaboraría al año siguiente. En ese contexto encontramos distritos en la provincia de Cangallo con población mayoritariamente indígena según el censo de 187615 (Colca, 99.8%; Chuschi, 96.9%; Vischongo, 89%, Totos, 83% y Paras, 72.3%), con un electorado que, tomando la estimación de crecimiento interanual 1876-1896 recogida por Zapata para Ayacucho, en 1892 se habría registrado una población electoral aproximada de 0.5% (Chus-

15 Con una diferencia de 16 años y una guerra en medio, estos porcentajes sólo pueden ser aproximativos.

chi), 1.6% (Paras y Vischongo), 2% (Totos) y 3.2% (Colca)¹⁶ del total de su población (Del Aguila, 2013: 254)

En relación a los electores (segundo nivel en el sistema de votación indirecto), tenemos que, según Fernando Casós, en la elección de 1851 hubo 4288 electores (1854: XII). El registro de 1853 sería la base de los siguientes en el resto del siglo, sin embargo, el padrón de electores siguió cambiando.

Para 1872, Mücke da cuenta de 3902 electores, distribuidos según se muestra en el cuadro 2. Para 1893, el registro mostraba algunos cambios en el peso electoral de algunos departamentos (incremento de Lima de 7% a 7.4%) y reducción de Ancash y Puno, por ejemplo. Más adelante volveremos sobre estas cifras, comparadas con las del siglo XX.

Cuadro 2.

Electores (sistema indirecto) según departamento, Perú 1872, 1893

Departamento	1872		1893	
	Electores	%	Electores	%
Amazonas	60	1.5	72	1.4
Ancash	453	11.6	500	9.7
Apurímac			266	5.1
Arequipa	224	5.7	328	6.3
Ayacucho	250	6.4	317	6.1
Cajamarca	182	4.7	360	6.9
Cusco***	667	17.1	705	13.6
Huancavelica	104	2.7	169	3.3
Huánuco	132	3.4	152	2.9
Ica	42	1.1	108	2.1

16 Para Chiaramonti, quien ha estudiado estos registros parroquiales, es posible que cifras como las de Colca hubieran sido definidas con criterios previos a la ley de 1892 (2009).

Departamento	1872		1893	
	Electores	%	Electores	%
Junín**	357	9.1	459	8.9
Lambayeque			99	1.9
La Libertad*	256	6.6	244	4.7
Lima	273	7	385	7.4
Loreto	47	1.2	106	2.0
Piura	169	3.4	198	3.8
Puno	518	13.3	600	11.6
Tacna			21	0.4
Moquegua****	132	3.4	71	1.4
Callao	20	0.5	20	0.4
Tarapacá	16	0.4		
Total	3902	100	5180	100

Elaboración propia en base a Mücke 2010 y Perú Diputados 1893

*Incluye Lambayeque

**Incluye Pasco

***Incluye parte de Apurímac

****Incluye Tacna

La República Letrada (1896-1979). Centralismo político y económico, y exclusión

Modernización electoral y exclusión masiva

Derrocado Cáceres en 1895, Nicolás de Piérola, líder del Partido Demócrata, asumió la presidencia con el apoyo del Partido Civil. Ese año se aprobó el cambio constitucional que cerraba la puerta del sufragio (y ser elegidos) a los analfabetos. Hecho esto, se pasaría a un sistema de elección directo.

Asimismo, se modernizó el aparato electoral. Anteriormente, cada localidad se encargaba de elaborar su registro de electores, con la discrecionalidad que ello implicaba. La reforma de 1896 creó un órgano

central. A decir de Jorge Basadre, “se creyó, ante esa corruptela, que el remedio consistía en organizar el sistema electoral de arriba abajo, centralizándolo en un organismo que pudiera dar autenticidad a la función del sufragio.” (1983 VII, p. 357). Frente a las críticas de quienes temían el control electoral por quienes detentarán el poder central -como en efecto ocurrió- defensores de la reforma como Mariano H. Cornejo alegaron a favor de la “unidad”, frente a la “anarquía”. Según Cornejo, otrora liberal y descentralista, esa reforma propiciaría además “grandes partidos nacionales” (1902, p. 177). Un opositor del nuevo discurso de Cornejo expresaría: “¿Cómo concibe hoy liberalismo allí donde no vio sino autoritarismo?” (Giraldo 1896, p. 11).

El resultado de la reforma se vería en la siguiente elección. En 1899, la población electoral apenas constituiría el 3.2% de la población total, y los sufragantes ese año, 1.7% (Del Águila, 2013, p. 236). Además, la coalición ganadora obtuvo el 97% de los votos (Tuesta, 2001: 611).

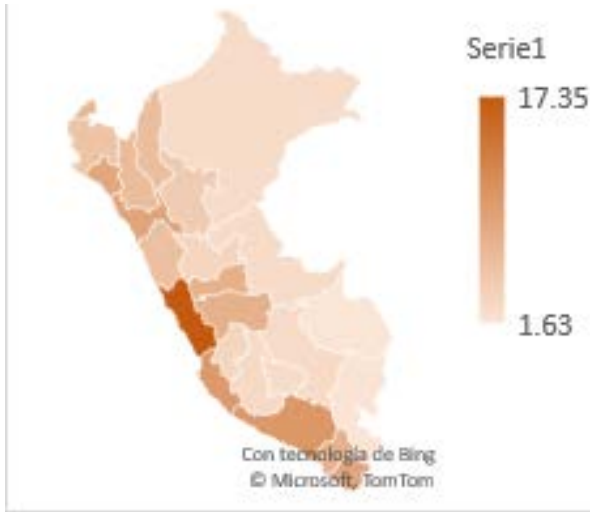
Centralismo político

No sólo se vio reducido el sufragio popular, sino que se concentró territorialmente. La restricción del sufragio afectó sobre todo a las poblaciones en zonas rurales. En las ciudades las escuelas permitían alcanzar ese derecho a una mayor proporción de ciudadanos. Como se ha señalado, el peso más importante de esa ruralidad, además indígena, estaba en los Andes, y particularmente en el sur.

Con esa reforma electoral se generó una tendencia de centralización de la política, en las urbes y en la costa. Incluso, dentro de los departamentos; se generaba un efecto centralista. Como señaló Chiamonti, (2007) la reforma de 1895 y 1895 llevó a un doble centralismo, pues dentro de los departamentos el peso de las ciudades se hizo aún mayor. Tanto para las elecciones presidenciales como para senadores (elegidos por departamento), capitales como Arequipa o el mismo Trujillo adquirirían un similar protagonismo al de Lima a nivel nacional.

Figura 2

Porcentaje de población electoral según departamentos, Perú. 1931



Fuente: Del Águila (2012). Elaboración propia.

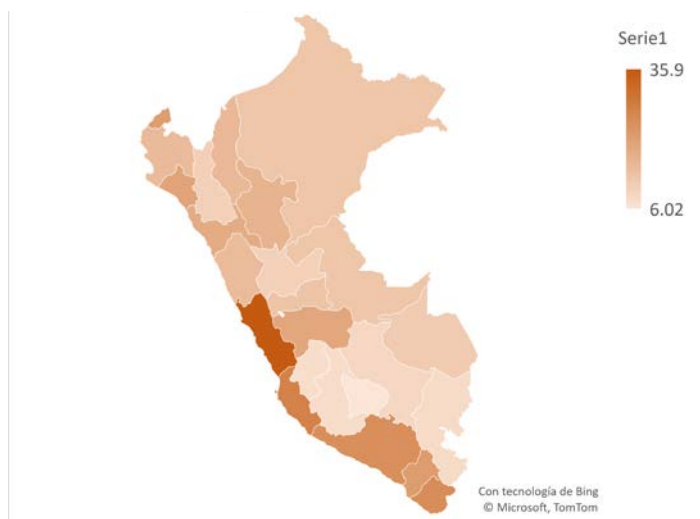
La creación del Jurado Electoral Nacional permitió generar y controlar los padrones electorales desde una entidad central, así como los procesos electorales mismos. Dicho Jurado pronto fue capturado por el Partido Civil. Según la reforma, sólo los (25) mayores contribuyentes podían ser sorteados para conformar las Juntas de Registros Provinciales. Con ello, además de los candados señalados, se agregaba el control de los notables de cada distrito electoral.

Para 1931, Lima llegó a concentrar el 26% del total de electores. En tanto, los departamentos de la “mancha india” (Cusco, Apurímac, Huancavelica, Puno y Ayacucho) pasaron a representar apenas, todos juntos, el 9.55% (Del Águila 2012, p. 31). El porcentaje de población con derecho al voto llegaba en Lima al 13.14% y en el Callao, el 17.35%. En el otro extremo, en los departamentos andinos mencionados, no llegaban al 5% (Cusco, 2.76%; Apurímac, 2.66%; Huancavelica, 2.3%; Puno, 1.77%; y Ayacucho, 2.89%).

En la Figura 2 y Figura 3 se pueden apreciar los niveles de población electoral por departamentos en 1931 y 1963. Lima y en segundo término los departamentos de la Costa y Arequipa aparecen con mayor nivel de ciudadanía con derecho a elegir (y ser elegidos).

Figura 3

Porcentaje de población electoral según departamentos, Perú. 1963



Elaboración propia. Fuente: Del Aguila 2012.

Hacia 1963 vemos que, en buena medida por los efectos de la migración, además de la costa y Arequipa, departamentos de la Amazonía empiezan a tener mayor proporción de votantes, como San Martín (de 4.46% en 1931 a 16.57% en 1963). Algo similar ocurre con el departamento centro andino de Junín (pasó de 7.56% -todavía compuesta por lo que luego sería el departamento de Pasco-, a 19.41%), con un vínculo comercial especial con Lima, más mestizo que los departamen-

tos del sur, y con importante flujo migratorio.¹⁷ Pero los departamentos de Puno, Apurímac, Cusco, Ayacucho y Huancavelica, con mayoría indígena quechua y aymara, se mantenían con niveles de electorado por debajo del 10% del total de su población.

Así, tenemos que, considerando el padrón electoral nacional, hacia 1963 Lima no sólo mantenía, sino adquiriría mayor peso (casi 40% del total), y los departamentos del trapecio andino continuaban con muy bajos niveles de ejercicio del sufragio y derechos de representación. Antes del retorno al voto a los analfabetos en 1979, el centralismo político se reforzó aún más.

En efecto, una comparación de porcentaje de electores según departamentos nos muestra el siguiente cambio, particularmente en Lima

En un siglo, el departamento de la capital había pasado de proporcionar el 7% de electores (es decir, en un sistema de elección indirecta, son los que votaban en el segundo nivel) a albergar el 42% de ciudadanos sufragantes.

En 1872, el Cusco contribuía con el 17.1% de electores, seguido por Puno, con un 13.3%. Ancash, con un 11.6% y Junín 9.1% (Mücke, 2010).

Para la década de 1890, según el registro electoral de 1893 (Diputados, 1893), había habido algunos cambios, pero Lima se mantenían sin el “despegue” que le daría en 1896. Es decir, para aquel año tenía asignado el 7.4% de electores. En sentido inverso, había habido un cierto descenso en los departamentos andinos como Puno (pasó de 13.3% a 11.6%). En los casos de Ayacucho y Cusco, la creación de Apurímac les restó electores.

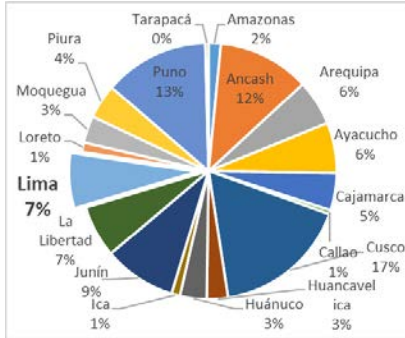
Gabriella Chiaramonti (2009) da cuenta del tránsito en el peso electoral de los departamentos entre 1893 y 1931. Así, en 1908 tenemos que Lima había incrementado su proporción de electores del total al 16.3% y, la proporción de votantes en departamentos andinos como Puno disminuyó radicalmente (pasó de 11.6% a 4.29%).

17 Sin embargo, hay que recordar que el peso poblacional y, por tanto, electoral, era y sigue siendo bastante más bajo en los departamentos amazónicos.

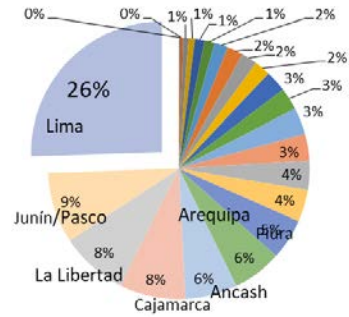
Gráfico 4

Votantes según departamento en 1872 (sufragio indirecto), 1931 y 1963, Perú

a.1872

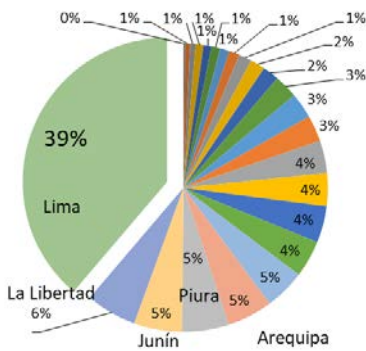


b.1931

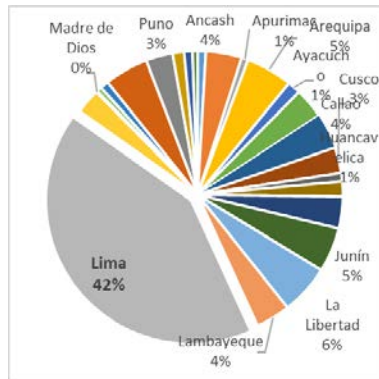


Elaboración propia en base a Mücke 2010 Del Aguila 2012

c. 1963



d. 1978



Del Aguila 2012 Elaboración propia en base a Roncagliolo, 1980

Considerando que Puno era hacia 1872 el departamento con más electores (sufragantes de colegios electorales), y que, a diferencia de Cusco y Ayacucho, no se desmembró, resulta útil compararlo con la tendencia de Lima, la capital

Cuadro 1.

Porcentaje electores nacionales en los departamentos de Lima y Puno, 1872-1978

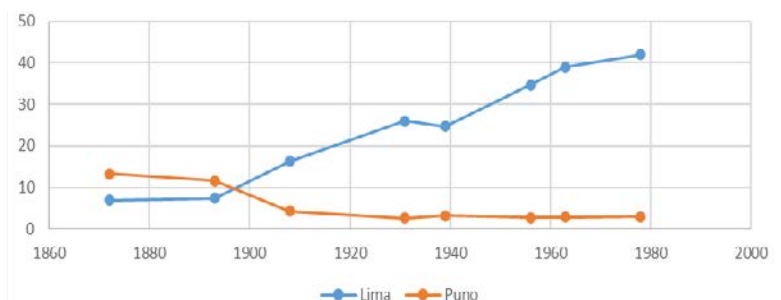
	1872	1893	1908	1931	1939	1956	1963	1978
Lima	7	7.4	16.3	26	24.7	34.7	39	42
Puno	13.3	11.6	4.29	2.7	3.3	2.8	2.9	3

Elaboración propia en base a Mücke 2010, Chiaramonti 2009, Diputados 1893, Roncagliolo 1980

Esta información es relevante, pues permite ver la distribución de electores y, por tanto, el peso electoral según departamento. Una relación de poder que cambiaría en el siglo XX, luego de la reforma de fin del siglo anterior.

Gráfico 5

Porcentaje electorado nacional en los departamentos de Lima y Puno, 1872-1978



Elaboración propia en base a Mücke 2010, Chiaramonti 2009, Diputados 1893, Roncagliolo 1980

Tenemos entonces un siglo XX -hasta la década de 1980- de tendencia política marcadamente centralista, reforzando extremadamente el espeso electoral de la capital y, en general, de la costa y las urbes, frente al voto andino, particularmente del llamado Trapecio Andino o la “mancha india” (Puno, Cusco, Apurímac, Huancavelica y Ayacucho), y el rural.

Así, contra lo que se pudiera suponer, las políticas educativas durante el siglo XX no sólo no lograron reducir la enorme brecha de proporción de ciudadanos con derecho al voto, sino que, medio siglo después, esta era aún menor.

La representación recortada

La república aristocrática caería en 1919, por obra del ex líder civilista Augusto B. Leguía, por la crisis de su propio modelo económico y emergencia de nuevos actores. Entre ellos, las organizaciones obreras e intelectuales no pertenecientes o vinculados a la élite limeña. En 1930, derrocado Leguía, los partidos de masas emergían en el escenario político. Una época de intensa violencia política que no sólo desencadenó sangrientas represiones contra militantes y trabajadores, sino que alcanzó a la propia élite (asesinato de Antonio Miro Quesada y su esposa), además de un magnicidio (contra el presidente Sánchez Cerro).

Figura 4
Exclusión política y ciudadana 1930-1960



Fuente: Del Águila (2015). Elaboración propia.

En ese contexto, las élites saludaron un nuevo militarismo y promovieron una reforma constitucional que cerró el paso al APRA y partidos marxistas, bajo el argumento de tratarse de organizaciones de carácter internacional. De este modo, a la restricción ciudadana, por la reforma de 1895-96, se sumaría el candado contra partidos que pudieran representar los intereses de esos grupos, segregados de la esfera política.

Al margen de esa política oficial, desde la década de 1940 se amplía el alcance de las luchas campesinas. Ya no solamente fue la lucha de comunidades, sino también de colonos, yanaconas y otros trabajadores. Organizados a través de sindicatos agrarios, traspasaron los límites locales e incluso regionales.

A pesar de constituir los conflictos más importantes en las siguientes décadas, la mayoría de esos ciudadanos no tenían derechos al sufragio, ni a representar sus propias causas. Así, se parecía definir una suerte de esquizofrenia política: la distancia entre los políticos formales, y la vivencia de las mayorías rurales generaba una distorsión de la realidad.

Las distancias regionales

El centralismo político fue en paralelo y afirmó el centralismo económico. Es así que los gobiernos de Leguía y Odría “reforzaron el centralismo del modelo, concentrando las actividades en la costa, pero sobre todo en Lima. Los gobiernos [...] en las décadas del treinta y cuarenta no debilitaron ese centralismo de modo alguno” (Contreras, Paredes y Thorp 2010: 146).

Ciertamente, los profundos cambios migratorios reforzaron el mayor peso electoral en las urbes costeñas (y no explican todas las brechas). Sin embargo, como señalan Contreras et al. (2011), habría que considerar la migración andina “a la vez consecuencia y causa” (2011: 142).

Además del mercado, las políticas sociales tampoco ni recibían ni generaban incentivos en tendencia distinta. “Los campesinos pobres de la sierra, que además no votaban, no conformaban el público objetivo [de la inversión social a mediados del siglo XX]. Los pobres urbanos, habitantes de los barrios marginales sí podían hacer sentido su voz, por lo que recibían los beneficios de la inversión social (Parodi: 2014, 454)

El trabajo de Bruno Seminario y María Alejandra Zegarra, “La evolución de la desigualdad regional en el Perú desde el final de la era colonial” (2018) nos brinda una mirada de largo plazo a la relación entre las regiones desde una perspectiva económica. Nos muestra la evolución de la proporción del PBI de la costa y la sierra, pudiéndose notar que hacia 1840 empezaría un lento declive en la participación de la sierra en el PBI. Hacia 1879, costa y sierra sentirán el golpe en sus economías, especialmente la primera, por lo que la participación del PBI de la sierra entre 1880 y 1885 incluso se habría incrementado breve y ligeramente. Sin embargo, a partir de entonces comenzaría un claro y progresivo incremento de la participación de la costa en el PBI nacional, la cual alcanzó a la sierra a inicios del siglo XX (1910), para seguir su incremento sostenido a lo largo del siglo XX (Seminario & Zegarra, 2018, p. 17).

Ello se expresaría en una ampliación de las desigualdades regionales. Distinguiendo tres grandes regiones (Centro, Norte y Sur), Seminario y Zegarra encuentran que “la desigualdad medida por el coeficiente del Gini exhibió un aumento persistente durante la segunda mitad siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. Este proceso llevó el valor del Gini de 0.2068 en 1795 a un valor máximo de 0.4242 en 1934” (Seminario & Zegarra, 2018, p. 69). De ahí mantendría niveles similares hasta 1955, a partir del cual se percibiría un cierto descenso (manteniéndose por encima de los valores del siglo XIX), para volver a subir en el siglo XXI.

De Ayacucho a Lima. Los “desbordes” ciudadanos y de representación

El “desborde ciudadano” de los 80 y la crisis del sistema político

El retorno a la democracia en 1980 abrió un escenario político totalmente nuevo. Luego del gobierno militar de Velasco Alvarado el país no volvió a ser el mismo, a pesar del posterior desmantelamiento de su reforma

agraria. No sólo por los efectos económicos y en la tenencia de la tierra, sino porque, como señalarían los testigos recogidos por Enrique Meyer, “se perdió el respeto” (2009). El gobierno militar había dejado “un nuevo balance de fuerzas económicas en el agro, la expansión masiva del analfabetismo y la educación y el incremento de las presiones populares” (Matos Mar, 1988, p. 39). A decir del mismo autor, el Estado no pudo canalizar dichas presiones, situación empeorada en la década de 1980 por la crisis económica. Así, “el desborde se convirtió en inundación” (Matos Mar, 1988, p. 40). Al mismo tiempo, se dio un correlato político: “otro desborde” de carácter ciudadano (Del Águila, 2009).

El control territorial de la política desde el centro, promovido con la reforma de 1896, se sustentaba en la exclusión ciudadana. En 1978, esta no se sostenía más, tanto por los cambios internos, como la carencia de justificación a nivel internacional (el Perú se encontraba entre los últimos países de la región en mantener todavía la restricción del sufragio a los analfabetos). Aun así, hubo un debate, y partidos como el PPC pretendieron retrasar su aprobación, proponiendo restringirlo inicialmente a la esfera municipal, como en 1933 se hizo para el sufragio femenino.

Por entonces se estimaba que el analfabetismo en el Perú se encontraba cerca del 20%.¹⁸ En la primera elección, la inscripción de electores ascendió al 29%. En las siguientes seguiría aumentando, con lo cual, de 1978 a 1990 el incremento de ciudadanos con derechos al sufragio alcanzó el 133%. ¿Qué había pasado? Se habían constituido bolsones de población, particularmente en la zona rural andina pero también amazónica, que estuvieron al margen de la vida política durante décadas. O por ser analfabetos o no saber si alcanzaba su (precario) desempeño en español y evitarse problemas (al tener que demostrarlo); o también porque, dada esa “ventana” legal, no tenían estímulos para invertir tiempo ni dinero en ir a sufragar. Asimismo, el Estado tampoco parecía tener mucho interés en apurar su integración política, aunque supieran leer y escribir. Un desentendimiento mutuo.

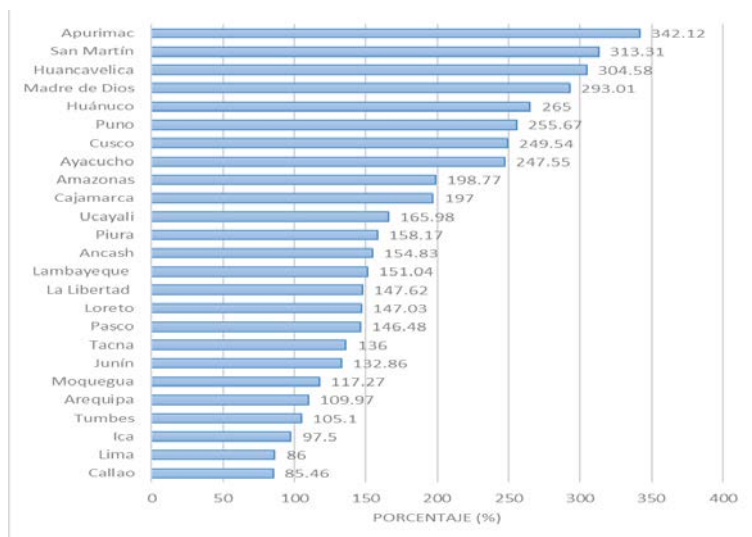
18 En el Censo de 1981 se estimó en 18.1%. Previamente, en 1971, 27%.

Así, en los 80 y 90 tendremos ese “desborde ciudadano”. Mientras en Lima y Callao el incremento de sufragantes entre 1978 y 1993 no superaría el 90%, en Apurímac, San Martín y Huancavelica sobrepasaría el 300%.

De este modo, el sustantivo incremento de la población electoral de esos años se dio de manera bastante desigual. Los nuevos ciudadanos tenían un perfil más bien “anti-limeño”, ajenos a los llamados “partidos nacionales” y, dada la fragmentación territorial, sus referencias político sociales tendían a ser más localistas e identitarios.

El pobre enraizamiento de los partidos políticos nacionales se hizo evidente. La siguiente década, la del fujimorismo, fue dura para esos partidos, por las presiones del poder y los bajos desempeños. Caído el régimen fujimorista (2000), los partidos se verían en la encrucijada de cómo mantener el control de la representación en las nuevas aguas de la ciudadanía peruana.

Figura
Incremento de electores por departamentos, 1978-1993



Fuente: Del Águila (2009). Elaboración propia.

Debilitamiento y candados del sistema de partidos: los dilemas de la “gobernabilidad”

Las dos primeras décadas del siglo XXI estuvieron marcadas por un sistema de partidos políticos cada vez más precario, y constantes reformas orientadas a “fortalecerlos”. En efecto, luego de la caída del gobierno de Alberto Fujimori, se vio necesario fortalecer la esfera política. Se creó el Acuerdo Nacional y se promovió una ley de partidos políticos, buscando encontrar consensos y ordenar el escenario y actores los políticos para mejorar la calidad de la democracia peruana. Ello incluía controlar la “competencia desleal” o desregulada de los movimientos regionales.

En los siguientes años se abrieron nuevos procesos de reforma. En la década de 2010, se fue orientando a cerrar el sistema político. El diagnóstico era que la crisis de partidos se habría desencadenado, sustancialmente, durante aquel gobierno autoritario de Fujimori. Asimismo, se asumía que, antes de ello, esos partidos canalizaban la representación popular (décadas de 1960 y 1980). Como resultado y dados los intereses de los partidos nacionales, cada vez más en problemas por ganarse la afección ciudadana, buena parte de los cambios se orientaron a colocar más candados para el ingreso y permanencia de partidos.

Para 2018, teníamos uno de los sistemas más restrictivos de América Latina (podríamos decir de las democracias occidentales, pues en Europa simplemente, requisitos como un número exorbitando de firmas no existen).

Un elemento esencial de estas reformas es que se asume que sólo los llamados partidos de amplio alcance territorial deben competir al nivel nacional. Se asume que existen partidos nacionales con esa amplitud de presencia. Además, se basa en el supuesto de que tener sólo partidos con ese alcance es lo mejor para nuestra democracia. En realidad, como quedó en evidencia con el descubrimiento de las “fábricas” de firmas, ello sólo funcionaba para quienes financieramente pudieran cumplir con las formalidades. Asimismo, fortalecía la idea de que los intereses regionales o macro regionales, como los de la Amazonía, por ejemplo, no debían alcanzar su voz directamente al Congreso. Un país

con gran diversidad, restringió la expresión territorial o de cualquier otra índole.

Vale señalar que, a recomendación de la Comisión de reforma (2019), se aprobó el retiro del requisito de firmas para inscribir partidos. Asimismo, se insistió en un reclamo de tiempo atrás: la paridad de género, la cual fue finalmente aprobada. Una mejora en la representación. Queda avanzar en las reformas; por ejemplo, discutiendo el paradigma de “fortalecer partidos nacionales”, como indiscutible objetivo para fortalecer la democracia. Esto ha afectado la representación a nivel municipal, pues se ha prohibido la participación de movimientos locales, incluso en pueblos indígenas, los que deben entonces recurrir a organizaciones ajenas.

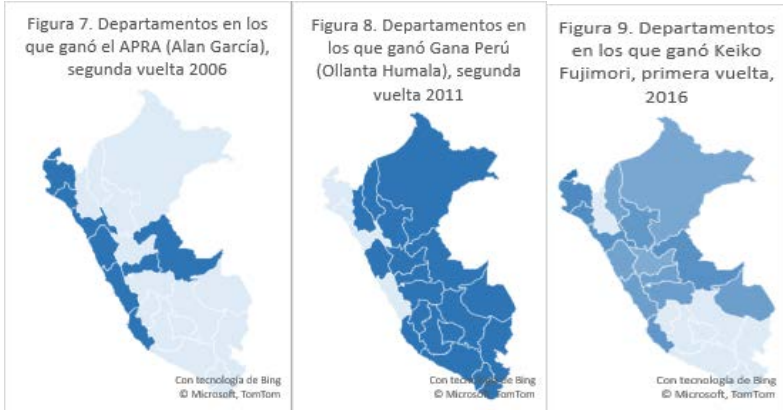
Resultados electorales: Rayos X de las tensiones territoriales

En las elecciones del presente siglo encontramos expresadas las tensiones territoriales. Nuevamente, la capital y una costa norte y central, por un lado, y el sur andino y eventualmente sierra centro y norte, por otro.

Así, en las elecciones del 2006 hubo una segunda vuelta con el ganador (Alan García) imponiéndose apenas en la capital y los departamentos de la franja Tumbes-Ica, además de Pasco y Ucayali. El “Perú moderno”, como denominaban algunos a aquella línea costera, se imponía al voto de la mayoría de departamentos (9 sobre los 25)¹⁹, a favor de Ollanta Humala (Gana Perú). Un candidato que no escondía sus cercanías con Hugo Chávez y un programa “antisistema”.

En el 2011 se vuelve a presentar similar oposición, pero con Keiko Fujimori frente al reincidente Humala. Este último bajó la punta de su radicalismo, elaborando una Hoja de ruta consensuada con diferentes sectores y expertos, lo cual le permitió ganar los votos para revertir los resultados del 2006. Lo hizo finalmente, ganando en todos los departamentos menos 5: Lima y, nuevamente, la línea costera, algo recortada: La Libertad, Lambayeque, Piura e Ica.

19 La provincia constitucional del Callao representa un distrito electoral igual a los otros departamentos.



Fuente: ONPE e INEI. Elaboración propia.

En el 2016, la competencia en la segunda vuelta fue entre dos candidatos que tenían similares propuestas en materia económica. Sin embargo, el antifujimorismo jugó un rol fundamental, inclinando el apoyo a favor de Pedro Pablo Kuczinski. En la figura 9 se ven los departamentos donde ganó Keiko Fujimori en primera vuelta. El sur andino, además de Cajamarca, se le presentaron esquivos.

5.4. Elección bicentenaria: desborde y polarización

La tensión de las últimas elecciones generales (2021) tuvo el resultado más temido por los sectores “modernos” o “pro sistema”, principalmente de Lima: la victoria de un candidato campesino (profesor rural) y un partido esencialmente andino, con un discurso “anti limeño” y un plan de gobierno salido de un programa de izquierda de los sesentas o setentas, post revolución cubana.

Cómo llegó a pasar a la segunda vuelta es una materia que excede este trabajo. Sí subrayaremos la continuidad de la tensión territorial que se venía expresando en las elecciones anteriores. Tensión territorial que expresaba posiciones cada vez más antagónicas respecto del modelo económico y de Estado, delineado en la Constitución de 1993. Un Estado neoliberal cuya capacidad de proteger a la ciudadanía se puso en cuestión durante la pandemia.

El país llegó no sólo con los indicadores de inversión pública en salud entre los más bajos de la región, sino con una precarización de la atención primaria, la cual no es apetecible en una lógica de mercado, pero es clave para la defensa comunitaria frente a una situación pandémica. Habiendo sido el Perú uno de los países más afectados por la Covid19 (por momentos, con la tasa de mortalidad más alta del mundo), el impacto en los más vulnerables fue devastador. En muchas dimensiones, vidas de seres queridos y entorno; empleos perdidos; negocios quebrados; escolaridad interrumpida (sin clases presenciales hasta el 2022).

Figura 10

Elecciones presidenciales 2021 segunda vuelta. Departamentos donde ganó el candidato Pedro Castillo



Fuente: ONPE e INEI. Elaboración propia.

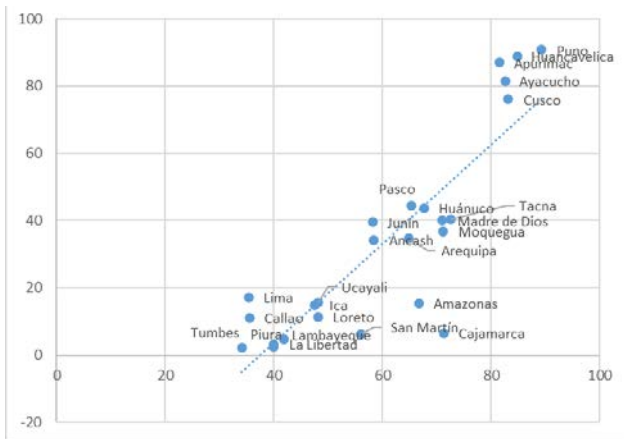
A la crisis de representación que venía arrastrándose, se sumaba la polarización creciente. El fujimorismo representó la defensa más extrema del modelo, junto con mecanismos de asistencialismo populista, disputándose con otros candidatos el voto conservador. Al otro lado, una izquierda también fragmentada, lanzó su artillería contra el modelo, a la luz de la pandemia. En medio y, dado también el desgaste del gobierno provisorio de Francisco Sagasti del partido Morado, las

posiciones centristas en general quedaron pulverizadas. En parte por ello y en parte también por una campaña política y mediática orientada a minar a la izquierda con más opciones -Juntos por el Perú-, los primeros lugares fueron ganados por los partidos en los extremos: Keiko Fujimori y Pedro Castillo.

La segunda vuelta estuvo marcada por los esfuerzos por reducir las animadversiones propias y demonizar al adversario. Entre “antis”, la polarización electoral llegó a niveles no alcanzados, por lo menos desde el último medio siglo.

Figura 11

% Sufragantes autoidentificados con pueblo indígena, votantes de Castillo, según departamento segunda vuelta 2021



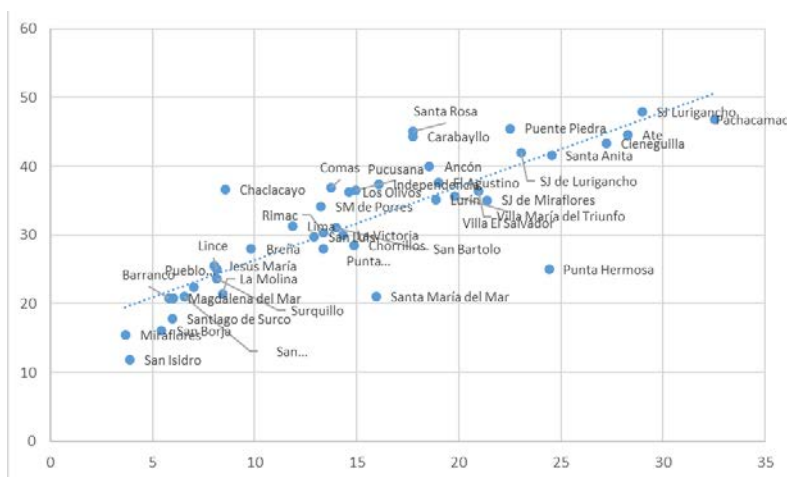
Fuente: ONPE y INEI. Elaboración propia.

El resultado muestra la persistencia de los clivajes territoriales e incluso étnicos. En efecto, como podemos ver en la figura 10, los departamentos en los que ganó Pedro Castillo (Perú Libre) en la segunda vuelta son los del sur andino y, en forma de corredor, otros departamentos de la sierra, incluyendo Ancash (andina y costeña). Lima e Ica, en la costa central, además de La Libertad, Lambayeque, Piura y Tumbes, se

inclinaron por Keiko Fujimori. Loreto y Ucayali también, pero en una apretada disputa.

Figura 12

% Votantes a favor de Pedro Castillo, auto identificados con pueblos indígenas, según departamento segunda vuelta 2021



Fuente: ONPE y INEI. Elaboración propia.

La particularidad de esta elección estuvo en los niveles polarizados de aprobación y rechazo. Así, mientras en Lima Fujimori ganó con el 65%, en los distritos de Miraflores y San Isidro alcanzó el 84.6% y 88.1%, respectivamente. Por su lado, Castillo ganó en departamentos del sur andino con porcentajes que superaron el 80%, como Cusco (83.2%), Puno (89.3%) y Huancavelica (84.8%). En determinados distritos, como los puneños de Azángaro, Chucuito, El Collao, Huanacán, Lampa y Melgar superó incluso el 90%.

Asimismo, si cruzamos las variables “voto a favor de Pedro Castillo” con “auto identificación por pueblos indígena”, encontramos una fuerte correlación (0.86) (Figura 11). Un ejercicio similar hicimos to-

mando los distritos de Lima, encontrando también una correlación alta (0.83) (véase Figura 12).

Ciertamente, la auto identificación es subjetiva, distinto a la conceptualización de dicha pertenencia con aspectos supuestamente objetivos, como solía hacerse. La auto identificación permite comprender los sentidos de pertenencia étnica en su complejidad actual. Complejidad que, como señalan autores como De la Cadena, se construye de manera relacional (1991).

En todo caso, esta elección bicentenaria parece mostrar el desborde de un sector históricamente limitado en su participación política. Actores andinos, sin mediaciones (de líderes limeños o mediante un proceso personal de “adecuación”) y con un discurso “anti sistema”, llegan al poder central, aunque las prácticas clientelares no sean muy distintas que las “argollas” limeñas denunciadas: el “ahora nos toca” tendría ese sentido.

La victoria de Ayacucho en 1824 sancionó nuestra integración. Estamos condenados a entendernos, si queremos cumplir la promesa republicana.

Referencias

- Archivo General del Congreso de la República del Perú (1823). *Constitución política de la República peruana. Sancionada por el Primer Congreso Constituyente el 12 de noviembre de 1823.*
- (1828). *Constitución política de la República Peruana 1828 (18 de marzo de 1828).*
- Aljovín, Cristóbal (2005). Sufragio y participación política: Perú 1808-1896. en Aljovín, Cristóbal y Sinesio López, *Historia de las elecciones en Perú. Estudios sobre el gobierno representativo.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- (1997). Poderes locales en la primera mitad del siglo XIX. *Histórica* vol XXI, num. 1, julio: 1-25.
- Altuve, Leonardo (1991). *Choquehuanca y su arenga a Bolívar.* Buenos Aires: Planeta.

- Basadre, Jorge (1983 [1939]). *Historia de la república del Perú 1822-1933*. Lima: Editorial Universitaria.
- (1980). Elecciones y centralismo en el Perú. Apuntes para un esquema histórico. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Casós, Fernando (1854). *Para la historia del Perú. Revolución de 1854*. Cusco: Imprenta republicana.
- Contreras, Carlos, Maritza Paredes y Rosemary Thorp (2011). El enraizamiento de la desigualdad regional y sus consecuencias para la desigualdad de grupo. De la década de 1890 a la de 1960, en Paredes, Maritza y Rosemary Thorp, *La etnicidad y la persistencia de la desigualdad*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Cornejo, Mariano H (1902). *Discursos parlamentarios y políticos de Dn. Mariano H. Cornejo*. Lima: Imprenta de la C. de D.
- Chiaromonti, Gabriella (2009). La redefinición de los actores y de la geografía política en el Perú a finales del siglo XIX. *Historia* n°42, vol VII, Julio-Diciembre: 329-370.
- (2007). Elecciones en Trujillo (La Libertad) antes y después de las reformas de los años 1895 y 1895. *Elecciones* 7, 219-246.
- (2005). *Ciudadanía y representación en el Perú. (1808-1860). Los itinerarios de la soberanía*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Secretariado Europeo para las Publicación Científicas-SEPS y Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE.
- Del Águila, Alicia (julio 2021). Los clivajes étnico y territorial de nuestra democracia. Avance de investigación. En Congreso Nacional de Historia Bicentenario. Lima, Perú.
- (2023). Relectura bicentenaria. La Historia de la República desde los clivajes de etnicidad y territorio. Henríquez, Narda y Giselle Cánepa (comps), *Nación y república en el pensamiento social peruano, hitos y voces dl bicentenario*. Lima: Pontifica Universidad Católica del Perú.
- (noviembre 2015). ¿Crisis de partidos? Ciudadanía y partidos en perspectiva histórica. XXVI Seminario anual CIES 2015. Lima, Perú.
- (2013). *La república corporativa. Política, constituciones y sufragio en el*

- Perú (1821-1896)*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- (2012). Historia del sufragio en el Perú, s. XIX-XX: una lectura desde la ciudadanía y la participación indígena. En A. del Aguila y M. Suito (eds.) *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú. Aportes para el debate* (pp.17-35). Lima: IDEA Internacional, Jurado Nacional de Elecciones.
- (2009). El otro desborde popular: el voto analfabeto, los nuevos ciudadanos y la 'crisis' del sistema de partidos peruano. *Elecciones* 8/9, 39-59.
- Elward, Ronald (2020). *Los incas republicanos. La élite indígena cusqueña entre la asimilación y la resistencia cultural (1781-1896)*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Flores Espinoza, Javier (2001). Justo Sahuaraura Inca y sus Recuerdos de la monarquía peruana. En Justo Sahuaraura, *Recuerdos de la Monarquía peruana o bosquejo de la historia de los Incas*. Lima: Fundación Telefónica.
- Fisher, John (2000). *El Perú borbónico 1750-1824*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Giraldo, Seminario (1896). *Discursos del H. diputado por Huancané Dr. Seminario Giraldo sobre la ley electoral en el Congreso Extraordinario de noviembre de 1896*. Lima: Antigua Imprenta Bolognesi.
- Gootenberg, Paul (1995). *Población y etnicidad en el Perú republicano (siglo XIX). Algunas revisiones*. Lima: Documento de trabajo n°71, IEP.
- InfoGob-Jurado Nacional de Elecciones (2013). *80 años de elecciones presidenciales en el Perú*. Lima: JNE.
- INEI- Instituto Nacional de Estadística e Informática. Página Web. Redatam censos nacionales 2017. <https://censos2017.inci.gob.pe/redatam/>
- Jacobsen, Nils (1997). Liberalism and Indian communities in Peru, 1821-1920. En Jackson, Robert (ed.), *Liberals, the church and Indian peasants. Corporate lands and the challenge of reform in the Nineteenth-Century Spanish America*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Maquito, Tania (2003). *La sociedad arequipeña y la Confederación Perú-Boliviana 1836-1839*. Arequipa: Dremsur Editores.

- Mayer, Enrique (2009). *Cuentos feos de la reforma agraria peruana*. Lima: IEP.
- Matos Mar, Jose (1988). *Desborde popular y crisis del Estado. El nuevo rostros del Perú en la década de 1980*. Lima: IEP.
- Méndez, Cecilia (2005). *The plebeian republic. The Huanta rebellion and the making of the Peruvian State 1820-1850*. Durham: Duke University Press.
- (1991) Los campesinos, la Independencia y la iniciación de la república. El caso de los iquichanos realistas: Ayacucho 1825-1828. En H. Urbano (comp). *Poder y violencia en los Andes*. Cusco: Centros de Estudios Regionales Bartolomé de las Casas.
- Ninavilca, Ignacio (1828). *Justo juicio que el coronel de infanterio de ejercito D. Ignacio*
Ninavilca debe manifestar a sus conciudadanos sobre las falsas e imposturas con-
que pretende el Sr. Vidaurre por su manifesto oscurecer la justicia y
destruir al inocente. Lima: Imprenta Republicana de J. Concha.
- Mücke, Ulrich (2010). *Política y burguesía en el Perú. El partido civil antes de la guerra con Chile*. Lima IFEA-Instituto Francés de Estudios Andinos. <https://books.openedition.org/ifea/412>
- ONPE-Organismo Nacional de Procesos Electorales. *Elecciones. Histórico de elecciones*. <https://www.onpe.gob.pe/elecciones/>
- O'Phelan, Scarlett (1997). *Kurakas sin sucesiones. Del cacique al alcalde de indios. Perú y Bolivia 1750-1835*. Cusco, Centro de Estudios Regionales Bartolomé de las Casas.
- Paniagua, Valentín (2004). La Convención Nacional de 1833-1834 y la Constitución de 1834. *Elecciones* n°2: 61-89.
- (2003). *Los orígenes del gobierno representativo en el Perú. Las elecciones (1809-1826)*. Lima, PUCP, FCE.
- (2003b) La Constitución de 1828 y su proyección en el constitucionalismo peruano. *Historia Constitucional* n°4 : 103-150.
- Parodi, Carlos (2014). “El gasto público y la inversión para el desarrollo social 1930-1980”, en Contreras, Carlos (ed), *Compendio de Historia Económica del Perú*, t. 5 *La economía peruana entre la gran*

- depresión y el reformismo militar, 1930-1980*. Lima, Banco Central de Reserva, Instituto de Estudios Peruanos: 415-464
- Perú. Congreso (1893). *Cuadro de los electores de la república aprobado por el Congreso de la república d 1893 y Ley de registro cívico*. Lima: Imprenta de la H. Cámara de Diputados.
- Perú (1944). *Censo Nacional de Población y ocupación levantado el 9 de junio de 1940*. Lima: Imprenta Torres Aguirre.
- Pini, Francisco (1972). La población del Perú a lo largo de un siglo:1785-1884. En *Informe demográfico del Perú 1970*. Lima: Centro de Estudios de Población y Desarrollo.
- Quiroz, Alfonso (1987). *La deuda defraudada. Consolidación de 1850 y dominio económico en el Perú*. Lima: Instituto Nacional de Cultura.
- Roncagliolo, Rafael (1980). *¿Quién ganó? Elecciones 1931-80*. Lima: DESCO.
- Sala i Vila, Nuria (2018). “Indígena y abogado: el caso de José Domingo Choquehuanca de Azángaro” en *Histórica* vol XVLLII.2: 43-88.
- Seminario, Bruno y María Alejandra Zegarra (2018). “La evolución de la desigualdad regional desde fines de la era colonial”, Artículo para la Conferencia de LASA 2018.
- https://www.researchgate.net/publication/326571387_La_evolucion_de_la_desigualdad_regional_en_el_Peru_desde_fines_de_la_era_colonial
- Tuesta, Fernando (2001). *Perú político en cifras 1821-2001*. Lima: Fundación Friedrich
- Vidaurre, Lorenzo de (1828). *Efectos de las facciones en los gobiernos nacientes*. Lima

APUNTES SOBRE LA CIUDADANÍA POLÍTICA Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS EN EL PERÚ

CLAUDIA GUARISCO

Introducción

Esta es una reflexión sobre las comunidades indígenas de los Andes peruanos y la ciudadanía política, en la actualidad. También, sobre las formas cambiantes que, desde sus orígenes, ha asumido la relación entre los conquistados del siglo XVI y el gobierno del Perú. El tema es importante ya que, una vez consumada la Independencia, los pueblos de indios que habían congregado hasta entonces a los vencidos fueron invisibilizados y excluidos del estado nacional en construcción. Esto, a pesar de, o precisamente por ello, constituir el grueso de la población en el umbral del siglo XIX. De acuerdo con Hipólito Unánue, los “indios”, como los llama en sus obras, o, mejor dicho, el estamento indígena, constituía a fines de la Colonia el 56.8% de la población, frente a un 22.8% de mestizos, 12.7% de españoles (criollos y peninsulares), y 7.6% de pardos libres y esclavos (Unánue, 1975, p. 178).

Invisibilizados, porque con la desmembración del Imperio español, los pueblos de indios y sus instituciones dejaron de tener reconocimiento legal. En contraste, a lo largo del virreinato, los indios disfrutaron de una serie de derechos y deberes formales frente a la Corona. Entre estos, los más importantes eran los de vivir en pueblos particulares a su grupo y contar con sus propios órganos de gestión local: los cabildos de indios. Estos, se componían de alcaldes, gobernadores y regidores seleccionados a través del turno y de la aclamación en general. Además,

la Corona garantizaba el acceso a la tierra para el mantenimiento de la familia y del grupo. Desde 1824, estos pueblos quedaron reducidos a un colectivo identificable por otros colectivos en términos raciales, y de una cultura percibida como inferior. Considerados por las instituciones, paralelamente, y al menos en teoría, como peruanos y ciudadanos. La Constitución de 1920, sin embargo, dio inicio a un lento proceso de revisibilización del componente social nativo que, a lo largo de un siglo, ha consistido, esencialmente, en dos cosas. Primero, en su reconocimiento jurídico, como colectivo organizado en comunidades y con autoridades propias. Segundo, en la titulación de las tierras en las que, tradicionalmente, ese colectivo ha basado su reproducción física y cultural. A pesar de esos avances en el temprano siglo XX, a finales del siglo XIX los otrora conquistados fueron excluidos de la ciudadanía política debido a su analfabetismo, y por más de cien años. Fue apenas en 1980 que la Constitución dispuso que todos los peruanos, independientemente de que supieran leer y escribir, eligieran a sus representantes por medio del voto (personal, secreto y obligatorio).

Además de la inclusión de la población indígena en la política nacional, individualmente, los gobiernos de las últimas décadas han implementado un conjunto de mecanismos de participación colectiva. En este sentido, por ejemplo, la ley número 27680 sobre descentralización del estado de 2002 obliga a los partidos políticos a reservar el 15% de espacios en las listas de cargos públicos intermedios de carácter electivo, concejos regionales y provinciales, a los miembros de las comunidades originarias. Asimismo, la Ley de Consulta Previa de 2011 (Ley 29785) y el Reglamento de la Ley de Consulta Previa (DS 001-2012) fomentan el diálogo entre autoridades tradicionales y gobierno respecto de sus prioridades de desarrollo, y disponen la consulta en caso afectación directa en el ejercicio de los derechos colectivos. Estos son: el derecho a la tierra, a la participación política, a ser consultados en caso de posible afectación directa de estos mismos derechos, a establecer prioridades de desarrollo, a los recursos naturales tradicionales, a la salud y la educación intercultural, así como al ejercicio de costumbres y tradiciones en un territorio determinado, incluso en materia de justicia.

Si bien la relación entre pueblos indígenas y ciudadanía política en el Perú ha sido complicada, es innegable que, en su dimensión institucional, ha recibido un impulso incluyente a lo largo del último medio siglo. Antes de evaluar el impacto real de estas normas en las prácticas de los pueblos originarios, es necesario contar con un perfil histórico de sus integrantes. Se trata de las definiciones que, desde el poder central, se han ido forjando acerca del indio o indígena, mientras simultáneamente se establecía la naturaleza de su relación con el estado.

Hacia una definición de las comunidades indígenas de la actualidad

Actualmente, el término de pueblo indígena se refiere a los cuatro tipos de comunidades indígenas que existen en el Perú: quechua, aimara, uro y jaqaru. Lo específico de estas comunidades es que sus orígenes se remontan al período colonial y conservan, de la pre-Conquista, al menos sus lenguas. Posiblemente, también, algunas instituciones económicas y políticas. Oficialmente, en el Perú, se adoptan los términos de pueblos y comunidades indígenas a partir del convenio núm. 169 OIT, sobre pueblos indígenas y tribales de América Latina, suscrito en 1989. Posteriormente, y por influencia de los estudios culturales, se incorporó en el discurso oficial el vocablo “originario” como sinónimo de indígena. Este, además, se extendió a los pueblos o comunidades nativas de la Selva.

Un porcentaje importante de la población nacional (el 25%) se auto-percibe hoy en día como parte de un pueblo indígena u originario, sin vivir en sus comunidades, siendo urbana y sin hablar, en muchos casos, una lengua de raíces pre-hispánicas. Esta es una realidad que recogen los censos de 2017. La tabla que sigue muestra que, aunque la mayor parte de la población se considera mestiza, un 25% del total nacional se autopercibe como parte de uno de los cuatro pueblos originarios de los Andes y, sobre todo, como quechua.

La tabla 2 indica que solamente 15% de la población nacional habla una lengua originaria, principalmente quechua, y se concentra en el sur andino. Esto, frente al 25% que se autopercibe como indígena.

Es decir, cerca de un 10% de la población que se considera indígena no habla una lengua originaria.

En la tabla 3 se observa que el total de la población que se considera indígena (25%) es una población predominantemente urbana. Y en este punto cabe una precisión sobre la división urbano/rural. Además del departamento y la provincia, el territorio nacional se divide en distritos. Los distritos constan de un área urbana y otra rural. El área urbana está compuesta por poblados con al menos cien viviendas, que forman manzanas y calles. Además, incluye a las capitales de distrito. En el área rural, se consideran los poblados con menos de cien viviendas o que, a pesar de tenerlas, no forman manzanas ni calles.

De acuerdo con el censo de comunidades campesinas del 2018, existen 4,276 comunidades originarias en el Perú. El 85.3% son quechuas y se localizan, sobre todo, en el sur andino. Particularmente, en los departamentos de Cusco y Ayacucho. El resto son aimaras, y se encuentran en Puno. Existen, además, dos comunidades jaqaru en la serranía de Lima y una uro, en la bahía de Puno. Alrededor del 12% de la población nacional vive en esas comunidades. Por el grado de dispersión de sus viviendas y de su población, se adscriben a las áreas rurales de los distritos. Sus miembros se dedican principalmente a la agricultura, ganadería y artesanía. Además, sus estándares de vida son bastante precarios en lo concerniente a comunicación, educación y salud. El internet prácticamente no llega a sus hogares y los caminos hacia las capitales de distrito son accidentados y largos. En términos de educación, secundaria es, en general, el grado máximo que pueden alcanzar sus habitantes. En cerca de la mitad de las escuelas de inicial, primaria, secundaria y técnica no se cuenta con agua potable, desagüe ni alumbrado eléctrico. En la mayoría de ellas, el único establecimiento de salud que existe es una posta. Los males más comunes son la desnutrición y la anemia. Finalmente, sufren un fuerte proceso de despoblamiento. La tabla 4 detalla estas características de la vida en las comunidades indígenas.

Si bien fue durante los años veinte y treinta del siglo que pasado que se dio inicio al proceso de reconocimiento de las comunidades indígenas por parte del estado, las titulaciones no fueron posibles sino a

partir de 1987. Ese año se emitió, bajo el gobierno de Alan García, la ley núm. 24657 de deslinde y titulación de tierras para comunidades originarias. La ley dispone la titulación en aquellas comunidades que suministren títulos coloniales o alguna prueba de posesión pacífica de sus tierras. Sin embargo, muchas de ellas no han logrado hacer estas inscripciones en la oficina de Registros Públicos porque mantienen controversias sobre linderos, difíciles de resolver. Esto, por lo costoso de los procedimientos judiciales y administrativos (Rivera, 2006, pp. 290-294). Por ejemplo, en Parinacochas, provincia de Ayacucho se observa que los registros de las personerías jurídicas comienzan en los años treinta, pero las titulaciones de tierra solamente se han llevado a cabo desde mediados de los noventa o, incluso, no existen.

Cabe destacar que el régimen colectivo de propiedad de las tierras en las comunidades indígenas que fueron titulándose a partir de 1987 constituyó una novedad para el Perú republicano. Hasta entonces, y a pesar de los buenos deseos subyacentes a las leyes, la costumbre amparó la posesión de terrenos de labrantía y pastoreo que habían formado parte del viejo pueblo de indios. La invisibilización de estos asentamientos que siguió a la Independencia facilitó, de una parte, el avance de la gran propiedad, como la historiografía peruana ha señalado ampliamente. Al mismo tiempo, sin embargo, los pueblos de indios sobrevivieron, aun cuando sus espacios agrícolas y ganaderos se vieran reducidos drásticamente. En los años sesenta, por ejemplo, la distinción colonial entre tierras de “repartimiento” y tierras del “común” se utilizaba ampliamente, aunque bajo nuevas denominaciones.

A lo largo del período colonial, las tierras de explotación familiar, llamadas tierras de repartimiento, eran lotes destinados a la actividad agrícola, que las autoridades de las provincias iban asignando a las familias indígenas, según lo requerían. Por otro lado, las tierras específicamente de comunidad consistían, principalmente, en pastos, cuyos productos y réditos se destinaban a la vida cultural de los pueblos, y a la realización de obras públicas en la parroquia. Tierras de repartimiento y de comunidad pertenecían a la Corona, que las cedía a los pueblos de indios para su sobrevivencia física y cultural, y para el pago de obligaciones fiscales. Se trataba de una posesión y no de una propiedad.

Los títulos confirmaban esa posesión, aunque no todos los pueblos de indios contaban con ellos. El censo agropecuario de 1961 señala una serie de formas de tenencia de la tierra entre las cuales están la de “comunero” y “comunidad”, lo que estaría aludiendo a la posesión de las antiguas tierras de repartimiento y del común.

Físicamente, los pueblos de indios sobrevivientes mantuvieron sus ubicaciones originales, aunque bajo denominaciones propias de la nueva administración territorial. Las parroquias de indios de la Colonia se consideraron, desde la Independencia, distritos. Paralelamente, los pueblos indígenas fueron ordenados dentro de dos categorías: urbano y rural. El área urbana del distrito abarcó ciudades, villas y pueblos grandes. La rural; aldeas y caseríos. Fue sobre todo en pueblos, aldeas y caseríos donde el viejo pueblo de indios encontró refugio.

Desde el siglo xvi, la población indígena fue congregada en pueblos donde, al menos en teoría, se prohibía la entrada de españoles. La Iglesia había recibido el encargo de la Corona de introducir a los vencidos en la fe católica, para lo cual reunió cierto número de pueblos en una parroquia. Cada parroquia de indios constaba de un pueblo “cabecera” y de varios pueblos “anexos”. El pueblo cabecera daba su nombre a la parroquia. La cabecera era el centro religioso de la localidad. En ella vivían los curas y se encontraba la iglesia parroquial. Los anexos, en cambio, se ubicaban en parajes alejados que el clero visitaba de tanto en tanto. Tanto las cabeceras como los anexos se dividían, a su vez, en un núcleo principal y otras unidades constitutivas (barrios, parcialidades o ayllus). Los núcleos principales de cabeceras y anexos les daban su nombre.

La tabla 8 muestra, verticalmente, y tomando como ejemplo la provincia de Parinacochas (Ayacucho), bajo el primer subtítulo, las parroquias indígenas del período colonial. Seguidamente: la división urbano/rural del espacio que se estableció desde la Independencia, así como sus subdivisiones. Del lado urbano: ciudades, villas y pueblos. Y del lado rural: aldeas, caseríos y haciendas. Finalmente, en la tercera columna, aparecen las comunidades indígenas y sus unidades constitutivas (centros poblados) en la actualidad. Horizontalmente, por otro lado, se aprecia la conversión de parroquias en distritos que tomaron

su nombre de los viejos pueblos-cabecera. Asimismo, se evidencia la aparición de nuevos distritos como resultado de la fragmentación de las viejas parroquias de indios. Igualmente, se nota la correspondencia entre buena parte de los pueblos cabeceras y anexos del período colonial, los pueblos y caseríos republicanos y las comunidades actuales.

En contra de lo que podría esperarse, Juan Velasco Alvarado, a través de la Reforma Agraria, poco hizo por la titulación de las tierras de las comunidades originarias, entonces denominadas campesinas. El principal objetivo de su gobierno fue el de acabar con las grandes propiedades y distribuir sus terrenos entre los yanaconas adscritos a ellas, organizándolos en torno a comunidades de reciente creación, también llamadas “comunidades nuevas”. Asimismo, establecer con las tierras de las haciendas una serie de sociedades agrícolas de interés social (SAIS), cuya muerte oficial, por ineficiencia, tendría lugar en 1980. La ley general de comunidades campesinas (núm. 24656) y la ley de promoción de desarrollo agrario (DL núm. 2) emitidas ese año disolvieron definitivamente las SAIS y, desde 1987, se comenzaron a distribuir las tierras entre una población de diversos orígenes sociales, organizadas en comunidades con el fin de acceder a las mismas (Castillo, 2004, pp. 27-32). Actualmente, de las 6682 comunidades campesinas censadas en el Perú, el 64% son originarias y 36% son nuevas (Censos, 2018, t.1, p. 23).

Finalmente, es importante señalar que el tema de la titulación de las tierras de comunidad no es el único problema que los otrora pueblos de indios coloniales han enfrentado a lo largo de dos siglos de vida republicana. Además, la protección legal que recibieron aquellas desde los años 20 al menos declarativamente, en las constituciones tuvo su final durante el gobierno de Alberto Fujimori. En el espíritu indigenista de la época, la Constitución de 1920 había otorgado existencia jurídica a las comunidades indígenas y señalado la imprescriptibilidad de sus tierras. La Carta de 1933 las definió no sólo como imprescriptibles, sino también como inalienables e inembargables, características que se repitieron en la Constitución de 1979. Entre 1993 y 1995, sin embargo, a través del artículo 89 de la Constitución de 1993, y de una serie de leyes posteriores, el gobierno de turno sancionó la libre disposición

de las tierras comunales. La respuesta de la población originaria fue parcelarlas y otorgarlas a privados, ya fuera internamente o en venta a terceros (Castillo, 2004, p. 46).

Por la ausencia de información estadística es difícil precisar la extensión del proceso de privatización de la propiedad comunal, en las comunidades indígenas originarias. Su data, además, es muy reciente: los años noventa. En qué medida ese cambio en el régimen de propiedad de las otrora tierras de comunidad ha incidido en la identidad indígena, es algo que espera ser investigado. Las páginas que siguen se orientan, más bien, a reflexionar en torno a cómo las comunidades originarias de la actualidad, arraigadas fuertemente en el pasado colonial para la definición de sus identidades, al mismo tiempo cambiantes, han enfrentado las instituciones político-ciudadanas del Perú republicano.

Comunidades indígenas y ciudadanía política

Los especialistas coinciden en afirmar que la participación política de la población indígena es, actualmente, activa. Asimismo, que se inscribe dentro de un régimen democrático. Luego de casi un siglo, la Constitución de 1980 puso fin a la prohibición del voto analfabeto, asociado, sobre todo, a la población originaria de los Andes del sur. Desde entonces, según Alicia Del Águila, el voto de los conquistados en el siglo XVI se ha hecho presente en todas las elecciones y de manera notable (Del Águila, 2012, pp. 17-33). Es difícil sostener, no obstante, que 1980 marque el inicio de un “desborde ciudadano”. Esto, porque, según Valentín Paniagua, el analfabetismo había experimentado una disminución fuerte y sostenida desde los años sesenta (Paniagua 2003, p. 71). Asimismo, politólogos como Rafael Cedillo consideran que, en lo que va del siglo XXI, el ejercicio de la ciudadanía entre la población indígena, en lo que se refiere a postulaciones a cargos públicos, se ha manifestado más en el ámbito municipal y menos, en el regional y nacional (Cedillo 2018).

La falta de interés por las elecciones de parlamentarios y presidentes se explica, en buena medida, por la existencia de partidos alejados de sus problemas y aspiraciones. El carácter desdibujado y

desterritorializado del sistema en que los partidos se engarzan, además, contribuye a fomentar ese clivaje. Los partidos no recogen temas centrales de las agendas de las comunidades, como son el acceso a la tierra, el mantenimiento de los recursos naturales y la preservación de las tradiciones. Además, los partidos exhiben liderazgos frágiles y carecen de permanencia en el tiempo. Por otro lado, las iniciativas gubernamentales orientadas a fomentar la participación política colectiva de los pueblos originarios durante las dos últimas décadas han demostrado ser inconsistentes. Por ejemplo, la ley de Consulta Previa, difícilmente ha sido aplicada. Asimismo, la ley 27680 de 2002, llamada la ley de la cuota étnica, obliga a los partidos políticos a que el 15% de candidaturas a consejos regionales y consejos municipales provinciales sea ocupado por la población indígena. En cuanto a los consejos municipales provinciales, los cargos están en proporción al tamaño y población de la provincia, y la cuota indígena, a su vez, en proporción a ellos, sin tomar en cuenta la cantidad de comunidades que hay en cada región. Además, por razones desconocidas, hay provincias donde no se aplica la cuota, como, por ejemplo, Huancavelica y Apurímac, a pesar de sus altos porcentajes de población originaria. En cuanto a los consejos de los gobiernos regionales o departamentales, existen problemas normativos similares.

En contraste a lo que ocurre en los ámbitos regional y nacional, y a pesar de la ausencia de toda institución formal que promueva su participación, la población indígena se involucra activamente en las elecciones municipales. De acuerdo con Cedillo, los comuneros se postulan para alcaldes y regidores, y muchos salen elegidos como tales (Ídem). Es difícil saber si el entusiasmo por la política local es una tendencia de los últimos veinte años, o si se inscribe en la tradición. Si bien la elección democrática de representantes municipales fue establecida durante el primer gobierno de Fernando Belaúnde (1963-1968), la participación indígena no habría sido masiva. El analfabetismo que restringía la ciudadanía política indígena comenzaría a revertirse recién en los años sesenta. La Constitución de 1980 coadyuvaría a configurar esa tendencia, al descartar el analfabetismo de las restricciones para votar y ser votado. La Carta de los años ochenta, también tendría el efecto

de incluir a las mujeres indígenas en el ejercicio electoral por primera vez en la historia. El voto femenino y alfabeto había sido establecido en 1956. La selección democrática de representantes distritales en los municipios del Perú fue suspendida durante la dictadura militar y, más tarde, interrumpida gravemente por la violencia política de los años ochenta y noventa.

De acuerdo con Del Águila, en el Perú republicano anterior a 1896, la mayoría de los padres de la patria promovieron con éxito el voto indígena. Esto, con el fin de consolidar y legitimar el nuevo orden (Del Águila, 2013, p. 268). Cristóbal Aljovín sostiene que, durante la mayor parte del siglo XIX, los indios, si bien no ocuparon cargos locales, provinciales ni nacionales, estuvieron presentes en la contienda electoral como electores parroquiales. Esto, en el marco del sistema de sufragio indirecto que prevaleció durante la mayor parte de ese período. Las referencias documentales, sin embargo, son generalmente indicias, lo cual constituye una fuerte limitación para conocer la manera en que esa participación se dio en los distritos rurales. Tras la derrota en la Guerra del Pacífico (1879-1884), afirma Aljovín, se produjo un empobrecimiento general de la vida política y, bajo influencia del positivismo francés y el darwinismo social, se puso fin, en 1896, a las elecciones incluyentes e indirectas que habían predominado en el escenario político peruano desde inicios de siglo XIX. Desde entonces, y hasta los últimos veinte años del siglo XX, se excluyó a la población indígena de la ciudadanía política, y en general, debido a su analfabetismo (Aljovín, 2005, pp. 41, 70).

La revisión de la legislación municipal, sin embargo, permite afirmar que la exclusión indígena de la ciudadanía política fue una característica no solamente de la mayor parte del siglo XX, sino también del siglo XIX. En el Perú decimonónico, los gobiernos conservadores de turno impusieron restricciones en los derechos de sufragio, como bien señalan Del Águila y Aljovín. Menos conocido es el hecho de que, incluso tratándose de regímenes liberales, se establecieron limitaciones territoriales para el establecimiento de los órganos de gestión local. Desde 1880 hasta 1892, y aunque las leyes electorales eran incluyentes en la medida que incorporaban a la población indígena que contribuía con el

mantenimiento del estado, solamente pudieron votar en las elecciones municipales aquellos indios que formaban parte de la población de las capitales de provincia y ciudades. De acuerdo con Salas Zegarra, antes de ello, y desde 1860, el legislativo había asumido la facultad de erigir municipalidades a su arbitrio, lo que acabó con la apertura inaugurada en 1856 (Salas Zegarra, 2013, pp. 182-183). La Constitución de 1856 dispuso que los órganos de gestión local existieran en toda capital de distrito con más de mil almas, excluyendo, sin embargo a la población indígena. Esto porque el derecho al voto estaba entonces reservado a los alfabetos, jefes de talleres o propietarios (Del Águila, 2013, p. 162).

Entre 1856 y 1834 rigió también la normativa según la cual las municipalidades debían ser establecidas únicamente en las capitales provinciales, por la población de los distritos que las componían. Además, los electores de las capitales de provincia también elegían a los agentes y notables encargados del gobierno de los pueblos y caseríos. Esto, según la ley orgánica de municipalidades de 1834 entonces vigente. El voto era un derecho de los hombres mayores de edad en el ejercicio de una industria o profesión, o que tuvieran propiedad raíz, o que fueran contribuyentes (Ídem, p. 90). Entre 1834 y 1828, las municipalidades funcionaron, y los indios votaron (Ídem, p. 69). Anteriormente, José de San Martín había establecido municipalidades en las áreas ocupadas por el ejército libertador, entre 1821 y 1823. San Martín mantuvo los antiguos cabildos de indios, denominándolos entonces “municipalidades de peruanos”. Paralelamente estableció municipios de mestizos y españoles, inspirados en la legislación gaditana, aunque introduciendo limitaciones censitarias (Guarisco, 2012, pp. 146-157).

En contraste a lo sucedido a lo largo de dos siglos de vida republicana, poco antes de la independencia, el primer liberalismo español incluyó masivamente a la población indígena del imperio ultramarino en los comicios locales. De acuerdo con la Constitución de 1812 y el decreto del 23 de mayo de ese mismo año, todos los ciudadanos de la nación española debían organizarse en torno a los nuevos ayuntamientos constitucionales, con el fin de hacerse cargo de gestión local. Asimismo, se disponía que aquéllos se crearan sobre la base del pueblo, siempre y cuando no contuviera menos de mil almas o, grosso modo, doscientos

vecinos. En cambio, no había límite superior, pudiendo conformarse a partir, incluso, de más de cuatro mil padres de familia. Asimismo, la Constitución ordenaba la puesta en vigor de un sistema electoral indirecto en segundo grado, que se mantendrá en el Perú decimonónico.

Cada diciembre, los ciudadanos o vecinos de las parroquias, es decir, españoles, indios, mestizos y, eventualmente, miembros de las castas que contaran con veintiún años de edad, independientemente de que supieran leer y escribir y con tal que tuvieran una profesión, oficio o industria útil, debían reunirse para elegir a pluralidad de votos (mayoría) y con proporción a su vecindario determinado número de electores que residieran en los mismos asentamientos, y que estuvieran en el ejercicio de los derechos de ciudadano. Los *ratios* que gobernaban la relación población-electores eran los siguientes: nueve electores por menos de doscientos y más de ciento cincuenta vecinos, diez y siete, por menos de mil y más de doscientos, y veinticinco por más de mil. Según la normativa constitucional, cada doscientos vecinos (o mil almas) debían nombrar un elector parroquial. Si su número era mayor, entonces se iría añadiendo un elector por cada cien. Por el contrario, si era menor a ciento cincuenta, entonces debían ser agregados a otro pueblo para llegar, al menos, a esa cifra.

Durante los comicios, y en un primer momento, los parroquianos debían acercarse a las mesas presididas por un secretario y dos escrutadores, cuya misión era registrar los nombres de los electores propuestos por los votantes para luego determinar quiénes habían alcanzado la victoria por mayoría de sufragios. A su turno, los electores tenían el encargo de nombrar directamente a los alcaldes, regidores y síndicos por cédulas separadas, voto secreto y cargo por cargo, debiendo ser su número proporcional al tamaño del vecindario. El decreto promulgado en Cádiz el 23 de mayo de 1812 indicaba los siguientes *ratios*: un alcalde, dos regidores y un procurador por grupos inferiores a los doscientos vecinos, duplicándose el número de regidores en caso de que hubieran más de doscientos y menos de quinientos, y triplicándose en caso de que fueran más de quinientos y menos de mil. Cuando su número era menor a cuatro mil y mayor a mil, entonces debía haber dos alcaldes,

ocho regidores y dos procuradores. Si la cantidad era mayor a cuatro mil, entonces se añadían cuatro regidores.

Los subdelegados y curas párrocos fueron los encargados de erigir los ayuntamientos en el virreinato del Perú. Los segundos, además, cumplieron un rol importante en la instrucción de los indios en los principios del constitucionalismo gaditano con ocasión de la publicación y jura de la Carta, así como durante el proceso mismo de la fundación de los órganos de gestión local. El cura de la doctrina de Huañec, en la intendencia de Lima, Juan García, sostenía en enero de 1813 que había recibido del subdelegado de Yauyos el ejemplar de las Constituciones Civiles de la Monarquía Española, que explicaría a sus feligreses, y con las solemnidades debidas. A partir del testimonio del subdelegado de Cajatambo, en la vecina Intendencia de Tarma, se sabe que las solemnidades a las que aludía el párroco fueron prescritas por el Virrey Joaquín de la Pezuela, quien ordenó que se levantara tabladillos en las plazas de las cabeceras parroquiales, desde los cuales se leyera la Constitución y que los presentes la aclamaran, así como “al Rey, la Nación y las Cortes”. Posteriormente, debía realizarse un *Tedeum* y una misa de acción de gracias en la cual se sermoneara a los feligreses acerca de sus obligaciones ciudadanas (Guarisco, 2012, pp. 133, 168).

La exposición de los indios a los principios e instituciones liberales, sin embargo, no fue constante ni generalizada. Esto porque no siempre los subdelegados estuvieron de acuerdo en reemplazar la tradición por la modernidad política, aun cuando la población y los párrocos así lo desearan. En el Arzobispado de Lima, el subdelegado del Partido de Cajatambo, intendencia de Lima, don Martín de Irurita, se quejaba en 1813 de que el cura de Chiquián, doctor don Manuel González, hubiera alarmado a los habitantes de la doctrina, para que lo instaran con protestas y amenazas a fin de erigir ayuntamiento. (Ibid., p. 134). En la Intendencia de Lima, fruto de la desigual labor de los subdelegados, se erigieron entre 1813 y 1814 al menos veinte de ellos. Esos órganos de gestión local pueden clasificarse, desde el punto de vista de su composición social, en indígenas y no indígenas. El primer tipo se levantó sobre los pueblos de las parroquias de indios, con un porcentaje de población no nativa entre 0 y 10%, mientras que el sobre las villas y ciudades de

españoles que albergaban también a miembros de las castas y mestizos (Ibid., pp. 203-205, 209).

La emergencia del ayuntamiento indígena comportó un cambio terminológico: de “cabildo de indios” hacia “ayuntamiento”, sin que las nuevas instituciones representativas reemplazaran a los viejos sistemas de turno que habían funcionado en los cabildos de indios a lo largo de casi trescientos años. Sin embargo, sucedió algo diferente en lo tocante a las funciones de los alcaldes y regidores. En este sentido, no solamente se adoptaron rápidamente las instituciones que ampliaban el radio de responsabilidades de sus viejos representantes, sino que incluso se generaron espacios de autonomía política. Esas libertades fueron posibles gracias a los problemas que trajo consigo la reorganización del territorio. La Constitución de 1812 y el decreto CCXIV del 4 de enero de 1813 dispusieron el desplazamiento de las funciones administrativas que hasta entonces los intendentes habían desplegado en torno a los ramos de hacienda y policía, hacia las diputaciones provinciales. Además, esas autoridades pasaron a formar parte de las nuevas entidades.

Las diputaciones eran organismos de carácter electivo, presididos por un jefe político nombrado por el rey, encargados del establecimiento y supervisión de los ayuntamientos constitucionales, la repartición y recaudación de las contribuciones y la inversión de los fondos municipales, entre otras cosas. Las diputaciones provinciales también asumieron el reparto de las tierras realengas y vacas, así como de fiscalizar la administración de los bienes de los viejos cabildos, tanto de españoles como de indios. De acuerdo con las nuevas leyes, los ayuntamientos quedaron a cargo del manejo de los fondos provenientes de los propios y arbitrios. Dentro del término propios se conceptuaron entonces los bienes de comunidad, de los pueblos de indios. Asimismo, la Constitución despojó a los subdelegados de toda autoridad en materia de tierras realengas y vacas, en beneficio de las diputaciones provinciales.

En intendencias como la de Lima, sin embargo, la transferencia de funciones del intendente hacia la diputación no aconteció. El tránsito se hizo difícil no sólo debido a los muchos puntos ciegos existentes en torno a cómo debían operar las nuevas organizaciones. Paralelamente, la autoridad de los subdelegados, si bien no desapareció por completo,

se vio recortada seriamente. Frente a tal situación, los alcaldes y regidores indígenas optaron por regular el traslado de excedentes hacia la organización política y encargarse libremente tanto de la distribución de las tierras, como del control de los bienes de comunidad. Entre 1812 y 1814, los ayuntamientos constitucionales indígenas de Cañete, denominados San Pedro Apóstol de Coayllo, Asunción de la Santísima Virgen de Chilca y Santo Domingo de Guzmán de Chinchá Alta, corrieron a cargo del manejo de los bienes de sus pueblos. El subdelegado de ese partido, en 1815, sostenía que durante el tiempo que rigió la Constitución los ayuntamientos se encargaron de administrar ese ramo. Añadía que desde que había entrado en vigencia la Carta, había entregado a los representantes de esas organizaciones el dinero procedente de los arrendamientos de los tambos y lomas de Chilca y Coayllo (Guarisco, 2011, p. 137).

Pero no todo fue ganancia para los indios del común durante el primer bienio constitucional (1812-1814), en la medida que no lograron llevar a cabo la transición hacia ayuntamiento constitucional. Hubo casos en que los españoles y mestizos de los ayuntamientos no indígenas que se erigieron en las villas y ciudades de la Intendencia de Lima, por ejemplo, aprovecharon el nuevo contexto institucional para extender su autoridad sobre los pueblos del partido, sobre todo en materia de bienes de comunidad. Por ejemplo: en 1813, don Joseph Máximo Vargas, alcalde constitucional de segundo voto del ayuntamiento de Ica, sostenía que el alcalde de primer voto, don Juan Román, debía abstenerse de conocer en las causas de indios y materias de la subdelegación, como hacía reiteradamente, con la justificación de que era parte de su jurisdicción. Por otro lado, en 1814, los funcionarios del ayuntamiento no indígena de Huaura (Chancay), erigido sobre la cabecera parroquial de ese nombre, se encargaban de la gestión de los bienes de comunidad de los pueblos anexos de Végueta y Mazo. Estos anexos, hasta entonces, habían sido asentamientos netamente indígenas, dotados de su propio cabildo de indios. En lo tocante a las tierras, los alcaldes y regidores de los ayuntamientos constitucionales no indígenas asumieron la función de repartirlas entre los indios bajo su jurisdicción. El 12 de julio de 1814 se presentó don Gregorio Samanamud ante el juzgado a cargo de

los alcaldes del ayuntamiento de Huacho, don Baltasar Manrique y don Tomás Carreño, a pedir un solar o sitio para vivir, lo cual se resolvió dándole posesión de un terreno vacante. (Ibíd., pp. 138-139).

El retorno de Fernando VII en 1814 implicó el desmantelamiento gradual de los ayuntamientos constitucionales, así como el restablecimiento de los viejos cabildos de españoles y de indios. Esa vuelta al pasado, sin embargo, no significó la pérdida de las libertades ganadas a lo largo del primer bienio constitucional. La experiencia autonomista entonces vivida pasó a formar parte de la cultura política indígena. En 1816, por ejemplo, Hilario Marrufo, alcalde ordinario del pueblo de Carabayllo, en la Intendencia de Lima, por ejemplo, fue reprendido duramente por el subdelegado por repartir ilegítimamente tierras entre los indios de su parroquia. Esa facultad, sostenía, le pertenecía solamente a él. Además, se consideraba plenamente facultado para ello (Ibíd., p. 144). En aquellas áreas libres de los ejércitos libertadores, sostiene Gabriella Chiamonti, se habrían erigido un sinnúmero de ayuntamientos constitucionales durante la restauración liberal de los años 1821, 1822 y 1823 (Chiamonti, 2002, p. 209).

Frente a experiencias reacias al principio de igualdad legal de la representación política como las documentadas más arriba, Chiamonti y Víctor Peralta han encontrado ejemplos contrarios. Es decir, casos de adaptación de las instituciones representativas del ayuntamiento constitucional a las tradiciones de los antiguos cabildos de indios, y de convergencia entre población indígena y no indígena. De este modo, el ayuntamiento constitucional se habría erigido como un espacio político plural por excelencia a lo largo de los dos períodos en que estuvo vigente la Constitución de Cádiz (1812-1814 y 1821-1823). Según estos historiadores, el virreinato peruano habría sido escenario de la emergencia de una serie de ayuntamientos que, por conveniencia, denominaré "mixtos". En la ciudad de Piura (Intendencia de Trujillo), por ejemplo, de acuerdo con Peralta, la población nativa de la parroquia de San Sebastián contó con su propio elector durante el primer bienio liberal (Peralta, 2005, p. 11). Por otro lado, Chiamonti sostiene en el pueblo de Conayca, ubicado en el Partido de Angaraes (Intendencia de Huancavelica), el subdelegado encargado de organizar las elecciones de

1814 reunió a todo el vecindario de “españoles naturales”, por medio del “alcalde y sus ministros de vara”. Según el censo levantado por el párroco, la cabecera poseía más de mil almas o, grosso modo, doscientos indios padres de familia. En la casa cural se pusieron sillas, mesa y escaños, y votaron unos cuarenta y tres vecinos “capaces de sufragar”, mediante rayas, por nueve electores. El párroco, después de explicarles el sentido de los comicios en su lengua vernácula, los instó a que votaran en voz baja, cargo por cargo y decidieran la victoria de un alcalde, seis regidores y un síndico procurador por mayoría de votos. Más tarde, el cura, nuevamente en quechua, instruyó a los nuevos funcionarios sobre sus deberes, según lo dispuesto por la Constitución, así como por el Reglamento de Tribunales. Después de ello, los miembros del ayuntamiento prestaron juramento.

El caso de Conayca sugiere no solamente que los indios participaron electoralmente conforme a lo dispuesto por las Cortes, sino que adaptaron esas instituciones a la tradición. Esta restringía el voto a los notables y sancionaba la representación territorial. Además, dado que los indios eran analfabetos, optaron por el voto público mediante rayas y el voto semi secreto, ahí donde la Carta de 1812 sancionaba, respectivamente, el voto semi secreto y secreto. Finalmente, el vecindario del anexo de Espíritu Santo de Caja, de la parroquia de Acobamba, en el Partido de Angaraes (Intendencia de Huancavelica), erigió un ayuntamiento el 23 de julio de 1813. De acuerdo con las nuevas normas electorales le correspondía tener nueve electores, un alcalde, seis regidores y un síndico procurador. De seiscientos ochenta vecinos solamente votaron cincuenta y dos, de los cuales diez y ocho eran indígenas. Según Chiaramonti, esa restricción en el voto se debió a la vieja costumbre nativa, según la cual los alcaldes salientes y los principales eran los únicos capaces de sufragar. De los nueve electores, tres fueron indios y, en lo tocante a los cargos municipales, tres indios quedaron en las regidurías: dos en representación del ayllu Quiguan y uno en el de Angara que, conjuntamente, conformaban el anexo de Caja. Las tres restantes regidurías, así como la sindicatura y la alcaldía quedaron en manos del componente no indígena (Chiaramonti, 2002, pp. 180-191).

Sin embargo, no siempre fue fácil la convivencia de indios y no indios en los ayuntamientos mixtos. Henri Favre, en su estudio sobre el curacazgo de Asto, sostiene que los indios de Vilca, en la Intendencia de Tarma, se resistieron a la autoridad de los alcaldes y regidores no indígenas, arrojándolos del pueblo y restaurando el viejo cabildo (Favre, 1983, p. 270). De acuerdo con Nuria Sala i Vila, esa parece haber sido también la tónica en la sierra central y en algunas comunidades sur andinas de Azángaro y Lampa, de la Intendencia de Puno (Sala i Vila, 1992, pp. 66-69). Evidencias como las anteriormente mencionadas dan sentido a la opinión de Marie Danielle Demélas, quien sostiene que en los Andes, la aplicación de las nuevas leyes solamente sirvió para que españoles y mestizos subyugaran a la población nativa (Démelas, 2003, p. 158). Peralta, en contraste con Demélas, sugiere que los indios se involucraron en los cambios que sobrevinieron en los poderes locales durante la crisis monárquica, movidos por una conciencia municipalista de corte constitucional anclada en la experiencia misma de erigir órganos de gestión local al lado de curas y subdelegados (Peralta, 2005, p. 91).

En suma, lo que demuestra la experiencia gaditana es la voluntad de participación por parte de la población originaria en el ámbito municipal de la política. Asimismo, que la falta de experiencia en torno al voto generó, en muchos casos, problemas al momento de establecer órganos de gestión local. La división estamental de la sociedad colonial también jugó en contra del ayuntamiento constitucional. Aún así, hubo experiencias en las que primó la negociación entre diferentes componentes sociales y la adaptación de la ley a la costumbre. Los gobiernos que se erigieron tras la Independencia, ya fueran liberales o conservadores, tendieron, primero, a reducir drásticamente la participación indígena en los comicios locales. Luego, a cancelarla, hasta 1980. A pesar de ese prolongado vacío, el contraste entre lo que sucede hoy en día y la experiencia gaditana indica una constante en los pueblos de indios convertidos en comunidades indígenas: su vocación de participación en la esfera más pequeña del estado.

A modo de conclusión

La definición actual de indígena es compleja y tiende a desarraigarse, en sentido general, de la comunidad heredera del pueblo de indios colonial, y afincarse en la subjetividad individual. En sentido estricto, sin embargo, indígena es el que pertenece a una comunidad originaria. Las comunidades indígenas u originarias son, sobre todo, quechuas y se ubican en el sur andino. Existen, sin embargo, comunidades “nuevas”, formadas a partir de las tierras de las haciendas y de la población yanacona adscrita a ellas. También con tierras de las SAIS, y a partir de una población socialmente diversa. Las comunidades originarias en su mayoría son pobres, se encuentran espacialmente marginadas y albergan a una parte minoritaria de la población peruana.

Tras la época de la Emancipación, los viejos pueblos de indios, ignorados por el estado-nación emergente, sobrevivieron, sobre todo, en los pueblos, aldeas y caseríos de los distritos republicanos. Durante el gobierno de Leguía se dio inicio al proceso de reconocimiento de estos colectivos, y titulación de sus tierras. Las titulaciones no se pudieron llevar a cabo sino hasta hace un par de décadas debido, en parte, a que no existían los mecanismos legales para lograrlo. Los primeros años del siglo XX inauguraron, también, una tendencia proteccionista respecto de las tierras de los viejos pueblos de indios convertidos en comunidades indígenas; tendencia que culmina a principios del siglo XXI.

La historia de la participación indígena en las elecciones regionales y nacionales está mejor documentada que la local. Diversos autores sostienen la presencia nativa en los comicios regionales y nacionales en el siglo XIX, y su ausencia a lo largo de la mayor parte del siglo XX. Esto, por la introducción del analfabetismo como impedimento legal para votar y ser votado. En el ámbito local, la exclusión de la población nativa ha sido más dramática, ya que el voto para designar a las autoridades municipales durante el siglo XIX sufrió restricciones de carácter territorial que dejaron fuera del juego político a aquellos que vivían en los distritos rurales del país. A pesar de ello, con el cambio de siglo, la población originaria de los Andes se ha hecho presente en los comicios locales, y no solamente como electores, sino también como elegidos.

Este entusiasmo se compara al que exhibieron sus antepasados durante la Monarquía constitucional, en torno a los ayuntamientos.

Las iniciativas de descentralización político-administrativa emprendidas por los últimos gobiernos, sin embargo, no han permitido desarrollar el potencial de los órganos de gestión local y de las comunidades originarias. Estas iniciativas han adolecido de falta de planificación y lasitud en su ejecución, manteniendo la brecha histórica entre ciudad y campo; entre Lima y provincias. De ahí la indiferencia registrada por antropólogos y sociólogos entre la población indígena respecto de la política regional y nacional. Los comuneros se sienten poco identificados con las instituciones ciudadanas más allá del municipio. El estado es una realidad casi imperceptible para ellos. La pobreza que exhiben las comunidades indígenas también es un factor importante que ha trabajado en contra de esa integración política.

La distribución ineficiente del producto del crecimiento económico de las últimas décadas en el gasto público ha tenido el efecto de aislar a las comunidades originarias aún más, no sólo físicamente. También en términos de cultura del poder. Uno de los imperativos frente al bicentenario es, precisamente, revertir estas tendencias a través no solamente de una mayor inversión en el sector público, que coadyuve a elevar los niveles de vida de los pueblos originarios del Perú. También se requiere que tanto la población originaria como sus representantes y empleados municipales reciban capacitación. Esto, en los deberes y derechos ciudadanos, y en la función pública. Los gobiernos municipales, así fortalecidos, no sólo abrirían un espacio de esperanza para el desarrollo de las sociedades locales. También podrían contribuir, simultáneamente, con el tránsito hacia un estado nacional eficiente que, a su turno, diera sentido a la ciudadanía política más allá del distrito.

Bibliografía

- Aljovín de Losada, C. (2005). "Sufragio y participación política. Perú: 1808-1896". En: Aljovín de Losada, A. y López, S. (eds.), *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: IEP, pp. 19-74.

- Base de datos de pueblos indígenas u originarios*. Ministerio de Cultura. <https://bdpi.cultura.gob.pe/buscador-de-localidades-de-pueblos-indigenas>
- Castillo, M. (2004). Comunidades campesinas del Perú: más cantidad y más diversidad en el último siglo. En: Laos, A. (ed.), *Las comunidades campesinas en el siglo xxi. Situación actual y cambios normativos*. Lima: Allpa, pp. 15-64.
- Cedillo Delgado, R. (2018). Inclusión política indígena en el Perú del siglo XXI. *Apuntes electorales*, 17(59), 9-44.
- Censos Nacionales de Población, Vivienda y Agropecuario 1961* (1969). Lima: Presidencia de la República/ Oficina Nacional de Estadística y Censos, vols. 2, 4, 5, 6, 8, 10, 13.
- Colección de decretos y órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde 24 de septiembre de 1811 hasta 24 de mayo de 1812* (1813). Cádiz: Imprenta Nacional, t. 2.
- Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde 24 de mayo de 1812 hasta 24 de febrero de 1813* (1813). Cádiz: Imprenta Nacional, t. 3.
- Constitución política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el diecinueve de marzo de 1812. En *Constituciones de España, 1808-1878* (1988). Madrid: Editorial Segura, pp. 39-102.
- Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* (2014). Lima: Organización Internacional del Trabajo/Oficina Regional para América Latina y el Caribe. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf
- Chiaromonti, G. (2002). *Suffragio e Rappresentanza nel Perú dell'800. Parte prima – Gli Itinerari della Sovranità, 1808-1860*. Torino: Otto.
- Demélas, M.D. (2003). *La invención política. Bolivia, Ecuador, Perú en el siglo XIX*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Del Águila, A. (2013). *La ciudadanía corporativa. Política, constituciones y sufragio en el Perú (1821-1896)*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Historia del sufragio en el Perú, siglos XIX-XX. Una lectura desde la ciudadanía y la participación indígena (2012). Del Águila, A. & Suito,

- M. (eds.), *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú. Aportes para el Debate* (pp. 17-35). Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Favre, H. (1983). El mundo andino en tiempos de Bolívar: Los Asto entre 1780 y 1830. *Revista del Museo Nacional* 47, 259-271.
- Jordán Rodríguez, J. (1950). *Pueblos y parroquias del Perú*. Lima: Imprenta Pasaje Piura 18, 2 vols.
- Unánue, H. (1975). *Guía política, eclesiástica y militar del Virreinato del Perú, para el año de 1793*. Lima: Cofide.
- Ley orgánica de elecciones, 1834. <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/LeyesXIX/1834087.pdf>
- Ley Orgánica Municipalidades, 1856. <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/LeyesXIX/1856083.pdf>
- ONPE, 2021, Presentación de resultados. Elecciones Generales y Parlamento Andino.
<https://resultadoshistorico.onpe.gob.pe/EG2021/>
- Paniagua, V. (2003). El derecho de sufragio en el Perú. *Elecciones*, 2(61), 61-89.
- Peralta, V. (2005). Los inicios del sistema representativo en Perú: Ayuntamientos constitucionales y diputaciones provinciales, 1812-1815, en Marta Irurozqui Victoriano ed., *La mirada esquiwa: Reflexiones históricas sobre la interacción del estado y la ciudadanía en los Andes (Bolivia, Ecuador y Perú), siglo XIX* (pp. 65-92). Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Perú. *Resultados Definitivos de los Censos Nacionales 2017* (2018). Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática, t. 1. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1544/
- Primer Censo de Comunidades Campesinas 2017. Resultados Definitivos* (2018). Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática, tomo 1. <https://www.inei.gob.pe/medio/MenuRecursivo/publicaciones-digitales/Est/Lib1599/tomo01.pdf>
- Resumen del Censo General de Habitantes del Perú hecho en 1876* (1878). Lima: Imprenta del Estado.

- Rivera, E. (2006), Democracia y ciudadanía: una visión desde las comunidades campesinas peruanas. En Grammont, H. (edit.), *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 292-294.
- Sala i Vila, N. (1992). La Constitución de Cádiz y su impacto en el gobierno de las comunidades indígenas del virreinato del Perú. *Boletín Americanista* 42:43, pp. 51-70.
- Salas Zegarra, A. (2013). El municipio en el Perú. *Athina* (10), pp. 178-186.
<https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Athina/article/view/1162>

TABLAS

Tabla

Grupo social, según autopercepción y departamento. Población censada de 12 años o más. Perú, 2017

Dpto.	Total habitantes	Grupo social de adscripción (%)							
		Quechua	Aimara	De la Amazonía	De otro pueblo indígena	Negro/moreno/zambo/mulato/pueblo afroperuano o afro-descendiente	Blanco	Mestizo	Otro
	23196391	22.3	2.4	0.9	0.22	3.6	5.9	60.2	4.5
Amazonas	281605	2.9	0.1	12.4	0.1	3.4	4.4	71.9	4.9
Ancash	850507	34	0.1			3.2	5.8	53.9	3.1
Apurímac	315006	84.1	0.3		2.5	0.3	1	9.9	1.9
Arequipa	1118223	31.3	3.3	0.1	0.1	2.2	4.9	54.2	3.9
Ayacucho	479120	81.2	0.2	0.1		0.8	2	13.1	2.6
Cajamarca	1026734	6.2	0.1	0.2	0.1	5.8	7.5	76.4	3.7
Callao	799608	10.2	0.6	0.2	0.1	4.8	7.7	71.2	5.2
Cusco	950323	74.7	0.4	0.7	0.2	0.2	1.3	18.7	3.7
Huancavelica	266825	80.8	0.1			0.1	2	14.6	2.5
Huánuco	551601	42.9	0.2	0.4		2.3	4.4	44.6	5.2
Ica	662444	14.3	0.3	0.1		5	5.8	70.9	4
Junín	969059	34.9	0.2	3.7	0.7	0.5	3.6	52.5	4
La Libertad	1379613	2.9	0.1	0.1	0.1	7.4	10.5	75.2	3.7
Lambayeque	935564	4.2	0.1	0.1	0.4	8.4	9	73.4	4.4
Lima	7782282	16.4	0.6	0.2	0.1	2.8	7.1	67.7	5.1
Loreto	623029	1.4	0.1	8.3	1.5	2.7	1.9	75.9	8.2
M. de Dios	105503	34.5	2	3.2	0.2	2.6	3.3	45.9	8.2
Moquegua	142211	14.6	21	0.1	1.1	2.6	4	51.6	5.1
Pasco	196780	37.7	0.2	6.2	0.3	0.8	3.8	43.5	7.6
Piura	1410686	2.2	0.1		0.1	8.9	8.1	75.7	4.9
Puno	944083	57	33.7		0.1		0.6	5.5	3
San Martín	608404	5.1	0.1	0.7	0.4	4.7	4	80.5	4.5
Tacna	269027	7.3	32.9	0.1	0.1	1.7	3.2	49.3	5.3
Tumbes	171351	1.9	0.1			11.5	9	73.5	3.9
Ucayali	356803	5	0.2	10.3	0.1	2.1	2.3	75.2	4.8

Fuente: *Perú. Resultados Definitivos de los Censos Nacionales 2017* (2018). Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática, t. 1, p. 52. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1544/

Nota: en el rubro “otro” se han sumado los “no sabe” y/o “no responde”. En “otro” el censo considera nikkei y tussan. En “nativo de la Amazonía” el censo considera a los grupos asháninka, awajún, shippibo-konibo y shawi. Elaboración propia.

Tabla 2
Población censada de 5 años o más, según lengua materna y departamento. Perú, 2017

Departamento	Total habitantes	Lengua materna (%)				
		Castellano	Quechua	Aimara	Ashaninka	Otra
	26'887,584	82.6	13.9	1.7	0.3	0.5
Amazonas	340,702	85	0.2			12.8
Ancash	990,545	68.4	30.5			
Apurímac	370,082	28.4	70.8	0.2		
Arequipa	1'272,959	79.6	17.9	2.1		
Ayacucho	561,976	35.6	63.6	0.1		
Cajamarca	1'217,550	98.6	0.6			0.1
Callao	915,684	93.3	5.5	0.4		
Cusco	1'103,635	41.8	55.2	0.2	0.2	0.4
Huancavelica	315,924	34.1	65.2			
Huánuco	653,319	68.6	28.4		0.1	0.1
Ica	772,184	92.6	6.7	0.2		0.1
Junín	1'133,837	81.2	13.6	0.1	3.2	0.4
La Libertad	1'615,840	99.1	0.3			
Lambayeque	1'090,119	97.2	2.3			
Lima	8'790,062	90.6	8.2	0.3		0.1
Loreto	782,550	90.1	0.5			5.6
Madre de Dios	126,550	76.1	19.3	1.2	0.1	2.0
Moquegua	161,839	77.4	8.9	13.2		
Pasco	231,448	80.5	10.8	0.1	3.9	0.2
Piura	1'677,029	98.4	0.2			
Puno	1'083,035	28	42.9	27		
San Martín	732,064	97.7	1.4			0.5
Tacna	305,508	75	3.5	19.4		
Tumbes	203,168	99.1	0.3			
Ucayali	439,975	85.8	2.3	0.1	4.2	6.8

Fuente: *Perú. Resultados Definitivos de los Censos Nacionales 2017* (2018). Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática, t. 1, p. 50.

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1544/

Elaboración propia.

Tabla 3

Población censada de 12 años o más según autopercepción y espacio urbano y rural. Perú, 2017

Grupo social	Total	Distribución por área urbana del distrito %	Distribución por área rural del distrito %
	23196391	80.3	19.7
Quechua	5176809	68.1	31.9
Aimara	548292	61.6	38.4
Nativo o indígena de la Amazonía (awajún, shipibo-konibo y shawi)	210612	26.1	73.9
Perteneciente a otro pueblo indígena u originario (Andes y Amazonía)	49838	48.4	51.6
Negro, moreno, zambo, mulato, perteneciente a pueblo afroperuano o afrodescendiente	828841	83.2	16.8
Blanco	1366931	86.2	13.8
Mestizo	13965254	85.3	14.7
Otros	1049814	87	13.1

Fuente: *Perú. Resultados Definitivos de los Censos Nacionales 2017* (2018). Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática, t. 1, p. 51. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1544/

Nota: Se han descartado los grupos que no saben o que pertenecen a pueblo indígena referido laxamente como “otro” y referidos como, por ejemplo, nikkei, tussan, etc., ya que se trata de fracciones mínimas. Elaboración propia.

Tabla 4

Estándares de vida en las comunidades originarias, según el primer censo de comunidades campesinas (2018)

Características	Comunidades según pueblo indígena u originario de adscripción			
	Quechua (Total: 3646)	Aimara (Total: 576)	Jaquaru (Total: 2)	Uro (Total:1)
Servicios de comunicación				
Internet	6.4%	2.6%	No	No
Telefonía pública	10.4%	4.9%	No	No
Emisora de radio	4.2%	1.2%	50%	No
Radiofonía	6.3%	1.9%	No	No
TV cable o satelital	7.7%	5.2%	50%	No
Telefonía celular	1.3%	0.3%	No	No
Oficina de correo	0.3%	0.3%	No	No
Caminos a la capital distrital				
Herradura o trocha	51.3%	32.1%	50%	No
Carrozable	45.8%	44.3%	50%	No
Carretera afirmada	40.2%	37.3%	No	No
Carretera asfaltada	11.3%	17.7%	No	50%
Vía fluvial o lacustre	0.3%	1.6%	No	No
Educación				
Bilingüe	75.5%	73.4%	100%	100%
Inicial	86.1%	78.7%	100%	100%
Primaria	89.8%	82.7%	100%	100%
Secundaria	36.5	24.5%	50%	100%
Técnica Productiva (CETPRO)	2%	0.9%	No	No
Inst. Técnico Superior	0.4%	No	No	No
Servicios de agua en las escuelas				
Conexión red pública	63.5%	41.2%	100%	100%
Pozo	16.7%	37.5%		
Ninguno	17.3%	12.6%		
Servicios higiénicos en las escuelas				
Conexión red pública	43.3%	15.4%	100%	100%
Letrina	31.5%	37.1%		
Pozo séptico	53.2%	43.9%		
Pozo ciego o negro	55.5%	58.2%	50%	
Ninguno	1.6%	1.7%		
Alumbrado en las escuelas				
Alumbrado eléctrico	67.1%	58.9%	100%	100%
Panel solar	4.5%	4.3%		
Ninguno	23.5%	22.4%		
Establecimientos de salud				
Si	45.4%	31.3%	33.3%	100%
Posta	90.9%	93.3%	100%	100%
Centro ambulatorio	9.2%	6.7%	No	No
Centro con Internamiento	3.4%	0.6%	No	No
No	53.7%	68.2%	66.7%	

Características	Comunidades según pueblo indígena u originario de adscripción			
	Quechua (Total: 3646)	Aimara (Total: 576)	Jaquaru (Total: 2)	Uro (Total:1)
Principales enfermedades				
Desnutrición y anemia	-.-	-.-	-.-	-.-
Migración en el 2017				
De 1 a 5 personas	29.1%			
De 6 a 10	15.5%			
De 11 a 20	9.9%			
De 20 a más	15.7%			
Ninguna	24.3%	100%	100%	

Fuente: *Primer Censo de Comunidades Campesinas 2017. Resultados Definitivos* (2018). Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática, tomo 1, pp. 27, 29, 32-33, 36-37, 43-44, 48-53, 66. <https://www.inei.gob.pe/medio/MenuRecurso/publicaciones-digitales/Est/Lib1599/tomo01.pdf>

Elaboración propia.

Tabla 5

Reconocimiento jurídico y titulación de tierras en comunidades indígenas originarias. Parinacochas, 1920-2020

Comunidades campesinas (1920-2020)			Población total	Año de reconocimiento	Año de titulación
Centro poblado	Comunidad	Distrito			
Chumpi	Chumpi	Chumpi	1080	1966	2001
Acos	Acos		209	1941	1997
Carhuanilla	Carhuanilla		355	1964	2003
Pinahua	Pinahua		191	1963	1997
Pacapausa alta	Pacapausa	Pacapausa	41	1941	
Pacapausa baja			319	1965	1997
	Ampi	Coronel Castañeda	92	1964	2006
Huanaccmarca	Huanaccmarca		124	1999	2003
Chaipi	Chaipi	Pullo	62	1964	2004
Pullo			373	1958	
Sacsara	Sacsara		146	1956	1998
Tarco	Taro		253	1965	

Comunidades campesinas (1920-2020)			Población total	Año de reconocimiento	Año de titulación
Centro poblado	Comunidad	Distrito			
	Pararca	Pararca			
Puyusca Incuyo	Puyusca	Puyusca	822	1964	
Mirmaca	Mirmaca	Pausa	0	1964	1997
		Colta			
Lampa	Lampa	Lampa	403	1985	
Chacaraya	Chacaraya				
Colcabamba	Colcabamba		124	1966	1997
Sacraca	Sacraca		967	1947	
Huataca	Huataca	Marcabamba	79	1984	1997
Sequello	Sequello		86	1946	1997
	Oyolo	Oyolo			
Querobamba	Querobamba	Querobamba	1799	1943	2000
Chonta	Chonta		36	1992	1997
Poma	Poma		20	1937	1996
Pampamarca	Pampamarca	Cora Cora	136	2007	
Belén	Belén	Belén	272	1937	1997
Chalcos	Chalcos	Chalcos	230	1936	1997
Chilcayoc	Chilcayoc	Chilcayoc	283	1936	
Huacaña	Huacaña	Huacaña	281	1947	
Chuschama			43	1947	
Morcolla	Morcolla	Morcolla	497	1943	
Tintay	Tintay		418	1955	
Paico	Paico y anexos	Paico	312	1944	1988
Quije	Quije	Quije	252	1958	1996
Atihuara	Atihuara	Paucaray	74	1982	1997
Soras	Soras	Soras	912	1961	
		Larcay			

Fuentes: *Base de datos de pueblos indígenas u originarios*. Ministerio de Cultura. <https://bdpi.cultura.gob.pe/buscadore-de-localidades-de-pueblos-indigenas>. *Resumen del Censo General de Habitantes del Perú hecho en 1876* (1878). Lima: Imprenta del Estado, pp. 509-562. Elaboración propia.

Nota: La titulación no se lleva a cabo de manera global, sino por cada unidad constitutiva de la comunidad. Es decir, por cada centro poblado.

Tabla 6

Formas de tenencia de la tierra y superficie agropecuaria por departamento. Perú, 1961

Dpto.	Total hectáreas	Forma de tenencia de la tierra (%)					
		Aparcería y yanaconaje	Propiedad	Arrendamiento	Comunidad	Comunero	Otras formas simples y mixtas
Ayacucho	602,633.8	0.7	62.8	4.8	23.4	0.1	6.8
Apurímac	648,651	0.4	53.4	12.4	0.9	24.7	8.2
Arequipa	698,475	1.3	75.0	10.5	6	0.8	6.4
Cusco	1'748,151.1	0.7	76.4	13.2	2	0.5	7.2
Huancavelica	746,218	0.9	57.4	5.8	3.2	25.6	7.1
Huánuco	691,962	0.3	68.7	11.9	3.7	6.7	8.7
Ica	149,839	1.5	48.6	26.9	0.2	0.6	22.2
Lambayeque	381,665	0.5	41.4	43	0.3	4	10.8

Fuente: *Censos Nacionales de Población, Vivienda y Agropecuario 1961* (1969). Lima: Presidencia de la República/ Oficina Nacional de Estadística y Censos, vol. V, pp. 198-199; vol. II, pp. 163-165; vol. IV, pp. 217-219; vol. VII, pp. 231-233; vol. VIII, pp. 179-181; vol. IX, pp. 183-185; vol. X, pp. 135-138; vol. XIII, pp. 125-129. Elaboración propia.

Tabla 7

Formas de tenencia de la tierra y unidades agropecuarias por departamento. Perú, 1961

Dpto.	Total unidades	Forma de tenencia de la tierra (%)					
		Aparce-ría y yana-co-naje	Propie-dad	Arrenda-mien-to	Comu-ne-ro	Comuni-dad	Otras formas simples y mixtas
Ayacucho	66,045	3.5	74.1	6.9	3.3	0.1	12.1
Apurímac	42,239	5.2	74.5	4	3	11 unidades	13.3%
Arequipa	26,104	5.1	59.8	16.9	0.9	13 unidades	17.3
Cusco	65,843	5.7	51.4	13.4	13.7	21 unidades	15.8
Huancavelica	54,176	7	70.3	5.3	7.3	0.2	9.9
Huánuco	48,215	1.7	69.4	6.2	14.5	0.1	8.1
Ica	7,441	7.2	64.5	14.2	1	0.1	13
Lambayeque	13,197	4.2	51.7	22.8	3.9	2 unidades	17.4%

Fuente: *Censos Nacionales de Población, Vivienda y Agropecuario 1961* (1969). Lima: Presidencia de la República/ Oficina Nacional de Estadística y Censos, vol. V, pp. 198-199; vol. II, pp. 163-165; vol. IV, pp. 217-219; vol. VII, pp. 231-233; vol. VIII, pp. 179-181; vol. IX, pp. 183-185; vol. X, pp. 135-138; vol. XIII, pp. 125-129. Elaboración propia.

Tabla 8

Del pueblo y la parroquia de indios a la comunidad campesina y el distrito en el Perú (1784-2020). El caso de la provincia de Parinacochas, departamento de Ayacucho.

Partido de Parinacochas, intendencia de Huamanga (1784-1824)		Provincia de Parinacochas, departamento de Ayacucho (1824-1936)		Comunidades (localidades) y sus componentes (centros poblados), en la provincia de Parinacochas, departamento de Ayacucho (1936-2020)		
Parroquia y pueblo cabecera	Anexo	Urbano	Rural	Componente de la comunidad	Comunidad	Distrito
Chumpi		villa		Chumpi	Chumpi	Chumpi
	Acos		Caserío	Acos	Acos	
			Caserío	Carhuanilla	Carhuanilla	
			Caserío	Pinahua	Pinahua	
Pacapausa		pueblo		Pacapausa alta	Pacapausa	Pacapausa
				Pacapausa baja		
			Caserío		Ampi	Coronel Castañeda
			Caserío	Huanaccmarca	Huanaccmarca	
Pullo		pueblo		Pullo		Pullo
			Caserío	Chaipi	Chaipi	
			Caserío	Sacsara	Sacsara	
			Caserío	Tarco	Tarco	
Pararca		pueblo			Pararca	Pararca
			Caserío	Puyusca Incuyo	Puyusca	Puyusca
Pausa		VILLA			Pausa	Pausa
			Caserío	Mirmaca	Mirmaca	
Colta		pueblo				Colta
Lampa		pueblo		Lampa	Lampa	Lampa
			Caserío	Chacaraya	Chacaraya	
			Caserío	Colcabamba	Colcabamba	
			Caserío	Sacraca	Sacraca	
			Hacienda	Huataca	Huataca	Marcabamba
			Caserío	Sequello	Sequello	

Partido de Parinacochas, intendencia de Huamanga (1784-1824)		Provincia de Parinacochas, departamento de Ayacucho (1824-1936)		Comunidades (localidades) y sus componentes (centros poblados), en la provincia de Parinacochas, departamento de Ayacucho (1936-2020)		
Oyolo		pueblo			Oyolo	Oyolo
Querobamba (Lucanas)		pueblo		Querobamba	Querobamba	Querobamba
			Hacienda	Chonta	Chonta	
	Poma	pueblo		Poma	Poma	
			Hacienda	Pampamarca	Pampamarca	Cora Cora
	Belén	pueblo		Belén	Belén	Belén
	Chalcos	pueblo		Chalcos	Chalcos	Chalcos
	Chilcayoc	pueblo		Chilcayoc	Chilcayoc	Chilcayoc
Huacaña (Lucanas)		pueblo		Huacaña	Huacaña	Huacaña
	Chuscha-ma	pueblo		Chuschama		
	Morcolla	pueblo		Morcolla	Morcolla	Morcolla
	Tintay	pueblo		Tintay	Tintay	
Paico (Lucanas)		pueblo		Paico	Paico y anexos	Paico
	Quije	pueblo		Quije	Quije	Quije
	Atihuara	pueblo		Atihuara	Atihuara	Paucaray
Soras (Lucanas)		pueblo		Soras	Soras	Soras
	Larcay		Caserío			Larcay

Fuentes: *Primer Censo de Comunidades Campesinas 2017. Resultados Definitivos* (2018). Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática, tomo 1. <https://www.inei.gob.pe/medio/MenuRecurso/publicaciones-digitales/Est/Lib1599/tomo01.pdf>. *Base de datos de pueblos indígenas u originarios*. Ministerio de Cultura. <https://bdpi.cultura.gob.pe/buscador-de-localidades-de-pueblos-indigenas>. *Resumen del Censo General de Habitantes del Perú hecho en 1876* (1878). Lima: Imprenta del Estado, pp. 509-562. Jordán, J. (1950). *Pueblos y parroquias del Perú*. Lima: Imprenta Pasaje Piura 18, v. 1, pp. 203-217.

Unanue, H. (1975), pp. 130-137.

Nota 1: Huataca, Chonta y Pampamarca, figuran como haciendas en el censo de 1876 y no he encontrado referencias anteriores. Podría tratarse de comunidades de reciente creación, constituidas por yanaconas de las haciendas, que fueron los primeros beneficiarios de la Reforma Agraria. En su defecto: parcialidades que quedaron dentro de la jurisdicción de las haciendas.

Nota 2: Se han suprimido los nombres católicos que anteceden a los quechuas, por falta de espacio. Elaboración propia.

Tabla 9
Ayuntamientos Constitucionales, Lima, 1812-1814

Ayuntamiento	Tipo
Huaura (Chancay)	No indígena
Barranca (Chancay)	
Huacho (Chancay)	Indígena
Sayán (Chancay)	
Lurín (Lima)	
Pisco (Ica)	No indígena
Ica (Ica)	No indígena
Chilca (Cañete)	Indígena
Coayllo (Cañete)	Indígena
Lunahuaná (Cañete)	
Pacarán (Cañete)	
Real de Chinchá (Cañete)	
Santa (Santa)	
Pativilca (Santa)	
Nepeña (Santa)	
Moro (Santa)	
Casma (Santa)	
Yaután (Santa)	
Huarmey (Santa)	
Matucana (Huarochirí)	Indígena

Fuente: Guarisco, C. (2011). *La reconstitución del espacio político indígena. Lima y el valle de México durante la crisis de la Monarquía española*. Castelló de la Plana: Universitat Jaume I. p. 229.

URBANIZACIÓN, CIUDAD Y CIUDADANÍA EN EL PERÚ REPUBLICANO (1821-2024)

JULIO CALDERÓN

Introducción

La ciudad, desde los orígenes de esta entidad denominada América Latina, ha sido el ámbito en que se ha producido la ordenación y estructuración de momentos históricos y formas de organización económica y sociales de las sociedades, desde su inserción al sistema mundial con la conquista y la colonización (Lezama, 2002). Desde las metrópolis se ha definido el modo de acumulación y el modo de regulación, determinantes en la configuración de los sistemas urbanos y las ciudades. Este artículo, desde una perspectiva esencialmente dialéctica de las relaciones espaciales y sociales (Soja, 2010), abordará, entre 1821-2021, consideraciones amplias sobre tres temas relacionados pero diferentes: economía y espacio, la configuración del sistema urbano y la primacía de Lima, y la configuración de relación ciudad y ciudadanía en el Perú.

Economía y espacio

La sociedad colonial de los siglos XVI al XVIII asumió las particularidades de una economía dependiente de España, predominando la función económica de acumulación de excedentes en forma de metales preciosos para ser transferidos a la metrópoli, lo cual bloqueó un supuesto desarrollo agrícola y estableció un monopolio comercial (Bonilián, 2019). Durante la época del virreinato, la economía en el

territorio peruano pasó de agrícola a minera extractiva, generando un reordenamiento espacial en función de la proximidad de los asentamientos a los yacimientos mineros. Lima, fundada en 1535, fue capital del virreinato y se erigió como centro comercial – administrativo exportador del excedente generado. Pero, no fue la ciudad más poblada, posición que correspondió a Potosí, el gran yacimiento, la cual hacia 1650 contaba con 160 mil habitantes, mientras Lima, hacia 1865, contaba con 35,105 habitantes (INEI, 1997).

La Lima virreinal fue una ciudad administrativa y de “consumidores”, para decirlos en términos weberianos, aprovechando el excedente generado fuera de ella. Avanzando el siglo XVIII, la dinastía borbónica quebró en 1778 el monopolio comercial que ostentaba Lima, generando periodos de crisis e incertidumbre. Cualquier analogía de la ciudad colonial con la ciudad europea se torna absurda. El dicho alemán que el “aire de la ciudad nos hace libres” no se aplicó para la mayor parte de los habitantes de las ciudades, siervos y esclavos, habitando en una segregación social evidente.

El inicio de la república en el Perú no alteró el predominio de una economía minero extractiva. Una parte importante de la riqueza se siguió generando en Pasco, Huancavelica y La Oroya, pertenecientes a la intendencia de Tarma. Como ha indicado Seminario (2016), la dinámica económica requiere ser comprendida desde la configuración del “sistema- mundo”, distinguiendo en el capitalismo un centro, una periferia y una semi periferia, tras las huellas de la teoría de la dependencia. Los poderes centrales europeos reordenaron los patrones de desarrollo de la periferia implicando una dinámica dependiente exportadora de materia prima. Siguiendo el hilo de las cosas, la época republicana se insertó en un nuevo patrón de dependencia vinculado al capital comercial bajo la hegemonía de Gran Bretaña.

En los albores de la república la economía colonial había dejado un espacio fragmentado, al norte y al sur, con circuitos comerciales funcionales a la metrópoli, aunque la desigualdad regional en el territorio no era tan pronunciada. En 1827, por ejemplo, la sierra (Arequipa, Cusco, Puno Huamanga y Huancavelica) concentraba el 66% de la población y el 62.5% del Producto Interno Bruto (PIB), en tanto la

costa el 18.6% de la población y el 25.4% del PIB (tabla 1). Avanzando el siglo XIX la sierra perdería importancia. Su PIB per cápita sólo ascendió a 0.7%, en tanto el del Perú a 1.3% y el de la costa a 1.6% (Seminario, Zegarra y Palomino, 2019). Este declive parece asociado a la desintegración de los circuitos económicos de la época colonial y al impacto de la transformación de la tecnología del transporte producto de la Revolución Industrial (el ferrocarril). El despliegue (neo) colonial del capital consistía en la compra de materias primas (carbón y metales) y la venta de bienes elaborados.

Durante el siglo XIX la economía peruana observó un ciclo de bonanza tras superar los primeros años de la república en que fue gravemente afectada por las guerras de la independencia y contra la Gran Colombia, así como los conflictos entre los caudillos militares. Hacia 1853, el PIB alcanza el nivel de 1808 de antes de la independencia (Seminario, 2016, p. 410) y se abre un periodo de estabilidad política, especialmente con el gobierno de Ramón Castilla (1845-1851, 1858-1862), y con la era del guano (1840-1870), un recurso extractivo que permitió niveles de acumulación y excedentes distribuidos a manos privadas y al sector público.

Una parte de los excedentes fue invertida por el Estado en la construcción de ferrocarriles y la expansión fiscal, lo cual produjo un aumento de la demanda agregada y el desarrollo de las importaciones y el consumo privado (Seminario, 2016). Se reactivó la minería, fomentó la inversión agrícola en el norte del país (cultivo de algodón) y el crecimiento poblacional de Lima, lo cual permitió la transformación de la costa norte y el área central del Perú. Las plantaciones se tecnificaron, se introdujeron tractores de vapor, se formaron sociedades agrícolas y los esclavos fueron reemplazados por los trabajadores chinos. El beneficio espacial del norte y el centro (Lima) no se extendió al Perú en su conjunto.

El desarrollo desigual en el siglo XIX fue mundial y nacional. Mundialmente se produjo la “gran divergencia” que separó a los países industrializados del resto y, en el nivel nacional, la concentración de la mayor actividad económica en el centro conllevó la decadencia del sur del país. El Perú exportador de guano, salitre, azúcar y algodón

(producidos en la costa centro y norte), observó la reactivación económica entre 1860 y 1879, lo cual conllevó cambios demográficos en el territorio peruano. Seminario (2016) considera esta época como la del “nacimiento del Perú moderno centrado en la costa y el norte del país”.

Mientras la población del sur crecía a solo 0.05%, el resto del país lo hacía a un ritmo de 1.29%. El sur, desde los tiempos coloniales, fue una gran región articulada a los centros mineros localizados en Bolivia, bajo las cuales se constituyeron circuitos económicos regionales en un país fragmentado. Para Flores Galindo (1977), en Arequipa la penetración mercantil europea conllevó una crisis del agro y la destrucción de la economía de base colonial, y la construcción del ferrocarril (en 1870 y en 1876) permitió su hegemonía sobre el sur peruano, convertida en una economía exportadora de lanas por demanda de la industria textil británica (y la crisis de la producción artesanal), redujo el tiempo y el espacio quebrando el transporte arriero (mulas) y permitiendo una mayor actividad comercial. Aunque muchos productos locales no podían competir ni en calidad ni en precio con las importaciones inglesas, chilenas o del centro y el norte peruano.

En la zona central peruana se vivió un proceso de afirmación regional sobre la base de la minería, la agricultura y la ganadería, aunque existiendo espacios limitadamente articulados a los circuitos, como fue el caso de zonas como Apurímac, Ayacucho y Huancavelica, en que se afirmaron poderes locales feudales sobre el control y desposesión de la propiedad de la tierra (Manrique, 1987).

Entre 1845-1929 el Perú observa diversos periodos de modernización, los cuales convergen con los cambios del capitalismo mundial, la Era del Imperio (Hobsbawm, 1990), la fase del capital financiero y monopolista. El capital extranjero (británico primero y estadounidense después) penetra en la economía extractiva y la orienta al enclave. Este tiempo de prosperidad comprende la construcción del ferrocarril central, la penetración imperialista en la explotación de los yacimientos mineros, la reestructuración financiera y la devaluación de la moneda que permitieron recuperar la competitividad exportadora (Seminario, 2016, p. 420). El mapa económico nacional mostraba producción de algodón y azúcar en la costa (Pisco, Ica, Lima, Trujillo y Chiclayo),

lanera en la sierra articulando Arequipa, Puno y Bolivia; y en la selva capitales británicos asociados a la explotación del caucho y la penetración del capital norteamericano en la extracción de cobre (Pasco) y petróleo (Piura).

En la década de 1920, se produce el desplazamiento político del civilismo con un gobierno por fuera de las riendas de la clase oligárquica (Leguía, 1919-1930), una mayor presencia y dependencia al capital norteamericano (incluida la inversión en servicios), la modernización de Lima, el cierre casi final de los problemas fronterizos con países vecinos, entre otros, hasta la crisis financiera de 1929-1930. Este periodo corresponde con el despoblamiento de la sierra, especialmente de la sierra sur.

Entre 1950 y 1970 se desplegó en América Latina un proceso de industrialización de importaciones, incentivado por las potencias occidentales y promovido por la Teoría del Desarrollo. Sin embargo, cuando al año de 1972 finalmente el Perú tuvo una mayoría de población urbana, no se había producido revolución industrial alguna, sino un proceso de “urbanización sin industrialización”. Las provincias y departamentos rezagadas del crecimiento económico, poco conectadas a la dinámica general, se volvieron expulsoras de población, tal como fue el caso del sur andino cuya población (Ayacucho, Apurímac) marchó a la capital departamental, a la costa y a Lima.

A partir de la década de 1990, el Perú inicia un nuevo proceso de modernización orientado por organismos multilaterales, una economía globalizada y un nuevo modo de desarrollo basado en un capitalismo más financiero que comercial o productivo. Un capitalismo en expansión, en búsqueda de más espacio. Las reformas y políticas neoliberales locales han configurado una economía cuyo dinamismo depende de la demanda externa por materias primas. Una estructura productiva extractivista, poco industrializada y agrícola, sesgada a la producción de servicios donde se concentra el empleo de baja calificación y de baja productividad (Jiménez, 2021).

Este modo de acumulación implica un estilo de crecimiento acorde a la “flexibilización” del mercado de trabajo y relaciones laborales. La estructura productiva extractivista y menos industrial, en donde se

concentra el empleo de baja calidad, muestra que los sectores comercio, servicios y agropecuario explican el 66.7% del PBI y el 75.3% del empleo. El sector manufacturero explica el 12.3% del PBI y el 9% del empleo; y, el sector minería e hidrocarburos el 12.94% del PBI y 1.3% del empleo.

Tabla 1

Superficie, población y PIB de las regiones naturales del Perú, 1827-2007
(en dólares de Geary-Khamis)¹

	Superficie (km2)		PIB (millones)		Población (miles)		PIB per cápita		Densidad	
	1827	2007	1827	2007	1827	2007	1827	2007	1827	2007
Costa	238,236	179,137	247	114,831	348	15,999	709	7,177	1.46	67.16
Sierra	419,075	419,075	606	19,665	1,228	9,017	494	2,181	2.93	21.52
Selva	1,459,785	681,878	117	5,726	292	2,413	400	2,373	0.20	1.65
Total	2,117,096	1,280,090	969	140,222	1,868	27,429	519	5,112	0.88	12.96

Fuente: Seminario y Zegarra (2014). Elaboración propia.

El Perú republicano atravesó un proceso de desarrollo desigual (Seminario & Zegarra, 2014), con una clara manifestación espacial. Una estructura productiva altamente concentrada geográficamente en Lima que tiene el 43.8% de la producción (Jiménez, 2021). Hacia 2007, el espacio del sur había disminuido a más de la mitad su presencia poblacional (20.6%) y a 12.2% su participación en el PIB. El norte había subido su población a 28.5% aunque disminuido la contribución de su PIB a 14.7%. Al 2017 Lima aportaba al 48.1% del PIB y otras cinco regiones el 45.8% de la producción total del país: Arequipa y Cusco lideran la participación en el Producto Interno Bruto (PIB)

1 El dólar Geary-Khamis, o Dólar Internacional, surgió en los 1970 como una unidad monetaria ficticia con la misma paridad de poder adquisitivo (PPA) que la moneda de los EE. UU (USD) tenía en un momento particular.

con 12.7% y 8.9% respectivamente, seguidas por La Libertad (8.6%), Áncash (7.9%) y Piura (7.7%) (información del Instituto de Economía y Desarrollo Empresarial (Iedep) de la Cámara de Comercio de Lima).

En la larga duración (1827-2007), la demografía y la actividad económica, en tanto variables asociadas, muestran una tasa de crecimiento del PIB de 2.8%, aunque este indicador oculte diferencias importantes en los desempeños relativos de cada región (Seminario & Zegarra, 2014). Mientras la región de la costa multiplicó su población por 45.9 y su Producto Interno Bruto (PIB) unas 464.9 veces; la sierra solo multiplicó su población por 7.3 y el PIB por 32.4; en tanto que selva multiplicó su población por 8.2 y su PIB por 48.9 (tabla 1). El PIB de la costa creció 14.3 veces más que el de la sierra y 20 veces más que el de la selva, siendo que hacia 1827 la sierra tenía 3.5 veces más población y 2.5 veces más de PBI que la costa. Mientras el PIB de la costa creció a un ritmo promedio de 3.4% por año, la sierra lo hizo a 1.9%, una diferencia de 1.5% en los últimos 180 años. Lima, la gran capital, hoy megalópolis, sigue concentrando su parte de la acumulación del excedente. La población sigue concentrándose en ciudades con un bajo desarrollo de fuerzas productivas, una red urbana desequilibrada y con segregación ecológica.

Urbanización y sistema urbano en el Perú

La urbanización supone el traslado de la población del campo a las ciudades. En la articulación ciudad/campo, conviene recordar, son las ciudades, y más precisamente los “ramilletes urbanos”, las que impulsan el desarrollo del campo, y no a la inversa. Las ciudades proveen al campo de tecnología, información, productos culturales, fertilizantes, centros de acopio y comercialización de los productos agropecuarios y generan la demanda alimentaria que debe ser cubierta por la producción agropecuaria. El proceso de urbanización opera a través de sistemas de ciudades, siendo que la constitución de los mercados regionales descansa en la relación establecida entre los centros urbanos.

Las ciudades más que islas rodeadas de un entorno rural, son espacios productivos que sustituyen importaciones y generan exportaciones

desde y/o hacia otras ciudades, con las que establecen relaciones de complementariedad jerarquizada. El desarrollo de cada ciudad es parte de la formación de un sistema de ciudades y el de las ciudades de menor jerarquía está en función de las de mayor jerarquía en el segmento urbano correspondiente. En términos del espacio regional, las actividades económicas se localizan en los lugares centrales donde la producción es más rentable dado que el diferencial de los costos de transporte los favorece. El nivel de los costos de transporte establece una gradiente jerarquizada de centros urbanos y el tipo de actividades a las que cada ciudad accede está determinado por su lugar en la jerarquía. Existirán ciudades orientadas a un mercado regional (Arequipa y el sur andino, por ejemplo) y otras, como las intermedias, que desarrollarán una vocación comercial y de servicios, en especial (Calderón, 2000).

En la larga duración (1827-2007) se observa un exorbitante crecimiento de Lima en relación a otras ciudades. Mientras la tasa de crecimiento anual de la población en Lima fue de 2.3, en el nivel nacional fue de 1.49, en la provincia de Trujillo 1.73 y en Arequipa 1.28 (Seminario y Zegarra, 2014, 17). Entre 1940 y 1961 la población peruana creció en un 63%, la población rural en un 35% y la urbana en un 120% (Weisslitz, 1973, p.111). Entre 1940 y 1993 el conjunto del Perú creció a una tasa promedio anual de 2.42, Lima Metropolitana a una tasa de 4.40, observando la provincia de Lima una tasa de 4.46 y el Callao de 3.94 (INEI, 1997, 192).

Configuración de un sistema urbano

La información demográfica, antes del inicio de la república, república, muestra datos de las 9 intendencias heredadas de la época colonial y que, luego, darían lugar a los departamentos. Se trataba de Arequipa, Cusco, Huancavelica, Huamanga, Lima, Maynas, Puno, Tarma y Trujillo. Hacia 1827, considerando las fronteras actuales del Perú, habitaban 1'867,808 habitantes, siendo la intendencia de Cusco la más poblada (352,671 habitantes), seguida por la intendencia de Tarma (332,091), la de Trujillo (287,091) y la de Puno (209,367). La intendencia de Lima ocupada el quinto lugar (160,828), seguida por la de Arequipa

(160,450) (Seminario & Zegarra, 2014, p. 6). En un Perú rural, la mayor parte de la población peruana se ubicaba en el sur, en donde se desarrollaba la economía extractiva exportadora. En la intendencia de Lima, la cual incluía las actuales provincias de Lima, Ica y Santa, unos 64,000 habitaban en la ciudad de Lima, la capital político administrativa del país y centro comercial, constituyendo 3.4% del total de la población.

El carácter comercial de la ciudad del Cusco podía observarse por el elevado número de mulas que se encontraba en las provincias cusqueñas (Flores Galindo, 1977, p. 22). Con el declive económico del sur en el siglo XIX, la ciudad del Cusco reduciría su población a 20,371 habitantes en 1846 y a 17,370 en 1876, permaneciendo relativamente estancada hasta el proceso de urbanización revelado por el censo de 1940 (en que alcanzó 40,657 habitantes) (Flores Galindo, 1977, p. 54).

Los estudios históricos sobre el siglo XIX, han abundado en temas como la ausencia de una clase burguesa nacional, el poder de elites con un proyecto excluyente a espaldas de las mayorías nacionales de indígenas, mestizos y negros. Espacialmente, el territorio peruano mostraba regiones económicas desarticuladas, debido a que su configuración fue en función, primero, del capitalismo comercial y, posteriormente, del imperialismo a través del capital financiero y la inversión directa. Esta desarticulación había propiciado en los espacios regionales la unión entre la propiedad de la tierra y el poder político, el hacendado convertido en autoridad política provincial, aquello que Mariátegui (2001) denominó el gamonalismo.

A partir de 1940, con la aplicación casi regular de los censos, se cuenta con estadísticas generales que permiten observar el crecimiento de las ciudades y la configuración del sistema urbano. La tabla 2 considera el año de 1940 como línea de base, el año de 1972 que fue importante porque la población urbana peruana supera a la rural por primera vez en la historia, 1993 en que se consolida el fenómeno del crecimiento de las ciudades intermedias y 2017 el periodo actual.

Tabla 2
Ciudades más pobladas del Perú (1940-2017)

	1940	1972	1993	2017
Lima Metropolitana	645,172	3302523	6321173	9569468
Arequipa	80947	309094	619156	1008291
Trujillo	36957	240322	509312	800374
Chiclayo	31539	177321	411536	562508
Piura	27919	126010	277964	484475
Iquitos	31828	110242	274759	377609
Chimbote	4243	160430	268979	381513
Cusco	40657	120881	255568	428450
Huancayo	26729	126754	258209	456250
Tacna	11025	56540	174336	286240
Pucallpa	2368	57993	172286	326040
Sullana	21159	59858	147361	156301
Juliaca	6034	39066	142576	228726
Ica	11025	73883	161406	282407
Ayacucho	16642	43075	105918	216444
Cajamarca	14290	38477	92447	201329

Fuente: INEI (2017). Elaboración propia.

En un mediano plazo (1940-1972), el Perú se volvió un país mayoritariamente urbano. La población urbana pasó de 35.4 % en 1940 a 47.4% en 1961 y a 59.5% en 1972. En 1972, sobre un total de 13'538, 208 habitantes la población urbana fue de 8'058,495 y Lima cobijó a 3'302,523 habitantes, es decir, el 24.4% de la población nacional y el 40% de la población urbana, siendo que desde 1961 ya se había convertido en metrópoli con 1'845,910 habitantes. A 1973, en Lima, un 35% de la población habitaba en barriadas y en Arequipa, la segunda ciudad, un 49%².

2 El estimado de la población en barriadas por ciudades se ha elaborado en base al censo de 1972 y la información de la Oficina Nacional de Apoyo a la Movilización Social (ONAMS) Diagnóstico de la problemática de los pueblos jóvenes, 1973 (Rodríguez Arroyo, 1982).

La tabla 2 muestra, también hacia 1972, la emergencia de las ciudades grandes. Ciudades que hacia 1940 oscilaban alrededor de 30 mil habitantes habían superado la barrera de los cien mil habitantes. Trujillo se había multiplicado a tasas de 6.6, Chiclayo por 5.7 y Piura por 4.6, dando cuenta de la importancia económica que había adquirido el norte del país. El caso de Chimbote es legendario, de una caleta de pescadores de 4,000 habitantes pasó a 160,430, creciendo 40 veces gracias a la industria de la anchoveta y la siderurgia instalada en la década de 1950. Chimbote se convirtió en la quinta ciudad más poblada del Perú, y el 90%, vivía en barriadas.

Para 1940, Lima Metropolitana era ocho veces más grande que Arequipa, la segunda ciudad, y las grandes ciudades del norte (Trujillo, Piura y Chiclayo) con 96,415 habitantes tenían menos población que las del sur (Arequipa y Cusco que sumaban 121,604 habitantes). Hacia 1972, las ciudades al Norte del país sumaban 802,418 habitantes superando a las del sur con 642,529. La economía del Perú moderno se había movido a Lima, y del sur al norte, y la población ocupaba el litoral costero. En Trujillo un 61% de la población habitaba en barriadas, en Piura un 80% y en Chiclayo un 51%. Cusco había pasado de ser la tercera ciudad más poblada en 1940 a la octava en 1972.

El proceso de urbanización podía observarse, en una menor proporción claro está, en aquellos lugares del país, que, desarrollo desigual de por medio, tenían departamentos mayoritariamente rurales. Vergara (1988), en su estudio sobre el sur andino pobre, mostraba que entre 1940-1981, con excepción de Huancavelica, los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Cusco y Puno habían incrementado en más de 10 puntos la población urbana. Apurímac había pasado de 14% a un 26% de población urbana, Ayacucho de un 24% a un 37% y Cuzco de 25% a 42%. Aunque seguían siendo departamentos mayormente rurales, los centros urbanos de 10,000 habitantes a más observaban, entre 1972-1981, tasas de crecimiento de 8.52% en Puno, 7.29% en Ayacucho o 5.77% en Cusco (Vergara, 1988, p. 26). En las ciudades de Cusco y Ayacucho la población viviendo en barriadas alcanzaba 31% y 58%, respectivamente.

Lima: primacía urbana

Al censo de 2017 se mantiene la primacía urbana de Lima, así como el orden principal de las ciudades que la siguen (Arequipa, Trujillo, Chiclayo), siendo que todas superan el medio millón de habitantes. Arequipa se convierte en la segunda ciudad peruana que supera el millón de habitantes. En un segundo grupo se tiene a ciudades con población entre 300 a casi 500,000 habitantes, destacándose Piura que con casi medio millón mantiene el quinto lugar de la ciudad más poblada. Iquitos, la sexta ciudad más poblada en 1993, ha sido superada por Huancayo, Cusco y Chimbote. Un tercer grupo está constituido por urbes entre 150 a 300,000 habitantes, entre las que se encuentran las emergentes ciudades intermedias de los ochenta (Pucallpa, Tacna y Juliaca). El caso de Ica, con 282,407 habitantes, debe ser destacado porque, al igual que Piura, ha sido plaza de la nueva etapa primario extractiva configurada desde la década de 1990 en los tiempos del libre mercado. De hecho, Ica en el 2017 supera a Juliaca y se aproxima a la población de Tacna.

En 1972, la primacía de Lima sobre Arequipa había aumentado a 10.6, habiendo sido de 8 en 1940, y la distancia entre Arequipa y Trujillo poblacionalmente se había acortado. La primacía es la diferencia en un país entre la primera y la segunda ciudad más pobladas, y una alta primacía resulta expresión de una macrocefalia, económica, política, cultural, etcétera. Lima al inicio de la república contaba con 64,000 habitantes, superando a Buenos Aires (55,000 habitantes en 1817), pero menor que México (180,000 habitantes en 1819) (Sanz, 2004). Era una ciudad administrativo-comercial, una “ciudad de consumidores”, con un carácter compacto en que las diferencias sociales más que espaciales eran por clases o castas.

Durante el siglo XIX Lima creció 1.3 veces pasando de 80,000 a 103,9546 habitantes en 1891 y su expansión física pasó de 455.5 Has (1857) a 1,002 Has en 1891 (INEI, 1997, 12). No obstante, en 1836 su población habría descendido a 55,000 habitantes, superando su crisis a partir de la era del guano y la estabilidad política (1840). Gracias al ferrocarril y al puerto del Callao la ciudad de Lima floreció

y se convirtió en un *hub* recibiendo población inmigrante de China y Europa. (Calderón, 2016).

La ciudad de Lima atravesó varios procesos de modernización. El primero, hacia 1845, implicó la mejora de la calidad de vida, la infraestructura (agua, gas, alumbrado, telégrafo) y el transporte público. El derrumbe de las murallas (1868-1870) la expandió, incluyendo la construcción privada de palacetes y de viviendas populares como los callejones. En 1873 se aprobó el Plano Regulador Oficial de la ciudad de Lima definiendo la circunvalación de la ciudad (hoy avenidas Grau y Alfonso Ugarte) y buscando orientar la expansión urbana. Bancos y fábricas (de bebidas, vestido y alimentos) se instalaron en la ciudad hasta la crisis mundial de 1873 y la derrota en la Guerra del Pacífico (1789-1882), la cual frenó la modernización.

La segunda modernización se produjo hacia fines del siglo XIX con la recuperación del comercio internacional (gobierno de Nicolás de Piérola, 1895-1899). Entre 1891-1903 la población pasó de 103,956 a 130,289 habitantes y, en 1905, la población del Callao era de 33,879 habitantes. Como ciudad densa y compacta, Lima fue asolada por pestes y epidemias. Se sentaron las bases para el crecimiento hacia el sur (La Victoria, La Colmena, Parque de la Exposición) y La Magdalena y se generó el boom de la construcción y, consecuentemente de los precios inmobiliarios (Calderón, 2019).

El primer siglo de la república, observado desde la producción de vivienda, corresponde a la era del mercado (1820-1921), dominado por la producción mercantil privada, con una casi nula participación estatal (Calderón, 2019). Un liberalismo pleno que, aunque pueda observarse con ojos de reprobación la construcción de callejones, “casas de vecindad” y “cuartos de alquiler” bajo un criterio de lucro, era el modo de operación del mercado. A excepción de la aristocracia y las colonias extranjeras enriquecidas, la gran masa de la plebe y la clase media venida a menos se hacinaba en tugurios. Una parte de la masa trabajadora, los chinos, por ejemplo, habitaba en condiciones infrahumanas y las acciones sanitarias, como bien muestra la destrucción del callejón Otaiza, servían para compensar a los propietarios, pero dejar en el abandono a los inquilinos, recordándoles su carácter no ciudadano.

Un tercer proceso de modernización se produciría a partir de la década de 1920 (gobierno de Leguía, 1919-1930), tras una ruptura con la República Aristocrática (Basadre, 2000), en la cual se había afirmado el poder de la clase dominante nativa y el carácter dependiente y primario exportador de la economía. Con un sistema político elitista y excluyente, el Perú continuaba siendo un país rural, admitiendo en el bloque en el poder a espacios no capitalistas (semi feudales) bajo el control de gamonales y latifundistas. Se empieza a configurar la estructura urbana de Lima, lo que hoy constituye su área central (el triángulo Rímac- Miraflores- Chorrillos), a través de la sub urbanización de la clase alta y media (en dirección a Miraflores, San Isidro y la Magdalena), dejando al centro en un progresivo proceso de invasión – sucesión que no concluiría sino hacia la década de 1970. La zona industrial se ubicó a lo largo del río y la línea del ferrocarril. Un portavoz de las corrientes higienistas, el ingeniero Alberto Alexander, hacia 1928 definiría una “zona residencial” entre las avenidas Arequipa, Brasil y Pardo (hoy asentamiento de la clase media y media alta), una zona de amortiguamiento de “bosques y áreas verdes” y una “urbano industrial” para las viviendas sociales, las fábricas y tugurios (Hamann, 2015).

La cuarta modernización de Lima, superada la crisis capitalista mundial en la década de 1930, está relacionada al proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) de la década de 1950. Lima se benefició por su localización en el centro del país, la presencia del puerto principal (el Callao), la economía de aglomeración y de escala y su carácter de ciudad “administrativa” y “comercial”. Es la época de las grandes inmigraciones provincianas a Lima, con antecedentes de la inmigración europea del último tercio del siglo XIX y la provinciana de la década de 1920-1930. La estructura urbana actual de Lima se configura con la aparición de las grandes barriadas que sustituyen a los tugurios céntricos como cobijo de la población trabajadora.

En la época se combina una “acción reguladora y segregación física” en la ciudad (Calderón, 2019), lo cual podría sonar contradictorio salvo que se piense que las acciones públicas pueden también contribuir a la segregación espacial. La ciudad de Lima creció sobre la base del negocio de las compañías urbanizadoras, en un mercado de suelo

concentrado y oligopólico, transformando la renta agraria en urbana. En el camino, se formularon planes de desarrollo metropolitanos o pilotos (1949, 1968, 1990), se expidieron reglamentos de urbanización y construcción, una ley de barrios marginales (1961) que legalizó las invasiones y reubicaciones públicas de barriadas, el modelo chalet, la vivienda social (Unidades Vecinales), etcétera.

Una quinta modernización de la ciudad (1990-2024) llegó con los tiempos del neoliberalismo, creciendo la ciudad hacia la periferia y verticalizándose el área central. Las barriadas en Lima crecen a mayor velocidad, a pesar del crecimiento económico, llegando al 2012 a abarcar casi la mitad de su población (MVCS, 2014). Una etapa de “reino del mercado” en la cual los grupos del poder despliegan, ya sin trabas ni mala conciencia, el (neo) liberalismo, desmontándose el sector vivienda, dejando de fomentar las “barriadas ordenadas”, permitiendo la invasión de casi todo tipo de terreno de menor valor y otorgando a los “pobres” créditos, agua y títulos de propiedad. Sólo el incremento del déficit de vivienda y la presión del capital constructor llevó a la creación del Fondo Mi Vivienda (1997-1998), con vivienda para la clase media y módulos básicos para los pobladores titulados de las barriadas (Calderón, 2019).

La primacía urbana de Lima respondió a la configuración del Perú moderno, iniciado durante la época del guano (1840-1870), gracias al Callao, su puerto, que la convirtió en el *hub* nacional desde donde se exportaba el guano y la plata (Calderón, 2016). Como se ha indicado, una parte del excedente generado por la época del guano permitió la expansión de la burocracia, el fortalecimiento de la clase rica y dominante y la construcción de la infraestructura ferroviaria. El rol de Lima se fortaleció con su modernización y el haber constituido la base del fallido proceso de industrialización.

Entre 1903-1908 la tasa de crecimiento de Lima osciló entre 1.5% y 1.9%, pero de 1908 a 1920 la ciudad duplica su población a una tasa de crecimiento de 5.6% y, de 1920 a 1931, crece 1.6 veces a una tasa de 4.6% (INEI, 1997, p. 13). Entre 1908 y 1940 Lima pasó de 140,884 a 645,172 habitantes, y su superficie de 1,292 a 5,630 hectáreas (Calderón, 2005). A 1940 Lima duplicaba la población que tenía diez años

antes, en 1931, cuando registró 273,016 habitantes. Pero, la verdadera explosión demográfica ocurrió a mediados del siglo XX con las grandes oleadas provincianas. Entre 1940 y 1993 la población de Lima creció anualmente en 133,241 habitantes, población un poco menor a toda la de la ciudad de Juliaca (INEI, 1997). Su periodo de mayor crecimiento fue 1972-1981 con un promedio de 155,682 habitantes por año. Entre 1940-61 la tasa de crecimiento promedio anual de Lima fue de 5.1, entre 1961-72 de 5.4 y entre 1972-81 de 3.7.

Las ciudades intermedias

Entre 1981 – 1993 se asistió a la emergencia de las “ciudades intermedias”, observadas como aquellas que conectan los ramilletes urbanos y el sector rural, junto a la primacía urbana de Lima y la presencia de las ciudades grandes (incluyendo a Iquitos que emerge), un fenómeno que ya se insinuaba desde 1972. En el periodo 1981-1993 se destaca el crecimiento de Pucallpa (5.6), Huánuco (5.6), Tarapoto (6.9), Tingo María (8.7), Juliaca (5.3) y Abancay (7.4). Tocache, una ciudad de 348 habitantes en 1940 pasa a más de 35 mil en 1993, observando una tasa de crecimiento promedio anual nada menos que de 15.4, la más alta de las ciudades peruanas en ese periodo.

En 1993, ciudades que hacia 1940 tenían 11,000, o menos habitantes, se encontraban ahora habitadas por alrededor de 150,000 habitantes, en función de un papel comercial, como serían los casos de Juliaca y de Tacna. Las ciudades intermedias configuraron corredores longitudinales serranos o hacia la selva, no solo orientados hacia la costa (Vergara, 1988, p. 30). Juliaca, al sur, con 142,576 habitantes a 1993 había superado de lejos a Puno, la capital departamental con 91,877 habitantes, por ser el entronque vial de Cuzco - Puno- Bolivia – Arequipa, e incluso le disputaba la hegemonía departamental. La emergencia de ciudades intermedias muestra el dinamismo de la selva alta, tanto por la infraestructura y el comercio como por la producción de la hoja de coca.

Las ciudades intermedias modifican la configuración del sistema urbano en el sentido que orientan la distribución de la población na-

cional hacia otros blancos migratorios, los cuales tienen la capacidad de atraer y retener población (Calderón, 2000). Habiendo ciudades que crecían en más de 10 puntos de tasa promedio anual, Lima lo hacía a 2.7. Seminario y Zegarra (2014) han esbozado explicaciones respecto al descenso de la tasa en Lima, tales como las crisis económicas de 1970 y de 1980 (aumento del desempleo, descenso del ingreso per cápita), la emigración al extranjero (Estados Unidos, Japón, Unión Europea, América del Sur).

Ciudad y ciudadanía

El discurso occidental ha asociado ciudad y ciudadanía, en el sentido que el desarrollo de las urbes fomenta la autogestión, el autogobierno y la libertad. No obstante, hay pensadores que hoy cuestionan esta asociación. Choay (2009), en una reflexión sobre la ciudad europea, separa la urbanización de la producción de ciudad, entendida esta como la unión indisociable de *urbs* (territorio físico) y *civitas* (comunidad de los ciudadanos que la habitan). Este sentido de ciudad según Choay, se ha perdido y recuerda a Georges Haussmann cuando se refería a los extranjeros en París que buscaban fuente de trabajo en un lugar que “no era su tierra”. Las ciudades coloniales tampoco pueden calzar en la concepción romana de ciudad, tratándose de urbes habitadas mayormente por siervos y esclavos sin derechos y sin gobiernos locales que fomentaran una ciudadanía.

Sin embargo, la pregunta es válida si se considera la ciudad en la época republicana, en el entendido que ésta forma de gobierno fomenta o promueve la ciudadanía. La ciudadanía, en su acepción clásica es una igualdad humana básica en el marco de la desigualdad del sistema de clases. Como escribía Marshall (1998) existe una ciudadanía civil (incluida la propiedad), política (sufragar) y social (vivir la vida de un ser civilizado).

Para abordar la cuestión, desde el ángulo social y civil de la ciudadanía, conviene avanzar en dos direcciones. Primero, abordar el crecimiento de las ciudades y el peso que, a su interior, han tenido los

asentamientos ilegales. Segundo, observar cómo este hecho pone en relación al Estado con los habitantes de la república.

Una característica medular de la urbanización peruana ha sido la gran presencia de asentamientos precarios (barriadas, pueblos jóvenes), constituidos por fuera de la ley. Esta presencia se explica por las razones estructurales en las que la literatura ha abundado (poca capacidad económica de los migrantes, mano de obra barata, exclusión de los mercados inmobiliarios legales, entre otros). En el Perú no solo ha habido una urbanización sin industrialización, sino también una urbanización sin vivienda decente. Los “pobladores” deben habitar varios lustros sin servicios básicos. Aunque el examen de una vivienda inadecuada pudiera conducir a un ejercicio largo y extenuante de indicadores, bastaría simplificarlo bajo el entendido que una barriada es una modalidad de acceso al espacio (suelo) sin previa habilitación urbana. Por tanto, su sola presencia estadística indica un espacio de carencias.

Entre 1961 y 1973, los años de la gran urbanización del país, Lima tenía 404,426 habitantes en barriadas, los que en 12 años se multiplicaron por tres (1'255,148 habitantes). En esos años, en Arequipa la población en barriadas se multiplicó por 2.3 al pasar de 63,240 habitantes a 150,000 habitantes. En el litoral, Piura multiplicó su población barrial entre 1961- 1973 por 3.5, Chiclayo por 2.8, Trujillo por 4.2, Chimbote por 3.2 y Tacna por 8. Observado de otro modo, en 12 años, Lima aumentó su población en barriadas en 850,722 habitantes, a razón de casi 71 mil habitantes por año; Piura en el periodo total en 72,001, Trujillo en 111,323 pobladores y Arequipa en 86,760. En otras ciudades, como Iquitos, Ayacucho o Cusco la población barrial se multiplicó por tres (Rodríguez Arroyo, 1982). Chimbote, sin exageraciones, con un 90% en asentamientos precarios podía considerarse una “gran barriada”.

Tabla 3

Barrios urbano marginales (BUM) en el Perú 1993, 2003, 2012

	1993	2003	2012
BUM en nivel nacional	2,998	7,419	8,940
Población de BUM nacional	4,473,675	7,717,336	7,642,658
BUM en Lima	1,147	2,705	4,453
Población de BUM en Lima	2,188,415	2,072,245	4,105,884

Fuente: MVCS (2005 y 2014).

Las estadísticas disponibles para esa época ofrecen un dato aún más preocupante: la juventud de los habitantes de las barriadas. En Lima, una muestra estadística en barriadas encontraba que el 52% de los habitantes tenían entre 0 y 14 años, y otro 28% entre 15 y 34 años. Los jefes de familia eran mayormente provincianos y el 68% de la población se encontraba adecuadamente empleada, a diferencia de un 28.1% subempleada o un 3.2% desempleada (Rodríguez Arroyo, 1982). La pregunta surge por sí sola: ¿A dónde fueron a vivir los hijos de los fundadores de las barriadas? La respuesta es la reproducción de la barriada *ad eternum*.

El registro de crecimiento de barriadas por ciudades se encuentra contenida en la información oficial del gobierno peruano, bajo la denominación de “barrios urbano marginales” (BUM) (tabla 3). En 1993, en el nivel nacional, existían 2,998 BUM y, en el 2012, unos 8,940, habiéndose multiplicado por 3 y su población por 1.6. Para esos mismos años, en 1993, en Lima habían 1,147 BUM y en el 2012 unos 4,453, habiéndose multiplicado por 3.9 y la población por 1.9. Conviene indicarse que, a efectos estadísticos, los asentamientos que llegan a contar con servicios e infraestructura dejan de ser considerados BUMs. Si en el 2012 un 48% de la población de Lima vivía en una barriada, el porcentaje de la población que accedió a la ciudad por esta vía es mayor, y podría estimarse entre un 60% a 70%.

En el 2003 la población en BUM, en el nivel nacional, era de 7'717,336 habitantes, equivalente al 28.4% de la población total y el 39.3% de la población urbana. El 26.9% de los habitantes de los BUM

vivían en Lima, el 24.9% de la Costa Norte, el 11.9% de la selva, el 10.9% de la sierra centro, etcétera (MVCS, 2005). Al 2007, del total de BUM, un 49.8% se localizaba en Lima Metropolitana, 11.7% en las ciudades grandes, 21.2% en las ciudades intermedias mayores, entre otros. En cuanto a la población, a ese año un 48.5% de la población de Lima vivía en un BUM, un 46.7% de la población de las ciudades grandes (Arequipa, Chiclayo y Trujillo), un 43.3% de las ciudades intermedias mayores (Chimbote, Ayacucho e Iquitos, principalmente) y un 49.9% desde las ciudades intermedias menores (destacándose Tumbes, Ilo y Paita).

El estudio de Espinoza y Fort (2020), basado en imágenes satelitales, muestra que entre 2001 y 2018 en las 43 ciudades peruanas mayores de 50,000 habitantes se ocuparon 68,000 hectáreas de nuevo suelo urbano, de las cuales 25,000 hectáreas correspondían a Lima. La conclusión más importante fue que el 93% de dicho crecimiento físico había sido “informal” (urbanización sin habilitación urbana completa). El estudio clasifica dicho crecimiento en 7% de expansión formal (privado o público), 10% de tráfico de tierras, 36% de invasiones, y 46% de habilitación informal por propietarios agrícolas. En Lima, descontada el área destinada a equipamientos y vías, hubo un crecimiento de 19,006 hectáreas, un 9% formal y el resto (91%) por tráfico de tierras, lotizaciones informales e invasiones, siendo que éstas últimas representaron el 43% del crecimiento.

Resultando claro que en la urbanización peruana en plena época del neoliberalismo han proliferado los barrios “marginales”, se puede plantear ahora la pregunta sobre la ciudadanía en la ciudad, sobre el Estado y los habitantes. Chaterjee (2007) distingue una relación entre Estado y una sociedad civil compuesta por ciudadanos, de otra establecida entre el Estado y la “sociedad política”, entendida como aquella compuesta por los no ciudadanos, los diferentes. Estos no ciudadanos son los inmigrantes respecto a los cuales los Estados poscoloniales no tienen problemas en que ocupen la tierra de forma ilegal. En las décadas de 1960 y de 1970 los no ciudadanos en Bombay eran mano de obra barata y, además de un probable desborde social, la ciudad podía colapsar si fuesen desalojados. Al constituir una “sociedad política”, el

Estado los trata de manera excepcional, como poblaciones, pero no como ciudadanos. Las poblaciones, por otra parte, no apelan como ciudadanos, dado que son ilegales, sino mediante reclamos morales y negocian. Esta “sociedad política” está compuesta por masas excluidas por raza, cultura y género, habitando en una zona ambigua, confusa y gris, sobreviviendo en el marco de la violencia y corrupción, fuera del dominio institucional.

La cuestión en el Perú sobre la relación Estado y ciudadanía (y barriada) se ha planteado desde la década de 1980. Cuando el Perú era predominantemente rural, el tema difícilmente podía ser planteado porque se trataba de un país de siervos, inmensas poblaciones sometidas a relaciones de servilismo y explotación. En las ciudades, los indios, negros y chinos habitaban tugurios y no tenían derechos ni ciudadanía. La anécdota que refleja la época fue el desalojo del callejón de Otaiza en el barrio chino. En 1909 por razones de salubridad el callejón fue destruido, sus inquilinos chinos desalojados y el propietario italiano recompensado económicamente. Los chinos no tenían ningún derecho, pero el construir y alquilar callejones si los tenía, era una operación más del mercado, no sujeta a regulación alguna y manifestación del uso pleno del derecho de propiedad.

La idea peruana que los subalternos pueden tener derecho a algún derecho se configura a partir de la década de 1950 con la explosión masiva de las barriadas, la forja de una nueva estructura y una forma urbana con una segregación espacial manifiesta. Hacia la década de 1980 las respuestas se bifurcan. La mayoría de los enfoques de las ciencias sociales comparten una visión positiva y glorificadora: los subalternos (“informales”, “sectores urbano populares”, “pueblo”, plebe) demandan “derechos” y triunfan (desbordan) al “Perú oficial” o al Estado formal y mercantilista (Matos, 2004; De Soto, 1986; Degregori, et al, 1986). Una narrativa ampliamente difundida y aceptada, por la cual los inmigrantes conquistan nuevos derechos, dejando de ser “ciudadanos de segunda clase” y/o, en la versión liberal, reclamando derechos de propiedad. Otra postura, menos épica y menos popular, sostiene que se produjeron negociaciones entre el Estado y las masas para superar la crisis de legitimidad de las elites a través de concesiones y pactos (ba-

riadas ordenadas, titulación, servicios) en que estas prácticas no cuestionaran el significado urbano de la ciudad (Calderón, 2005).

El hilo a seguir se encuentra en la segunda línea de argumentación. En la perspectiva gloriosa no hay muchas posibilidades, por cuanto la plebe, los informales o el “Perú profundo” habrían resuelto el problema de la ciudadanía. Cualquier objeción que haga notar las deficiencias de esta visión podría ser fácilmente respondida en el sentido que las elites siguen poniendo trabas en un camino ya despejado por la formulación performativa y lineal. Para la línea de la crisis de legitimidad de las elites, la barriada sería una solución negociada, complementaria antes que opuesta, entre la sobrevivencia popular (la necesidad) y los gobiernos.

Esta práctica, que marca el paso al realismo político de apoyo a la barriada, fue aplicada por el general Odría (1948-1956). Su gobierno descubrió que si la vivienda social no llegaba a lo más pobres, lo más rentable era dejarla de lado y optar por una poca inversión pública (*laissez faire* a la invasión y promoción de la ilegalidad) combinada con una gran ganancia política (clientelismo) y una inversión en crédito y capital fijo al servicio de las empresas urbanizadoras. Aunque Odría no haya sido reconocido por esta innovación, lo cierto es que los gobiernos que se sucedieron, salvo excepciones, han seguido esta regla hasta 2024.

La interpretación de la negociación admite diversos matices. El primero es reconocer que los subalternos tuvieron un camino de autonomía, planteamiento de derechos e incluso propuestas de normas jurídicas, al menos entre 1970 y 1995. Esta es una visión no lineal, aunque no hay espacio para discutir porque este proyecto se pasmó y sobrevino el predominio del individualismo, la limitación de la acción colectiva y la mercantilización de la ciudad impuesta sobre el valor de uso. Conviene más bien reforzar una idea de no ciudadanía a través de la continuación y permanencia del “estado de excepción”. Como bien ha indicado Roy (2005), el “estado de excepción” es la capacidad de la elite en el poder de ubicar la “soberanía” al mismo tiempo dentro y fuera del orden jurídico, de suspender la validez del orden jurídico y seguir adscrito a él. El mecanismo en que opera el Estado es determinar qué es “informal” y qué no lo es, cual puede prosperar y cual desaparecer. Se trataría del trato “excepcional” al que Chaterjee (2007) refiere.

En la sociedad peruana existen razones estructurales por las cuales la mayoría de la población urbana no puede acceder a una vivienda por las vías “formales”, tal como ha sido ampliamente documentado (ausencia de núcleos de acumulación interna, bajo nivel de salarios, empleo inestable, entre otros). El Estado no busca alterar este orden a través de una nueva política de redistribución, por lo cual tolera la “informalidad”, las invasiones, los submercados de lotizaciones informales, los “cuartos de alquiler”. Los subalternos, por su parte, no se plantean un derecho a la ciudad en que se busque fortalecer a la urbe como un valor de uso. Negocian sus cartas y, junto al Estado, danzan en un *continuum* “formal/ informal”, entrando y saliendo en simultáneo del marco legal. Desde esta perspectiva, el discurso dominante de que el Estado formalice lo informal no es posible dado que es él quien lo define y produce.

La práctica de la excepción entra en funcionamiento. El Estado no puede reconocer los derechos sociales a los subalternos y, si lo hiciera, no tendría los medios para atenderlos, así como tampoco tiene la capacidad coercitiva para “ponerlos en regla”. Lo más conveniente es una sociedad con mano de obra barata, “vista gorda” y permisividad a la invasión o compra ilegal de tierra de la peor calidad en la periferia de las ciudades y, como una acción de “política social”, extender plazos de amnistía a los infractores de la ley, políticas de mejoramiento de barrios, provisión de agua, titulación de la propiedad y otros. Esta política, expuesta como “cerrar las brechas” o “pagar la deuda social”, no considera a ciudadanos, sino a poblaciones, las cuales pueden ser atendidas de manera excepcional y discrecional, sin responder a un plan preconcebido que implique obligaciones al Estado.

Un asentamiento precario puede haber sido constituido por invasión, compra ilegal o traslado público. Puede haber sido titulado tempranamente y contar con un alumbrado público deficiente, y un servicio de agua y saneamiento por 10 horas al día. Quienes lo habitan pueden incluso sentirse afortunados, y de vez en cuando ejercer presión a través del bloqueo de la carretera. Pero lo que resulta claro es que el Estado no trata con ciudadanos, sino que se relaciona excepcionalmente con poblaciones, dando respuestas parciales. No requiere tener un

plan preconcebido, y las respuestas pueden tomar años y por lo general reducir de a poco la precariedad; en el marco de un desorden ideal para una política de clientelismo que proporciona bienes económicos y políticos. El marco jurídico es una vaga referencia, no hay ciudadanos que puedan exigir al Estado niveles de vida adecuados concebidos como derechos, sino sujetos que negocian en una zona gris. El derecho no es la regla, sino que la regla es lo que los agentes hacen en la práctica.

Epílogo

La configuración urbana del Perú confirma la proposición que los mecanismos de redistribución espacial de la población se adaptan, en último análisis, a la reorganización espacial de las actividades económicas. En la primera sección se ha observado, en términos generales, la evolución de la economía observada desde el PIB y los criterios demográficos. El sistema urbano, y las desigualdades regionales, pueden ser el motor principal de las migraciones internas, estableciéndose polos de atracción y expulsión. Entre los factores de expulsión, la literatura reconoce la introducción de relaciones de producción capitalista y/ o estancamiento (entiéndase espacios pre capitalistas que expulsan), definiendo las áreas en que se originan los flujos migratorios, así como los factores de atracción determinan la reorientación de esos flujos (Herrera, 2007). Se confirma el fenómeno migratorio como resultado de un proceso global de cambio, siendo la configuración histórica la que da sentido a un flujo migratorio.

El Bicentenario observa al Perú transformado en un país urbano, pero con ciudades sin ciudadanos, que han crecido sin industrialización y mediante v ocupaciones ilegales que, a la larga, han generado una política de clientelismo y negociación. Ciudades profundamente desiguales y segregadas, con diferencias ostensibles en el hábitat y el habitar de las clases y grupos sociales.

Referencias

Basadre, J. (2000 [1822-1933]). *Historia de la república del Perú*. Lima: El Comercio.

- Bonilián, M. A. (2019). *La América española entre el pacífico y el atlántico. Globalización mercantil y economía política 1580-1840*. México: Colmex.
- Calderón, A. (2016). *¿Por qué Lima es la ciudad más grande del Perú? Una mirada desde la teoría económica al crecimiento de Lima y al surgimiento de la concentración económica y demográfica en la capital* (tesis de licenciatura). Lima, PUCP. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/7411>
- Calderón, J. (2019). ¡Y llegó el bicentenario! Ciudad, clase social y vivienda en Lima (1821-2020). *Revista de Sociología* 30, 61-82. <https://doi.org/10.15381/rsoc.v0i30.18906>
- Calderón, J. (2005). *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX*. Lima: UNMSM.
- Calderón, J. (2000). *Tendencias económicas, sociales y demográficas por ejes regionales*. Lima: CARE.
- Chatterjee, P. (2007). *La nación en tiempos heterogéneos*. Lima: CISEPA PUCP.
- Choay, F. (2009). El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad. Ramos A. (Ed.) *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*. Barcelona: Ediciones UPC.
- De Soto, H. (1990 [1986]). *El Otro Sendero*. Lima: Instituto Libertad y Democracia.
- Degregori, C., Blondet, C., & Lynch N. (1986). *Conquistadores de un nuevo mundo. De invasores a ciudadanos en San Martín de Porres*. Lima: IEP.
- Espinoza, A. & Fort R. (2020). *Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú*. Lima: GRADE.
- Flores Galindo, A. (1977). *Arequipa y el sur andino. Siglos XVIII-XX*. Lima: Editorial Horizonte.
- Hamann, J. (2015). *Leguía, el Centenario y sus monumentos. Lima 1919-1930*. Lima: PUCP.
- Herrera, R. (2007). *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones*. México: Siglo XXI.
- Hobsbawm, E. (1990). *La era del imperio*. Madrid: Alianza Editorial.

- INEI (1997). *Tendencias del crecimiento urbano de Lima Metropolitana al año 2015*. Lima: INEI.
- Jiménez, F. (2021). Cambiar el estilo de crecimiento con estabilidad macro-económica. *Revista Ideele* 298, (junio-julio).
- Lezama, J. (2002). *Teoría social, espacio y ciudad*. México: El Colegio de México.
- Manrique, N. (1987). *Mercado interno y región. La sierra central 1820-1920*. Lima: DESCO.
- Marshall, T. H. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Matos Mar, J. (2004). *Desborde popular y crisis del Estado. Veinte años después*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Mariátegui, J.C. (2001). *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima: Amauta
- MVCS (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento). (2014). *Situación de los barrios urbano marginales en el Perú 2012, Segunda aproximación*. Lima: MVCS.
- MVCS (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento). (2005). *Situación de los barrios urbano marginales en el Perú 2004, Primera aproximación*. Lima: MVCS.
- Rodríguez Arroyo, J. (1982). *El poblamiento urbano popular*. Huacho: Primer Congreso de Sociólogos del Perú.
- Roy, A. (2005). Urban Informality. Toward and Epistemology of Planning. *Journal of the American Planning Association*, 71(2), 147-158. <https://doi.org/10.15381/rsoc.v0i30.18906>
- Sanz, P. (2004). *Las ciudades en la América hispana*. Madrid: Sílex.
- Seminario, B (2016). *El Desarrollo de la economía peruana en la era moderna. Precios, producción y población desde 1700*. Lima: Universidad del Pacífico y PUCP.
- Seminario, B, Zegarra & Palomino, (2019). *Estimación del PIB departamental y análisis de la desigualdad regional en el Perú: 1795-2017*. Lima: BID.
- Seminario, B. & Zegarra, M. (2014). *Las tendencias de largo plazo de la desigualdad regional en el Perú, 1827-2007*. Lima: CIUP.

- Soja, E. (2010). La dialéctica socio-espacial. En Benach N. & Soja A. E. (Ed.), *La perspectiva postmoderna de un geógrafo radical*. Barcelona: Icaria Espacios Críticos.
- Vergara, R. (1988). *Proceso de urbanización en el trapecio andino: propuestas de planificación para el desarrollo regional*. Lima: Fundación Ebert.
- Weisslitz, J. (1973). Migración rural e integración urbana en el Perú. En M. Castells *Imperialismo y urbanización en América Latina*. Barcelona: Ediciones Gustavo Gili S.A.

MUCHAS CONSTITUCIONES Y POCA REPÚBLICA

RAÚL CHANAMÉ ORBE

“De ahí que la lucha contra la mentira oficial y constitucional sea el primer paso de toda tentativa seria de reforma”.

Octavio Paz

Introducción

El Perú en doscientos años ha experimentado 12 Constituciones (1823-1993), además de cinco Estatutos de Gobierno, que se proclamaban indistintamente republicanas; sin contar, la experiencia previa de las Constituciones pre-republicanas (1808-1820) que se iniciaron con la Carta impuesta por Napoleón Bonaparte en Bayona (1808), que careció de legitimidad, surgiendo de esas controversias constituyentes su réplica la Carta de Cádiz (1812), que adquirió legitimidad por el entusiasmo de los criollos e indios que aprobaron y juraron su texto en América.

En conjunto las cartas constitucionales han sido efímeras, en promedio 15 años de vigencia accidentada, dejando como ficción el pacto jurídico, sometido a las permanentes contingencias políticas. Su consecuencia fue la desnaturalización del régimen republicano, cuya crispación máxima fue la elaboración de un estatuto “fundacional” que sustente un nuevo ciclo político, que inevitablemente acaben en rotativas crisis del orden republicano. Quedaba como desafío el desafío constitucional integrar: Orden, Libertad y República.

Orden y Libertad

El reto de toda constitución es garantizar la libertad sin destruir el orden. En la práctica, que tanta radicalización de la libertad no nos conduzca a atropellar la legalidad y arrastrarnos a la anarquía, que desquicia todas las garantías republicanas.

Ese fue el debate que dio origen a la Constitución de 1823. De un lado los entusiastas por las teorías liberales que proclamaban que la República garantiza la organización de un Estado de Derecho; los escépticos, que iban desde el talentoso Bernardo Monteagudo al ilustrado José María del Pando, a quienes les preocupaba la libertad, pero enfatizaban que el orden estatal era el fundamento de las libertades personales.

Monteagudo, otrora jacobino, traía en su joven memoria el fracaso de las experiencias radicales en Buenos Aires y Santiago de Chile, donde la anarquía se había apoderado de la causa autonomista. En el Perú, Monteagudo revisa su postura liberal, sosteniendo que la revolución es un periodo de transición que requiere un gobierno fuerte; por ello se inclinará, conjuntamente con San Martín, por una idea poco popular -ante la figura detestable de monarca español Fernando VII- cómo es la monarquía con freno constitucional. Los acontecimientos le dieron la razón, pues los liberales criollos llevaron al fracaso la obra sanmartiniana y la propia libertad en 1823.

Monteagudo, admirador de Montesquieu, es uno de los pocos que ha superado su romanticismo inicial, y revisa en clave sudamericana la experiencia romana, renacentista y francesa; cuando llega a Lima (1820) es un girondino que desmiente las certezas de nuestros primeros jacobinos, entre los que destacan Vidaurre, Sánchez Carrión y Mariátegui.

Para Monteagudo el problema no es solo nominal o teórico, sino es un conflicto instalado en la cultura de todos los liberales sudamericanos que poseen erradas respuestas prácticas. Prevé -como Polibio- que la flamante República -carente de soportes institucionales- no nos llevará hacia la democracia anhelada, sino nos conducirá hacia la anarquía y la disolución de la promesa de la independencia.

Monteagudo recomienda: “aprendamos de Roma. Bruto, el más ferviente republicano, cuando asesinaba a Julio César en el Senado, no estaba salvando la República, sino estaba alentando la anarquía y con ella exaltando al Imperio y el cesarismo más anti republicano que nunca presagió”.

El gran precursor argentino no abominaba la República: repudiaba la anarquía que la avizora inminente, por ello disiente del abstracto idealismo de los jacobinos criollos, que se habían hecho republicanos, no porque habían luchado consecuentemente contra la monarquía Borbón, sino porque se habían desengañado tardíamente de Fernando VII, asociando monarquía a corrupción absoluta y república a virtud permanente. En nuestro caso, la República no nace de una lealtad cívica, sino de una ingratitud monárquica.

Monteagudo plantea un plan político —que coincide con Bolívar— en el que la primera condición para garantizar la independencia es la estabilidad política: lo que ahora llamamos gobernabilidad, que nos permita ante una geopolítica adversa (la Santa Alianza amenazaba América) llegar al objetivo estratégico: la unidad continental (cuando solo habían cinco estados: Provincias Unidas del Río de la Plata, Chile, Perú, México y la Gran Colombia), para luego establecer la República y como última etapa una democracia popular.

En la política práctica perdió Monteagudo, siendo desterrado. Ganaron los jacobinos, tuvimos república nominal en 1822, antes que Brasil, Alemania, Italia, España, Austria y Rusia. Creímos que la sola invocación republicana nos liberaba de los vicios del despotismo, aunque sea ilustrado, sin prever que el vasallaje más duradero era el espiritual.

Allí aparece la figura ilustrada de Pando, quien venía del derrotado “trienio liberal español” (1820 - 1823), para secundar la obra de Bolívar, pues el Libertador representa el cesarismo constitucional transitorio:

“... casi todos los pueblos antiguos confiaron en la formación de sus leyes fundamentales a un solo hombre: [...] Las constituciones formadas por asambleas ofrecen tantos

inconvenientes a priori, aprovechemos nosotros el don que nos ha hecho la Providencia, y pidamos un código adaptado a nuestras delicadas circunstancias, al hombre único, que desnudo de ambiciones, ilustrado por la experiencia, anhelante por la gloria pura y desinteresada, posee todos los medios de darnos, como sólo una de las mayores leyes políticas que podamos recibir y, lo que es más, establecerlas”.

La dictadura constitucional bolivariana produjo la libertad con Ayacucho (1824); el régimen vitalicio debería garantizar el orden fundacional (1826) para lograr la unidad continental, donde se cristalicen las libertades. El orden bolivariano no pudo contener el ímpetu “nacionalista”, que creó nuevas fronteras y flamantes soberanías enfundadas en las espadas de decenas de caudillos militares.

El liberalismo había inventado repúblicas carentes de ciudadanos, pues en su ideal igualitario, queriendo prescindir del sistema de castas virreinal, inventó una ciudadanía patrimonial, esperando que con el desarrollo mercantil y educativo el nativo ascienda de manera pacífica y natural a la conciencia cívica. Existía nominalmente una república (criolla, patrimonial y letrada), contra una multitud india, analfabeta y pobre, de “otra” república.

Se crearon dos mundos paralelos y excluyentes: el criollo y el indio. Por ello, hubo sublevaciones nativas antirrepublicanas en Huanta (1828). Hasta 1871 -que se conmemoran los 50 años de la independencia- no hubo ningún representante en el parlamento que tenga la idiosincrasia o si quiera el discurso nativista de Dionisio Inca Yupanqui de la Constitución de Cádiz de 1812. La república no resolvió el problema indígena, sino lo agravó, al excluirlos jurídicamente hasta 1920.

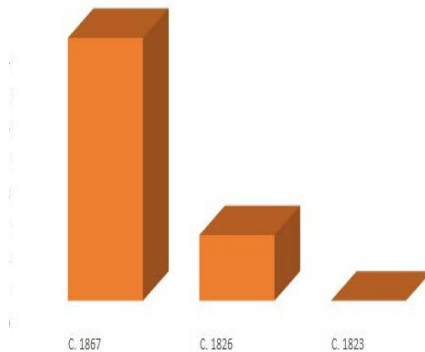
San Martín legisló sobre “vientres libres de esclavos”, Bolívar abolió la servidumbre indígena; los liberales ensalzando el sufragio censitario, disfrazarán retóricamente el problema étnico idealizando la república criolla en una supuesta “nación peruana”, inexistente y segregadora. Los generales de origen andino Gamarra, Santa Cruz, San Román y Echenique, encubrieron el tema. Los liberales, algunos de los cuales tuvieron manifestas posturas racistas contra Monteagudo -como el ira-

cundo Vidaurre-, omitieron “el problema indio”, con la sola excepción del clérigo Francisco de Paula Gonzales Vigil, en tanto el obispo Javier de Luna Pizarro, líder de los liberales, lo obvió como problema del orden republicano.

Del fracaso del cesarismo bolivariano emergió la Constitución de 1828 y de sus proclamas libertarias, no surgió una república democrática, sino un militarismo nacionalista y golpista, que nos llevó a la anarquía total tras la muerte de Agustín Gamarra (1841). De este vacío sobrevino una guerra civil generalizada, que produjo 7 presidentes simultáneos. En medio del caos republicano surgió la arenga conservadora de Bartolomé Herrera: ¡orden!

En medio de la desorganización institucional, la Constitución conservadora de 1839, sin pretenderlo, creó un orden económico exitoso, que las libertades políticas no habían preservado, viniendo la estabilidad de la época del guano. La República no se consolidó por sus textos legales (1823, 1826, 1828 y 1834) sino por la estabilidad presupuestal que produjo las ganancias inauditas del estiércol isleño.

Cuadro N° 1
Vigencia de las Constituciones (meses)

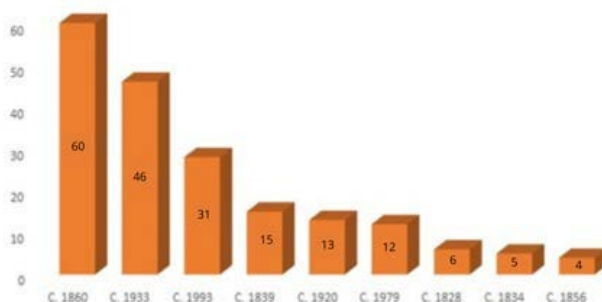


Fuente: Elaboración propia.

En medio de esta crispación surge la figura de Ramón Castilla, quien padeció el mismo dilema constitucional: orden o libertad. Llegó con los chilenos que se opusieron a la Confederación Peruana-Boliviana y validó la Carta de 1839, que garantizaba el orden autoritario; posteriormente, gobernó con la Constitución de 1856 que proclamaba la libertad utópica, terminó gobernando con la Carta de 1860 que normó la transacción entre orden y libertad, estableciendo como árbitro supremo al ejército. Ya no era el Protectorado con San Martín o una Presidencia vitalicia como Bolívar, era un mediador supremo de facto entre liberales y conservadores, la espada sobre la toga. De ahí nació lo que se denomina la República tutelada.

En el siglo XX volvimos a tener los mismo dilemas: en la Carta Política de 1920 garantizó todas las libertades, menos la rotación democrática; el texto de 1933 prohibió la reelección, pero dejó como intérprete supremo de la Constitución a las FF.AA, qué líquido los regímenes democráticos de 1948, 1962 y 1968; la novedosa Carta de 1979 no sobrevivió al caos económico que produjo la hiperinflación ni el violentismo terrorista, la anomia política produjo un nuevo orden económico alineado en un capitalismo primario, que aun así, no ha sido capaz de crear un nuevo orden republicano.

Cuadro N° 2
Vigencia de las Constituciones (años)



Fuente: Elaboración propia.

Constitución y Liberalismo

En Iberoamérica el liberalismo dejó de ser una doctrina, para convertirse con pasión, en algunos casos en una frenética ideología. Así los liberales en la Constitución de Cádiz serían conocidos como los exaltados, por su fanatismo revolucionario, que buscaban maximizar el programa liberal. A tal extremo, que los militares que dieron el golpe de estado contra el virrey Joaquín de la Pezuela en Aznapuquio (1821), comandados por el general La Serna fueron conocidos en España como los “liberales”, pues pretendían aplicar la Constitución de Cádiz, contra los reaccionarios absolutistas, como el brigadier Olañeta, que repudiaban por igual a los liberales españoles como a los autonomistas americanos.

En América Latina, este frenesí llegó a confundir la libertad individual con la “liberación nacional”. Con lo primero debía construirse una ciudadanía ilustrada, que no se realizó; con lo segundo, se multiplicaron los pequeños nacionalismos, que se cumplió con exageración. Los virreinos, edificación de los Habsburgo y modernizados por los Borbones, dieron paso con la independencia a una extraviada fragmentación de los Virreinos, que terminó jibarizando las Intendencias, sin haber consolidado ni la república ni los mercados.

El liberalismo en Europa se esmeró en crear: i) Individualidad por medio de la ciudadanía, ii) Limitar el poder del ejecutivo, iii) Separar el Estado de la Iglesia, iv) Asimilar las identidades nacionales a un orden jurídico moderno, y v) Pactar todo ello en la Constitución. En Sudamérica, el liberalismo pretendió con la Constitución crear la República, que brinde igualdad, ciudadanía, parlamento y nación. El voluntarismo político al prescindir del pacto constituyente prolongó —ya autónomos— la guerra civil por los despojos del poder virreinal.

Los republicanos en Sudamérica compensaron todas las carencias de nuestra realidad, con la panacea de la Carta Magna propia. Por ello, desde 1811 —antes de la Constitución de Cádiz de 1812— sin haber conquistado la independencia, ya ensayamos con normas constitucionales que prometían tanto o más que los norteamericanos o los franceses. Los textos constitucionales fueron permanentes, más allá de su eficacia; el republicanismo fue ocasional, más allá de su existencia.

En el siglo XIX el liberalismo peruano, tuvo tres grandes momentos: 1) El que da origen a la República con la Constitución republicana de 1823, 2) El que se plasmó en la Constitución liberal de 1856 y 3) El que encumbra por vía electoral el primer presidente civil de la República: Manuel Pardo (1872), el civismo contra el militarismo.

Protagonistas de estos sucesos fueron Sánchez Carrión, Luna Pizarro, Francisco Javier Mariátegui e incluso Bernardo Monteagudo. La diferencia entre Sánchez Carrión y Monteagudo era que el primero era republicano y el segundo monárquico, el primero era partidario de Washington y el segundo de Cromwell; los dos se rendían ante Locke y Montesquieu. Ambos sobrestimaron el valor de la Constitución y discrepaban si debían hacer una democracia de ciudadanos o una de aristócratas. Los conservadores defendieron el Estado unitario; en tanto, los liberales el Estado federal. Los liberales dieron origen a las constituciones de 1823, 1828, 1834, 1856 y 1867. Los conservadores solo se encumbraron con los textos de 1839 y 1860.

El *Solitario de Sayán* rinde culto a Juan Jacobo Rousseau, admira a Washington y respeta el temple virtuoso de Robespierre; abomina de cualquier monarquía —hace de Fernando VII su más odiado tirano—, pone como ejemplos de gobierno consistente a Colombia, Provincias Unidas de Río de la Plata y Chile que se reclaman republicanos. EE. UU. es su modelo perfecto: liberal y federal. Proclama certero que la República resuelve la amenaza militarista.

El problema de la República para el Tribuno no es la cantidad de ciudadanos, sino la virtud de éstos, pone la voluntad sobre la realidad, la idea sobre los hombres, escribiendo resuelto: “Sólo los pueblos muy virtuosos y muy sabios no son dignos de regirse por monarcas”. Como si la ética individual podría soslayar siglos de exclusión, despotismo y fanatismo.

Los federalistas doctrinarios fueron Ramírez de Arellano, Sánchez Carrión y Javier Mariátegui, desde 1823 hasta 1834; otros fueron federalistas ocasionales por simple oportunismo, por necesidad anti centralista o para consolidar proyectos geopolíticos multinacionales. Pedro Planas señala que Gamarra dio pasos para establecer el federalismo con Bolivia en tanto que con ello coincidía su proyecto autoritario de con-

tinuidad presidencial. En Arequipa, Cuzco y Puno, militares en correspondencia con terratenientes asumieron la causa federalista ante el fracaso departamental; estos movimientos incluso tuvieron la tentación autonomista, asociado a ciertos caciques o gamonales con dominio provincial. Levantaban bandera federal, pero carecían de visión nacional; no querían distribuir el poder político, sino solo el poder provincial; en vez de un avance federal más tendía a una regresión semi-feudal. Algunos jefes militares son alentados por esta conspiración autonomista, el General Manuel Martines de Aparicio, el prefecto de Arequipa Juan Francisco Reyes, el prefecto del Cuzco Gregorio Escobedo y en Puno Rufino Macedo.

En otra variante estaba el proyecto de Santa Cruz, que fue secundado por Orbegoso, Nieto, Valle Riestra, el propio Luna Pizarro y el Dean Juan Gualberto Valdivia quienes se adherían a un sistema federal, en tanto garantice la reunificación de la unidad pan peruana (Perú y Bolivia). Santa Cruz y Nieto, como lo testimonian sus correspondencias, tenían una idea de una mancomunidad económica basada en un gran mercado regional, con amplios puertos en la costa, que aprovisionen de manera hegemónica a Guayaquil y Valparaíso. La guerra civil, con intervención chilena, abortó este proyecto de reedición de un Tahuantinsuyo republicano sobre base federal. El federalismo es un fenómeno urbano de ciudades autosuficientes que buscan complementariedad económica. No es provincial, como lo pretendían algunos prefectos de facto.

El proyecto de Santa Cruz, no solo era un proyecto geopolítico: estaba guiado por ideas económicas, a los cuales se opuso con cálculo mercantil Diego Portales, en el convencimiento que Valparaíso dependería de Cobija, Mollendo o el Callao. Su éxito hubiera reconfigurado el espacio económico, habría potenciado al sur andino, hubiera especializado al norte, se habrían potenciado una red de puertos más allá de El Callao, los mercados internos se hubieran enriquecido por la complementariedad económica y, así, fijar aranceles comunes ante el mercado chileno, argentino y ecuatoriano. Europa vio al nuevo estado como una promesa comercial, los estados sudamericanos como una amenaza al proteccionismo de Chile, Ecuador y Argentina.

Su fracaso evitó el encuentro temprano entre el Perú andino y el Perú de la chala, entre la sierra y la costa; podría haber triunfado la Paz y Puno, pero el éxito comercial sería de la Arequipa emprendedora y comercial. Lo quechua y lo aymara hubieran amanecido temprano a la modernidad. Lima hubiera sido solo una estación de tránsito ante potentes economías regionales en Trujillo y Arequipa.

El liberalismo a nivel mundial tuvo dos momentos aurorales: las revoluciones liberales del siglo XVIII que se afirmaron como constitucionales, y un segundo momento en el siglo XIX, cuando sus revoluciones imponen la legitimidad democrática a través del sufragio universal principalmente en Europa continental.

La revolución liberal de 1848 en algunos casos exalta la República (La II república francesa), el sufragio universal, el laicismo y la rebelión contra las autocracias del viejo continente; en otros casos, inspiran diversos movimientos nacionalistas que posteriormente darían origen a monarquías constitucionales en Alemania, Italia y Bélgica.

En ese contexto ideológico aparece la figura de José Gálvez Egúsquiza (1819 - 1866) como catedrático y posteriormente Rector del colegio de Guadalupe, para competir en el terreno de las ideas con el conservador Convictorio de San Carlos. La revolución de Ramón Castilla contra el presidente don Rufino Echenique, alineó a Gálvez en la insurrección juntamente con su hermano Pedro, quienes inspiraron las medidas más radicales, como la abolición del tributo indígena (5.VII.54) y la emancipación de los esclavos (3.XI.54). Tras el triunfo de la revolución en 1855, José Gálvez fue nombrado rector del Convictorio de San Carlos, afirmando un liberalismo que se basa en dos premisas: igualdad y moralidad.

Desde la etapa colonial el estado se organizaba en función del tributo indígena, que sostenía la administración, la burocracia y el ejército. Esa fue la “razón de estado” contra las pretensiones emancipadoras de San Martín y Bolívar. Con la explotación del guano de las islas, el estado peruano había pasado de la miseria a un país exultante de riqueza (1841 – 1851). Esta súbita opulencia ahondó la exclusión racial, pues las “reparaciones económicas de guerra” (los *Consolidados*) fueron para las elites criollas asociadas al poder que precisamente no tributaban,

negando los derechos políticos a los únicos que sostuvieron económicamente a la República criolla (1821-1841) -los parientes indeseados-: los indios.

En la Convención Constituyente de 1855, surgió vigorosa una segunda generación de liberales, entre los que destacaron Ignacio Escudero, Manuel Toribio Ureta, José Simeón Tejada, González Vigil, Santiago Távara, el Dean Juan Gualberto Valdivia, pero quienes sobresalieron por su retórica doctrina, enjundiosa y lógica fueron los hermanos José y Pedro Gálvez, los ideólogos liberales de la posindependencia.

Su programa más avanzado se plasmó en la Constitución de 1856 que consagraba el voto directo, incluso de los analfabetos que eran mayoritariamente indios, el mandato presidencial por los cuatro años -era de seis años-, la no reelección presidencial, la creación del Consejo de ministros -superando el Consejo de Estado-, subordinación del poder militar al poder civil, el Congreso otorgaba el generalato, el texto negó al gobierno la facultad de suprimir las garantías constitucionales y plasmó el memorable artículo 15: "La vida humana es inviolable; la ley no podrá imponer la pena de muerte".

La constitución tuvo grandes aportes, que se sintetizan en superar el militarismo que venía de la independencia y establecer un auténtico régimen republicano, una de cuyas manifestaciones era la libertad de culto, que recién se pudo establecer tardíamente en 1915. Desde su promulgación recibió el más severo rechazo de los conservadores desde el púlpito y el cuartel, representados por el obispo Herrera y el general Vivanco.

La constitución traía un programa de libertades individuales, carecía de una doctrina económica más allá de la propiedad. Sus postulados fueron traicionados con la reforma castillista que dio origen a la Constitución de 1860. Los liberales padecieron persecuciones y exilio. Gálvez se refugió en Europa, retornando en 1862, durante el gobierno del general Pezet, para encabezar la protesta contra la impotencia gubernamental ante la expedición recolonizadora española que amenazaba nuestras costas.

Derrocado Pezet se constituyó una junta patriótica, dirigida por el coronel Manuel Ignacio Prado, asumiendo Gálvez la Secretaría de la

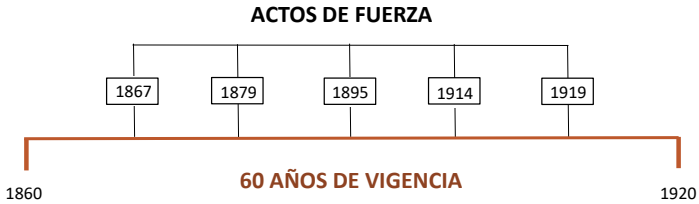
Guerra y Marina. Personalmente dirigió la defensa del Callao, en uno de cuyos torreones de mando del Real Felipe encontró heroica muerte el 2 de mayo de 1866. Unos meses después en su homenaje se promulgó la efímera Constitución liberal de 1867, que durará apenas cuatro meses, derrotada otra vez por la alianza tradicionalista.

Un tercer momento liberal se dio con la fundación del Partido Civil que llevó a la presidencia el joven Manuel Pardo en 1872, quien con respaldo electoral buscó plasmar no sólo una doctrina política moderada, sino principalmente un programa económico que garantice la libertad empresarial, la santidad de los contratos y precios basados en la demanda.

Pardo, administrador y economista, propone cambios a la matriz profesional para esa *República práctica*, superando la formación teocrática, jurisprudencial o castrense; por una ingenieril, matemática, geológica y arquitectónica. Creó la Escuela de agricultura – hoy la Universidad Agraria de La Molina-, la Escuela de ingenieros- hoy la Universidad Nacional de Ingeniería-, fundó la primera escuela de gobierno: la Facultad de Ciencias Políticas y Administración en San Marcos. Ordena el primer censo republicano en 1876. Previamente Mariano Paz Soldán había publicado el primer *Atlas Geográfico del Perú*. Indagábamos por conocer el suelo, nos reencontramos con la meditación de Unanue: el yo nacional y su circunstancia territorial. No sabíamos cuáles eran las latitudes, la longitud hidrográfica, la flora, quiénes exactamente habitaban la República criolla.

El asesinato de Pardo (1878) y la infausta Guerra del salitre (1879) frustraron una lógica evolución institucional. La República Aristocrática (1895-1919), fue un pálido intento de hacer liberalismo económico sin liberalismo político, cuando lo que había que fusionar era lo mejor de Gálvez y Pardo; para crear la República soñada por Sánchez Carrión.

Cuadro N° 3 Constitución de 1860



Fuente: Chanamé (2024).

Política y Constitución

La historia constitucional del Perú se ha concentrado sobre determinadas formas jurídicas calificándolas como mejores o peores. Así, algunos sostienen que las Cartas Republicanas, fueron superiores a las Constituciones monárquicas; otros, que los textos liberales fueron superiores a los conservadores; los que tenían gobiernos parlamentarios eran mejores que los presidenciales, o los bicamerales superiores a los unicamerales, que alguna Constitución tuvo mejor redacción que otra, etc.

La historia constitucional desmiente este razonamiento por falaz (Ugarte, 2008, p. 982). La Constitución de 1823, fue un documento que superó legalmente en su composición y libertades al texto de Cádiz (1812). Proclamaba la República parlamentaria y anunciaba la abolición de la esclavitud: “Nadie nace esclavo en el Perú, ni de nuevo puede entrar en él alguno de esta condición. Queda abolido el comercio de negros” (Art. 11°). El historiador Alberto Flores-Galindo sostenía:

“Ocurre que la antigua estructura estamental y de castas heredada de la colonia, no desaparece con el nacimiento de la república, sino que se reproduce superponiéndose a la nueva configuración de clases sociales: el campesino es un indio así como el oligarca es un blanco.” (Flores Galindo, 1994, p. 24-25).

Esta constitución de inspiración liberal nunca entró en vigencia, pues fue hecha para un territorio soberano y el Perú permanecía ocupado por las fuerzas realistas del virrey José La Serna. El rigor de la realidad desmentía el idealismo del texto.

Al revés; la Constitución de Huancayo (1839) era abiertamente conservadora, pues anuló las municipalidades y nos devolvió las Intendencias virreinales. Tras la muerte de su inspirador, Agustín Gamarra (1841), se pidió restaurar la Constitución precedente (de 1834); por ello el país se precipitó en una guerra civil de la cual salió victorioso Ramón Castilla, quien fue ministro gamarrista. El tarapaqueño llegó al poder con los conservadores y usó con pragmatismo la Constitución, haciendo de un texto mediocre un instrumento de consenso y estabilidad. La sensatez gubernamental frenó un texto constitucional con pretensiones pretorianas.

La síntesis de esa dialéctica realidad-constitución, fue la Carta de 1856 y la Constitución de 1860. La primera era espléndida; la segunda, adusta. Una se reclamaba cosmopolita; la otra, modestamente localista. Una era utópica; la otra, realista. El texto liberal fue efímero; el texto conservador duró más de medio siglo. El siglo XIX fue de aprendizaje constitucional; el siglo XX debió ser de madurez legal. Sin embargo, no fue así.

Digámoslo sin eufemismos: todas las constituciones peruanas del siglo XX fracasaron en el propósito de dar estabilidad jurídica y, sobre esta base, alentar el desarrollo institucional de la República. La Constitución de 1920 incorpora el constitucionalismo social. Se nutrió de elementos de la Constitución de Querétaro (1917) e incluso de la Constitución de Weimar (1919). Sus teóricos fueron Javier Prado Ugarteche (1871-1921) y Mariano H. Cornejo, (1866-1942), dos talentos de la República Aristocrática.

No obstante, sus avanzadas instituciones se perdieron en medio del continuismo del régimen de *'La Patria Nueva'*. Tras sus escombros surgió la Carta de 1933, que reprodujo lo mejor del texto anterior, sancionando cualquier forma de perpetuación en el poder; no obstante, su ineficacia fue mayor, pues no evitó ni la guerra civil (aprismo-antiaprismo) ni las dictaduras entre 1933 y 1980 -con efímeros intervalos cons-

titucionales-, a pesar de que prohibía expresamente la sedición: “Son nulos los actos de los que usurpan funciones públicas [...]” (Art. 19°).

El texto buscaba evitar los golpes militares haciendo de las Fuerzas Armadas “garantes de la constitucionalidad”. Sin embargo, su diseño tutelado facilitaba la crisis e inestabilidad del régimen constitucional, como ocurrió con el gobierno de José Luis Bustamante y Rivero (1945-1948), que arribó a Palacio con cerca del 66% de los sufragios, representando al Frente Democrático Nacional, y al poco tiempo no podía dirigir ni su propio Consejo de Ministros. Cuando quiso reformar la Constitución -vía un referéndum no previsto en la Carta Magna- se justificó la rebelión de la izquierda, primero; y después el golpe de Estado de la derecha. Afirmaba José Bustamante y Rivero lo siguiente:

“Entre implantar un régimen personalista y autocrático o acudir a un recurso no previsto en textos legales, pero apoyado en la colaboración del pueblo a base del sistema representativo, hube yo de escoger el segundo camino” (Barnechea, 1978 p. 253).

Cuadro N° 4 Constitución de 1933



Fuente: Chanamé (2020).

Décadas posteriores, tras el contundente paro laboral del 19 de julio de 1977, los militares -buscando una salida política- convocaron a una Asamblea Constituyente, que marcaba el fin de la Carta de 1933. En actitud consecuente, Domingo García Rada, Luciano Casti-

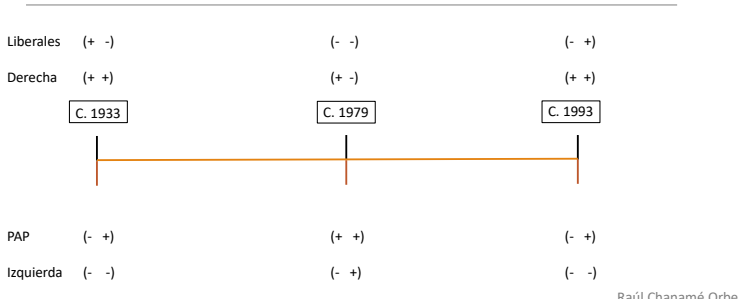
llo y Fernando Belaúnde Terry impugnaron esta tácita derogación, pues la Carta vigente castigaba esos cambios inconstitucionales propiciados por un “gobierno usurpador”. Primó la fuerza de los hechos sobre un texto que, con virtudes y defectos, pretendió sin éxito generar un Estado de Derecho.

La Constitución de 1979 -a pesar de sus sinceras intenciones- no consolidó un nuevo ciclo político, sino fue la síntesis del ocaso de una época. Su avanzada parte dogmática (derechos fundamentales) colisionó con su parte operativa, en tanto pretendía la planificación de la economía (Chanamé, 2007 p. 95 – 126). Había nuevos derechos, pero persistía la incapacidad gubernamental o judicial para hacerlos cumplir. No hubo pacto político, pues la izquierda legal -35% de la representación de la Asamblea Constituyente- se negó a suscribir el acuerdo constitucional. Por ello, Héctor Cornejo Chávez, uno de sus constituyentes más lúcidos, diría que podía “[...] ser la mejor Carta del Perú tradicional, mas no la del Perú del futuro” (*El Peruano*, 1991 p. A6). Al cabo de doce años de ejercicio accidentado, con violencia política y caos económico, su texto se hizo inaplicable.

En medio de la inflación, la violencia terrorista y la confrontación política, la Constitución fue derogada tras el autogolpe del 5 de abril de 1992, que en la usanza cesarista produjo un nuevo texto constitucional, que es una reproducción del 70% de la Carta precedente -con luces y sombras-. Sin embargo, esta Constitución introdujo el Artículo 112°, que reinstalaba la reelección presidencial, y al interpretarlo con arbitrariedad política, rompió el pacto constitucional de su acatamiento consensual.

Cuadro N° 5

Posturas políticas sobre las Constituciones de 1933 – 1979 – 1993
Positiva (+) o Negativa (-)



Fuente: Chanamé (2023).

Hoy vemos la salida constitucional como instrumento para afrontar las cíclicas contradicciones políticas, y prescindimos de la memoria histórica; por tanto, las reformas constitucionales son meros cambios legislativos que burlan el pacto social duradero, colocando el adjetivo sobre el sustantivo, la abstracción sobre la idiosincrasia, la Constitución sobre la realidad. Lo que Jorge Astete denomina, “La tradición legiferante”, y debe entenderse como la propensión normativa o tendencia a sobreponer los principios abstractos a la realidad, los sentimientos a la razón, la moral al derecho, los derechos a los deberes, la libertad subjetiva al orden objetivo de las cosas. Es la subjetividad emotiva afanosa en estatuir “derechos” desde el intelecto estético y no desde la realidad” (Astete, 2001 p. 31).

La Constitución no se agota en el acto constituyente, sino que se renueva en cada momento en contacto con la realidad. Por ello, Rudolf Smend define a la Constitución como una realidad integradora en constante renovación a través de sus legítimos operadores, que pueden producir el acatamiento consensual de los actores políticos al orden jurídico (Chanamé, 1994).

República y Constitución

América no inglesa no imita las virtudes de occidente: copia en exceso sus errores. En 1804 Haití plagia la Constitución y la República francesa, pero solo cosecha sus vicios. La primera constitución venezolana de 1811 es una mixtura del federalismo americano con la monarquía parlamentaria de Bayona y Cádiz; su derrota es catastrófica en 1812. Argentina y Chile fracasan en sus primeros intentos constitucionales, pues el idealismo es robusto, más la realidad es contradictoria e inimitable.

Todos se dotaron de Constituciones con distinto fraseo, empero no como una institución del poder republicano, sino como un instrumento más del poder personal. Veamos el ejemplo de Riva Agüero en Perú, Iturbide en México, Francia en Paraguay o Flores en Ecuador. La Constitución no apareció como límite al poder, sino como extensión normativa de este nuevo poder personal, sin frenos institucionales.

América produjo un avivamiento republicano, con la Constitución argentina de 1852, la Carta peruana de 1856 y la Constitución mexicana de 1857. La primera, aparte de las libertades clásicas, enfatiza el derecho a la propiedad y neutraliza el tema confesional; la segunda da garantías a la igualdad, sin alusiones al tema económico y se repliega ante el tema religioso; la tercera enfatiza la igualdad, la no reelección presidencial, la propiedad y pondera el tema laico.

Nuestros liberales forjaron las repúblicas nominales que proclamaban: Presidencias limitadas, división de Poderes, respeto a la legalidad; pronto, la realidad desmintió este voluntarismo político. Los liberales terminaron de comparsa del caudillismo nacionalista, encarnado en el militarismo que multiplicó los Estados “nacionales” en veinte “Repúblicas” soberanas, con Constituciones, banderas y beligerancia territorial. Argentina se mantuvo en caos hasta 1853, México hasta 1857 y Perú hasta 1845. Las Repúblicas del aire –como las llamó Bolívar– empoderaron el caos institucional y la asonada montonera, a pesar de las frondosas Constituciones que copiamos por doquier.

Alexis de Tocqueville (1805-1859) escribió *La democracia en América* (1837), ponderando que en EE. UU. se había cristalizado el ideal republicano bajo preceptos ciceronianos. Desde Vidaurre, que residió

en Filadelfia, a principios del siglo XIX, hasta el joven José Arnaldo Márquez que visitó [EE.UU](#) en 1857, quedaron deslumbrados por el funcionamiento del republicanismo norteamericano, identificando este sus contradicciones: “En cuanto a la esclavitud, todo se reduce a que el Sur se imagina que la república no fue establecida para los negros; solo son partidarios de la república blanca y creen que puede existir otra Roma republicana, con esclavos” (Márquez, 2003 p. 189) llegando a sentenciar con entusiasmo que en un futuro: “Los Estados Unidos y las repúblicas españolas cumplirán su misión; y la libertad salvada en el mundo de Washington y de Bolívar, irá algún día a dictar leyes a la Europa, sentada sobre los escombros de sus tronos” (Márquez, 2003 p. 190).

Otros exhibirán más cautela a la luz de las experiencias vividas. Así, cuando Santiago Távara escribe su *Historia de los partidos* ensaya un recuento de rupturas permanente, que se encamina tortuosamente al ideal republicano. Este no era sólo un problema peruano: lo padecían los chilenos (Collier, 2005), los ecuatorianos (Rodríguez, 2008), los mexicanos (Costeloe, 1975) y los argentinos (Myer, 2002) con la misma intensidad. Rocafuerte, Alberti, Gálvez, Sarmiento y Juárez denuncian esta República sin republicanos. Para los peruanos la idea que nació con ilusión utópica se transformó en una institución con tutela militar.

Francisco García Calderón Landa da una definición sobre república: “Forma de gobierno en que el pueblo manda, por medio del magistrado o magistrados supremos que nombra para este efecto” (García Calderón, 1879 p. 1673). A poco se precipitó la guerra con Chile, que no solo desaparecerá los símbolos de esta República sin magistrados, sino además, el propio estado.

José de la Riva Agüero no se entusiasmó por escribir una historia de esta república, pues, según el erudito de la generación del novecientos, desde su origen esta exhibirá la crisis de sus imposturas anárquicas. Desilusionado, se limitó a escribir una *Historia de la Confederación Peruana-boliviana*, como una de las pocas hazañas republicanas, concentrando su poderosa inteligencia en el virreinato como legado histórico duradero.

Fue la generación del centenario con Jorge Basadre, Raúl Porras Barrenechea y Jorge Guillermo Leguía la que acometió este vacío intelectual de forma integral. Porras y Leguía analizando el romanticismo de los primeros republicanos, Basadre acopiando (*Bases documentales para la historia de la Republica*), planteando la génesis (*La iniciación de la Republica*), sintetizando (*Historia de la Republica*) y documentando en solitario (*Historia de la Republica del Perú: 1822-1933*, 16 volúmenes) buscó responder los grandes acertijos de la centuria republicana.

Basadre recurre al mismo archivo de Paz Soldán para abrir nuevas interpretaciones, precisando que cuando en su trabajo se habla de “República” se refiere en general al Estado peruano (Basadre, 1983 p. XVII), pretendiendo resolver dos problemas simultáneos de la República: el nacional y el democrático. Basadre en sus reflexiones maduras se interroga sobre el enigma republicano ¿Si el republicanismo fue un concepto partidario, cómo superar su visión parcializada? ¿Cómo hacer para que no sea una narrativa sectaria? ¿Cómo evitar que la historia, desgarrada del pasado, no sea un ajuste de cuentas con los adversarios del presente?

El historiador de la república encara el problema: “Hay quienes ven la historia republicana del Perú como una cueva de bandoleros o un muladar que solo merece desprecio o condena. Algunos, en cambio, se precipitan en su recinto para querer convertirlo en su santuario y venerar en él a los antepasados propios o ajenos. Aquí se ha buscado, ante todo, comprensión, objetividad, coordinación, ensamble, sin odio para nadie y sin adulación para nadie, con el afán de superar el atolondramiento, la vehemencia, el encono, la suciedad, la mezquindad, plagas de la vida criolla” (Basadre, 1983 p. XVII).

¿Cómo superar el encono fundacional? Francisco García Calderón Rey lo sintetizo buscando el equilibrio, pues para él no habían triunfado -como algunos presumen- los liberales ni habían sido derrotado los monárquicos, sino para afrenta de ambos, habíamos mantenido lo peor del virreinato, y no habíamos traído lo mejor del republicanismo, creando, para peor, una “monarquía presidencial”.

Antes Alberdi señaló que la monarquía en nuestro continente era una realidad y la republica un accidente; solo en ese contexto se po-

dría entender la apología de los “cesarismos democráticos” de Laureano Vallenilla. En la experiencia peruana ha faltado discernir las particularidades del concepto en nuestro marco institucional, sus momentos cíclicos, sus crisis periódicas. De allí las denominaciones de Republica Militar, Republica Práctica, Republica Aristocrática, Republica Auto-crática, República Empresarial o Republica Inconclusa.

Los extremistas de las teorías recrearon nuevas mentiras republicanas. Octavio Paz (1998) lo denuncia: “Cada una de las nuevas naciones tuvo, al otro día de la Independencia, una Constitución más o menos (casi siempre menos que más) liberal y democrática [...] la ideología liberal y democrática, lejos de expresar nuestra situación histórica concreta, la ocultaba. La mentira política se instaló en nuestros pueblos casi constitucionalmente”.

Desde el inicio de la independencia hemos tenido constitución, república y un régimen autoproclamado democrático. Somos un país de formas, de normas, de solemnidades, donde las frágiles instituciones republicanas han convivido con prácticas autoritarias, excluyentes y premodernas. El racismo —en un país mayoritariamente cobrizo— es una de las manifestaciones de las prácticas antidemocráticas en una República de desiguales.

Tomamos de EE. UU. el Presidencialismo, y nuestras prácticas absolutistas nos condujeron a un hiperpresidencialismo, dando poderes extraordinarios al Poder Ejecutivo —sin frenos ni controles— que degeneró en formas tiránicas ante la crisis o la prosperidad. El gobierno central -hasta el presupuesto 2021- concentra el 70% del gasto estatal, y esta abultada cartera financiera —de favores y presiones— lo hace omnipresente en la esfera pública y privada, por más que exista división de funciones, descentralización y economía de mercado.

El Poder Legislativo —el freno republicano al Ejecutivo—, a través de su historia fue unicameral, bicameral o tricameral. Basado en un acomodaticio sistema electoral que minimiza la representación y debilita la ciudadanía, a lo largo de la historia —salvo episódicas excepciones— ha sido un apéndice complaciente del Poder Ejecutivo. Las facultades delegadas al Ejecutivo, hicieron de este un “legislador de facto”, las mayorías parlamentarias adictas al poder han fiscalizado al adversario de-

fenestrado, casi nunca al poder en ejercicio. El Congreso ha dado más de 31 mil leyes. A pesar de ser un cuerpo tenazmente legiferante, nunca ha dado una ley que le dé legitimidad histórica, evite sus clausuras periódicas y lo convierta en la balanza de la gobernabilidad republicana.

El Poder Judicial, a pesar de que es autónomo e independiente según todas las Constituciones, casi nunca ha dado un fallo que limite el poder y frene el absolutismo. Por lo general, sus condenados son los antisociales, los pobres, los marginales o los derrotados políticamente. Ninguna dictadura lo clausuró definitivamente, sino que solo lo reorganizaba para que nuevos supremos adictos al poder le sirvan con esmero.

A la institución republicana la analizó Francisco García Calderón R. (*El Perú Contemporáneo*), llegando a la conclusión que era más retórica que real, más nominal que funcional, pues los actores políticos, por su propensión autoritaria, cuando era un freno a su ilimitado poder, la clausuraban a su discreción. Sin entender que el consenso republicano permanente solo se sostiene en el pacto constitucional cotidiano.

Cuadro N° 6 Constitución de 1993



Fuente: Chanamé (2023).

Referencias

- Astete, J. (2001): *El poder neutro*. Lima: Editorial. Euroamericana, p. 31.
- Barrenechea, R. (1978): *El problema constitucional ante la historia y el derecho*. Lima: Industrias gráficas Ingeniería S. A, p. 352.

- Basadre, J. (1983): Nota preliminar a su *Historia de la República del Perú, 1822-1933*, 8va. Edición, Universidad Ricardo Palma, Tomo I, p. XVII
- Chanamé, R. (2024): *La República Inconclusa*. (8va. ed.) Lima: Editorial Grijley.
- Chanamé, R. (2023). Golpe de Estado y Defensa Constitucional. *Gaceta Constitucional*, (182), 24 - 35.
- Chanamé, R. (2023). Treinta años de la Constitución de 1993: vigencia y percepciones. *Gaceta Constitucional*, (190), 15 - 34.
- Chanamé, R. (2007): Exégesis de la Constitución económica. *Revista de Derecho y Ciencia Política*, UNMSM, Vol. 64. N° 1-N° 2. Lima, pp. 95-126.
- Collier, S (2005): *Chile La Construcción de la República 1830-1865. Política e ideas*. Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile.
- Cornejo, H. (10 de marzo de 1991) Entrevista con Héctor Cornejo. *Diario oficial El Peruano*, p. A6.
- Costeloe, M. (1975): *La primera república federal de México (1824-1835)*, México, FCE.
- Flores Galindo, A. (1994): *Tiempo de Plagas*. Lima: El Caballo Rojo Ediciones, pp. 24-25.
- García Calderón, F. (1879): *Diccionario de la Legislación Peruana*, Tomo II, Librería de Laroque, Paris, p. 1673
- Márquez, J. (2003) *Recuerdos de viaje a los Estados Unidos de la América del Norte (1857-1861)*. Colección Clásicos sanmarquinos, Fondo Editorial UNMSM, Lima, p.189 y p. 190
- Myers, J. (2002): *Orden y virtud. El discurso republicano en el régimen rosista*. Buenos Aires, Universidad de Quilmes.
- Paz, O. (1998). *El laberinto de la soledad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez, J. (2008): *Monarquía, Constitución, Independencia y República: la Transición de Vicente Roca fuerte del Antiguo al Nuevo Régimen, 1783-1832*. México, Instituto Mora, el Colegio de Michoacán

- Távora, S. (1951): *Historia de los Partidos*. Biblioteca de la República, Volumen I, Editorial Huascarán, Lima.
- Tocqueville, A. (2001): *La Democracia en América*, México, FCE
- Ugarte, J. (2008): Historia y Derecho. El derecho constitucional frente a la historia. Tomos I y II, Lima: Fondo editorial UIGV, p. 982.

SECCIÓN III:
ASPECTOS DE LA
ESTRUCTURA SOCIAL

200 AÑOS DE HISTORIA AGRARIA: UNA SOCIEDAD RURAL POLARIZADA

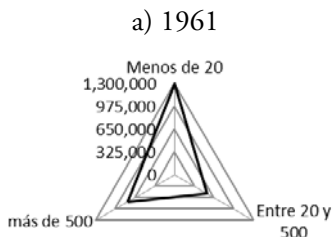
MARÍA ISABEL REMY

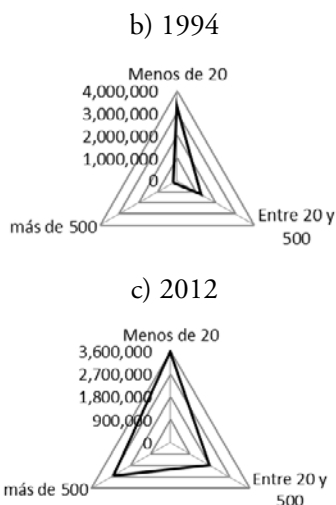
Introducción. Una mirada al presente

Voy a intentar recorrer 200 años de historia agraria peruana, con riesgo de decir cosas ya conocidas. Pero la línea básica que quiero establecer es que este mundo agrario no logra construir una sociedad rural integrada, que reconoce interlocutores, sino más bien una sociedad polarizada. Presento primero un panorama de las últimas décadas.

Como se sabe, una de las transformaciones más profundas del siglo XX se operó en la estructura de propiedad a raíz de la Reforma Agraria de 1969. Por ello, es interesante revisar qué tanto ha cambiado la estructura de la propiedad rural en los últimos 60 años.

Figura 1
Distribución de la superficie agropecuaria
según tamaño de la Unidad Productiva





Fuente: (INEI, 1961; INEI, 1994; INEI,2012). Elaboración propia.

La Figura 1 muestra la distribución de la Superficie Agropecuaria según el tamaño de las Unidades Productivas en tres censos agropecuarios: el de 1960 (antes de la Reforma Agraria), el de 1994 tras la reforma, pero también tras el proceso de parcelación de las empresas asociativas y el de 2012, después de las llamadas reformas del consenso de Washington que entregan a la empresa privada y a la iniciativa privada el rol de dirigir el desarrollo económico para lo cual se estimula el desarrollo de inversiones privadas, también en el agro:

Antes de la reforma, la mayor parte de la tierra cultivada está repartida entre unidades mayores de 500 Ha (30%) y unidades de menores de 20 Ha (50%). Las medianas propiedades eran menos significativas. En la información del censo de 1994 se aprecia la disminución radical de la gran propiedad, tras el proceso de reforma agraria, y la enorme ampliación de la pequeña propiedad tras la disolución de las cooperativas: la primera pasa a constituir el 4% de la superficie agropecuaria y el 70% deviene pequeña propiedad (INEI, 1994). Pero lo sorprendente viene con la data del censo 2012: el 32% son ahora grandes propiedades (incluso más que antes de la reforma agraria) y el 45% son peque-

ñas (INEI, 2012). Para este último censo, la superficie ha aumentado significativamente, como crecimiento de la frontera agrícola por irrigaciones, lo que quiere decir que la superficie agrícola en manos de unidades mayores de 500 hectáreas es ahora mucho mayor que la que había antes de la reforma agraria. Pero el dato sorprendente es que la distribución porcentual (la forma de los gráficos) se asemeja mucho a la de 1960.

Tabla 1

Superficie Agropecuaria según tamaño de las Unidades Productivas

	1960		1994		2012	
Menos de 20	1,286,020	49.5%	3,308,099	69.9%	3,555,039	44.9%
20 a 500	536,738	20.7%	1,216,619	25.7%	1,788,069	22.6%
Más de 500	773,164	29.8%	207,753	4.4%	2,566,355	32.4%
Total	2,595,922	100%	4,732,471	100%	7,909,463	100%

Fuente: INEI (1961, 1994 y 2012). Elaboración propia.

El resultado es que hoy en día, a pesar de la enorme redistribución de la tierra, nos encontramos nuevamente con una situación que tiene una presencia larga en la historia: una sociedad en la que la pequeña agricultura es muy importante (no desaparece a pesar de procesos de expansión de gran propiedad), pero en el marco de sociedades rurales polares; es decir, también con la presencia de grandes unidades, con mucho poder.

Lo que quiero evocar, a partir de comparar estos tres momentos, es que la historia agraria del país tiene cambios y de la mayor importancia; pero también permanencias. Quizá la más importante es que la fuerza de trabajo rural tiene tierras. Es decir, no estamos en una sociedad de esclavos, ni de proletarios sino principalmente de campesinos. Tienen tierras, tienen los medios para su reproducción y de manera colectiva, con mayor o menor autonomía, toman decisiones sobre el uso de sus recursos.

Tanto las tierras (y aguas, bosques, pastizales), como la fuerza de trabajo, y la capacidad de decidir sobre el uso de los recursos, son facto-

res que, en diferentes momentos, han sido cruciales para los intereses de las elites económicas. Ello ha conducido a procesos de apropiación con el aval de las autoridades. Efectivamente, como bien remarcó Polanyi (2021), la tierra y el conjunto de recursos naturales, no son producidos; son factores de la naturaleza y son fundamentales para la vida; su uso no es prescindible. Su apropiación privada, por ello, requiere de normas y condiciones políticas¹. El ejemplo más reciente es ilustrativo: más del 50% de las tierras que formaron las grandes propiedades formadas los últimos años del siglo pasado y la primera década de este siglo, fueron adjudicadas por el Estado, sea como “criazas”, sea como producto de las irrigaciones desarrolladas con fondos públicos².

Tabla 2
Área Total Adquirida (hectáreas) 1996-2010

Mecanismo de Transferencia	1996-2003	2004-2005	2006-2008	2009-2010	Total	%
Adjudicación Gobiernos Regionales		0	28,149	0	28,149	9%
Irrigaciones	96,439	10,326	34,851	0	141,616	44%
Mercado		0	20,813	34,260	55,073	17%
Empresas Azucareras	35,100	12,000	45,883	7,200	100,183	31%
Total	131,539	22,326	129,696	41,460	325,021	100%
	40.47%	6.87%	39.90%	12.76%		

Fuente: Remy y De Los Ríos (2012). Elaboración propia.

- 1 Aún como rasgo particular de la tierra (y el agua, y el clima) es que es un factor que no se transporta; ese rasgo es el definitorio de lo que podemos llamar ruralidad; es decir, sociedades y economías rurales se organizan y tejen relaciones en torno a un factor de producción territorialmente localizado. Comprender lo rural desde la localización de la base de su economía y su sociedad lo propusimos en (Remy, Fort, & Paredes, 2015).
- 2 Y un 31% fue por adquisición de acciones de las que fueron originalmente cooperativas azucareras y luego, por presión del gobierno de Fujimori, convertidas en sociedades anónimas cuyas acciones podían entrar al mercado.

A partir de ello, se generarán constantemente relaciones complejas, conflictivas, marcadas por la desigualdad de poder. Comunidad vs. hacienda, o minifundio vs. latifundio, lo que encontramos son situaciones polares en las que pequeños y grandes propietarios coexisten de maneras diferentes en situaciones locales (cara a cara) de desigualdad. Por momentos se imbrican conflictivamente, o conviven. Entre ellos, hay recursos diferencialmente repartidos y esos recursos tienen un peso diferente en la historia, lo que marca mucho de las historias rurales.

Originalmente el problema era como lograr que campesinos con tierras, en un contexto de caída demográfica, trabajen para las empresas privadas; la solución, como veremos, fue fiscal. Con la consolidación de la República Aristocrática se produce el enorme, masivo, despojo de tierras de los campesinos. La ilegalidad del proceso desencadena grandes movilizaciones campesinas violentamente reprimidas por el Estado; el despojo solo se interrumpe cuando el gobierno de Leguía reconoce las comunidades campesinas y la constitución de 1920 declara sus tierras inenajenables. Un acto administrativo del Estado -la reforma agraria-, transforma nuevamente la estructura de propiedad de la tierra.

Hoy los conflictos pasan (o podrían pasar) por el poder de las grandes empresas para que autoridades tomen decisiones a su favor: desde la distribución del agua en valles con riego regulado, hasta el uso de tierras, aguas y activos públicos en función del desarrollo de proyectos extractivos; conflictos, como los llama Bebbington (2007), geográficos, conflictos sobre qué actores, en función de qué proyecto, toman las decisiones acerca el uso u el destino de los recursos del territorio.

Un breve recordatorio: Qué heredó la República

Una de las principales consecuencias de la conquista del Tahuantinsuyo por España, como se sabe, fue la caída demográfica: epidemias desconocidas en América, junto con guerras y cambios en las estructuras sociales (patrones de matrimonio, fecundidad), así como un cambio radical en las prioridades de uso de la mano de obra hacia la minería (con desplazamiento de hombres jóvenes, alejados de sus familias

y trasladados a los centros mineros)³. No sólo redujo drásticamente la población originaria, sino que ésta no se recuperó y siguió cayendo hasta el final del siglo XVII. La competencia por la mano de obra en minería e incluso en obrajes, era muy intensa: definitivamente la mano de obra disponible para la agricultura disminuyó.

Para la agricultura, ello tuvo dos consecuencias de largo aliento. La primera, que no había suficiente fuerza de trabajo para mantener la agricultura intensiva, con riego, que se había desarrollado en los andes. No solo no había ya la disponibilidad de mano de obra para el mantenimiento de las obras de infraestructura hidráulica (andenes, canales, bocatomas...), sino que no había trabajadores para continuar la propia tecnología intensiva de agricultura bajo riego, probablemente separada de la ganadería, lo que supone el desarrollo de actividades intensas en trabajo, como el recojo de estiércol, su almacenamiento adecuado y la aplicación como fertilizante para recuperar la fertilidad del suelo.

Cotler (1988) sugirió que la caída demográfica y esta imposibilidad para mantener una agricultura intensiva habría sido el origen de la agricultura de barbecho largo que encontramos en las tierras de secano de las comunidades campesinas, en las que la fertilidad del suelo se recupera por largos años de descanso, con la conversión temporal de las tierras agrícolas en espacios de pastoreo. El cambio supone desarrollar una alta capacidad de coordinación interna, ya que es el grupo, y no alguna autoridad externa, quien decide los sectores (o *laymis* o *muyuy*) que entrarán a producir cada año, los que pasarán a descanso y el periodo en que se mantendrán como espacio ganadero recuperando fertilidad, así como la cédula de cultivos y los momentos de cosecha para introducir los animales sin ocasionar daño (Golte y De La Cadena 1986).

El segundo efecto es el vaciamiento de espacios. La caída demográfica y los traslados de población a las minas dejaron una población sobreviviente dispersa. Probablemente con la finalidad de facilitar el co-

3 Sobre la caída demográfica en los Andes, ver el clásico de historia demográfica Cook (2013) publicado originalmente en inglés en 1981. Wachtel (1971) introduce desestructuración de la vida de los indígenas por efecto de la conquista como factor de profundización de la caída demográfica

bro del tributo, el virrey Toledo ordena la reconcentración de la población indígena en pueblos de reducción. En ellos las normas toledanas instruyen sobre la necesidad de entregar a los indígenas tierras suficientes para su mantenimiento, su crecimiento y el pago de sus tributos; se trata de pueblos con autoridades propias, el cabildo de indios, junto a la autoridad étnica y responsable del cobro de los tributos, el cacique. Aparecen así las comunidades con tierras circundantes y contiguas⁴.

Esta concentración de indígenas antes dispersos deja, simultáneamente, grandes extensiones de tierras vacías, listas para ser entregadas como mercedes o, más tarde, como composiciones. Aparecen así las haciendas⁵.

Finalmente, la monetización de las tasas; es decir, la imposición de la tributación que pagaban los indígenas en moneda, que transforma el anterior sistema de tributos en productos, obliga a los indígenas autosuficientes a salir de sus comunidades para trabajar en minas, obrajes u haciendas, a cambio de la moneda para el pago de sus tributos. Efectivamente, a la administración colonial no le interesan los terrenos sino los tributos de los indígenas, por lo que en intercambio a su contribución, los indígenas son protegidos en sus tierras. Esto permite a la Corona controlar las pretensiones de los primeros españoles de obtener encomiendas a perpetuidad, lo que habría producido un sistema de feudos, con indígenas sujetos a señores. La Corona se encarga de que la sujeción de la población conquistada sea directa.

Pronto, el mecanismo tributario para obtener fuerza de trabajo indígena se incrementa con la creación de un mercado compulsivo generado por los repartos forzosos de mercaderías a cargo de los Corregi-

4 Esto rompe con la discontinuidad del dominio de los antiguos ayllus, vinculada al control de varios pisos ecológicos: un sistema de complementariedades en el que los productos de la tierra complementarios circulaban a través de redes familiares.

5 Ingresan también como propiedades privadas, las más grandes, las más ricas, las que fueron las tierras de los Incas y de las panacas reales, muchas de ellas privatizadas por sus descendientes usando las normas de sucesión española, y perdiéndolas luego (Remy & Glave, 1983)

dores, funcionarios coloniales a cargo de la administración de justicia y recaudación tributaria⁶.

Continuidades republicanas 1824-1880

La estructura de propiedad agraria arriba expuesta, con haciendas y comunidades con campesinos autosuficientes, y el mecanismo externo, estatal, de obtención de su mano de obra, es en realidad el punto de partida de los doscientos años de que trata este ensayo. En esta estructura, hay pocos cambios hasta la década del 80 del siglo XIX; sin embargo, paulatinamente empieza a aparecer un nuevo escenario donde las autoridades locales van ejerciendo una mayor coerción sobre las comunidades, y sobrevienen los primeros levantamientos indígenas.

El inicio de la República es de una básica continuidad. Simón Bolívar fracasa en su intento de eliminar la permanencia colonial de un tributo de base étnica. En una serie de dispositivos emitidos en Cusco en 1825, poco después de su triunfo frente al ejército español, Bolívar intenta sentar las bases republicanas de una ciudadanía igualitaria (Remy, 1988). Así, declara abolida la contribución de indígenas, elimina la autoridad del cacique, recaudador de tributos y establece el reparto igualitario de las tierras comunales, de manera que los indígenas paguen al Estado, al igual que cualquier otro propietario de tierras, el impuesto predial equivalente al 5% de la renta de la tierra (de lo que recibiría el propietario si la arrendara). Las tierras no estarían más “protegidas”; los indígenas podrían ejercer libremente su derecho de propiedad.

La medida, a la que algunos atribuyeron el inicio del despojo de tierras de los indígenas, en realidad prácticamente no se aplicó. La me-

6 Fue Carlos Sempat Assadourian (1979) quien propuso el análisis de la economía colonial en términos de un gran mercado interno, funcionando gracias a un conjunto de compulsiones administrativas (tributos, quinto real, repartos forzosos, monopolio comercial, entre otros) a través de los cuales se lograba que además del impuesto a los metales preciosos, el quinto real, la plata -la “mercancía dinero”- para salir a ser acumulada fuera, debía circular a través de múltiples intercambios

dida no era muy popular entre los nuevos administradores del Estado. Veamos el siguiente texto de Agustín Gamarra, entonces Prefecto de Cusco:

“La contribución directa es la que mejor consulta con la justicia porque exigiéndose en razón de las fortunas de los contribuyentes da un resultado geoméricamente igual. El rico y el pobre sostienen las cargas del Estado con proporción y ambos llevan a su vez la obligación que les impone la sociedad de cuyos bienes disfrutan. Pero como en el orden social es preciso de continuo adoptar lo conveniente, me parece estar ahora en el caso de desviarnos un tanto de este principio de la economía. Los indígenas o peruanos son la clase más numerosa de la República y carecen de necesidades y son muy propensos a la holgazanería. Reducidos a una contribución proporcional, pagarían una nimiedad que no los precisaría al trabajo haciéndose por consiguiente improductiva y gravosa a las otras...” (Fuente original citado por Remy, 1988)

Efectivamente, el 11 de agosto de 1826, el Consejo de Gobierno bajo la presidencia de Hipólito Unanue, complementando el impuesto proporcional a las rentas (reducido de 5 a 3%) impone contribuciones personales: la contribución de indígenas y una nueva contribución, también étnica, de “castas” (las “otras castas” no indígenas), contribución sensiblemente menor a la de los primeros (Remy, 1988).

Con ello regresa al Estado (ahora republicano y en teoría igualitario) no solo el término “indígena” como relación fiscal diferenciada, sino el aparato completo que la sustenta: la autoridad de caciques recaudadores y la protección estatal a las tierras. La razón fue la misma que en el periodo anterior: la importancia de la contribución de indígenas en la recaudación fiscal. Pero, además, no parece haber una presión importante por obtener sus tierras: el país vive una depresión económica y un fuerte endeudamiento externo, ocasionados ambos en las guerras de independencia y la movilización de tropas desde 1814. Aún no se cristalizan grandes intereses o élites poderosas.

En esta economía son importantes la producción de plata, oro y azogue, la demanda estatal de ropa para el ejército, que mantiene activos los obrajes tras el fin de los repartos de mercancías y la exportación de lanas, ascendente como la ha mostrado Bonilla (1975), sustentada en mucho en la ganadería de ovinos y camélidos de las comunidades indígenas, que asisten a grandes ferias como la de Vilque en el altiplano a vender su lana (Jacobsen, 2013). Este periodo de continuidad no observa conflictos rurales significativos.

Solo una palabra sobre un sector elusivo en esta historia: se trata de los mestizos, producto ilegítimo, no autorizado, en una sociedad que definía dos “repúblicas” -de indios y de españoles- y no tres. El fruto de estas uniones no admitidas, ilegítimas, no tenía en la colonia, un estatuto jurídico específico; los mestizos podían ser comerciantes, arrieros, artesanos o incluso miembros de la pequeña burocracia local. Parecen haber tenido la “libertad” de la no pertenencia a un sistema de clasificación precisamente por su ilegitimidad. Pero cuando el régimen republicano reinstala de la contribución de indígenas, crea la “contribución de castas”⁷, que incluye a todos los no indígenas: los mestizos, las “castas de mezcla” coloniales (ver infra 7) y los blancos. En los padrones de contribución de estas castas aparecen, por primera vez, los “sin bienes”: ni hacendados, ni miembros del común de indios. Veamos un informe del subprefecto de la provincia de Abancay en 1831, sobre las dificultades de cobrar la contribución de castas:

“En la provincia se conocen dos clases de castas: una de hacendados propietarios y arrendatarios que son los productores; y la otra de gente de color llamada mestiza que son los consumidores (...). La segunda es más pobre todavía que el indígena, respecto de que éste aún tiene tierras y solar por las que paga su contribución y aquella solamente se sostiene con

7 La categoría social de “castas de mezcla” en la colonia se refería al mestizaje de indígenas o blancos con población afrodescendiente, en principio, esclava. Las definiciones y los límites de su actividad eran muy precisas en la medida en que había de por medio un tema de propiedad.

el jornal que gana esto es cuando hay qué trabajar y cultivar en las haciendas y chacras (...). La tasa de esta clase de gente es dificultosa de cobrarse, aún en los tres pesos de su contribución personal” (Archivo general citado por Remy. 1998)

Así, indígenas y hacendados parecen interesados en la continuidad de la relación colonial: los primeros tienen sus tierras protegidas y los segundos obtienen trabajo a cambio del dinero de la contribución. Entre los dos actores locales (descendientes de las dos repúblicas) la “gente de color llamada mestiza” no tiene lugar.

Pero 1854 marca un cambio. Por primera vez en la República, las arcas fiscales llenas de dinero por la venta del guano, el recurso más valioso del mundo en plena revolución agrícola. Castilla es presidente de la República, apoyado por sectores liberales; en ese contexto, termina con las dos lacras de la república: la esclavitud, declarando la manumisión de los esclavos, pagados al contado a los hacendados de la costa con recursos del guano, y la eliminación de la contribución de indígenas. Lo significativamente nuevo, al ponerse fin al pacto tributario, es que los indígenas dejan de ser un tema de gobierno nacional y sus tierras quedan desprotegidas. Andrés Guerrero (1991), para el Ecuador, en un contexto semejante, hablará de un sistema de administración étnica bajo control local; es decir, que los indígenas dejan de ser una preocupación, un objeto de política, el motivo del montaje de un sistema de recaudación específico controlado por la autoridad central, y lo que suceda con ellos queda bajo el control de pequeñas autoridades locales o a hacendados.

Sin embargo, aún no estamos ante el latifundio. Los indígenas siguen siendo relevantes en el sistema político de votación indirecta vigente hasta 1896, lo mismo que su derecho a participar en elecciones de primer nivel; es decir, elegir a los electores provinciales que elegirán a la representación nacional, encargada de elegir al presidente de la República⁸. En el primer siglo republicano las élites buscan todavía in-

8 La Constitución de Cádiz había reconocido a los indígenas como “ciudadanos”, con derecho al voto –no así a los esclavos-. Alicia del Águila (2013) y

corporar a los indígenas, por lo que sus opciones estarán más abiertas. La fundamentación de mantener el derecho al voto de indígenas analfabetos es precisamente ésa: integrarlos a la república.

En relación con los tributos y las tierras, sí empiezan a operarse cambios. Lo primero que se observa es que, sin las compulsiones estatales colectivas, las tierras comunales empiezan a repartirse y lo que empezamos a encontrar es que en los padrones de contribuyentes prediales, algunos indígenas aparecen como propietarios individuales. Probablemente se trata de los más acomodados, o los que han logrado posicionarse mejor en la distribución de las tierras comunales, que no tenemos ningún indicio sobre cómo operó. Lo que sí encontramos son indígenas en padrones de propietarios.

Comparar las matrículas de contribución predial del año 1852 (cuando aún se mantiene la contribución de indígenas) con las de 1864, muestra datos interesantes. Tomemos el caso de la provincia de Cotabambas en Cusco. El padrón de 1864 registra 207 propietarios de predios rústicos con rentas mayores a 50 pesos anuales, mientras el de 1852 había registrado sólo 49. Es difícil afirmar con certeza a qué se debe el salto que casi quintuplica el número de propietarios contribuyentes, pero resulta interesante notar que muchos de los nuevos empadronados refieren como su residencia un ayllu, y no el pueblo principal⁹.

Comparando ambos padrones, resulta además que la mayoría de los nuevos propietarios de 1864 declaran como propiedad no una “ha-

Gabriela Chiaramonte (1995) han sacado a la luz la legislación y los debates del siglo XIX en torno a la participación electoral de los indígenas, mayoritariamente analfabetos. Es interesante remarcar que, según del Águila (2013), el voto indígena está dentro de esta idea de “ciudadanía corporativa”, que es una “herencia” de la Colonia: todas las partes del cuerpo que constituye la sociedad republicana, deben estar representadas en el Congreso. No los partidos, sino las partes del cuerpo: los artesanos, indígenas, hacendados, profesionales, industriales, etc. No las mujeres, por cierto.

9 La información se encuentra en Archivo Departamental de Cusco, Tesorería Fiscal. Padroncillos de contribuciones de industrias, predios y eclesiástica de Cotabambas.

cienda” precisa o una “finca”, sino nombres genéricos del tipo de “unas tierras nombradas Rucanapata, Poroccata y otros nombres”, declaradas como propiedad por Marcelo Mamani del ayllu Umuyo del distrito de Llacqhua. Nombres que, por otro lado, se repiten en la declaración de varios contribuyentes; esto hace pensar que remiten a una zona que no había estado previamente delimitada y sí compartida. Es el caso de tres de los cinco contribuyentes de apellido Quispe que conforman el total de propietarios registrados en el pueblo Apumarca del distrito de Pitic, cuyas propiedades se llaman “Huallhuac, Qqueshua y otros nombres”, “Huallhuac, Chullacra y otras” y “Huallhuac y otras”. En la mayoría de los casos, estos “nuevos” propietarios tienen propiedades cuyas rentas oscilan entre los 50 y 52 pesos (el mínimo afectado al impuesto a la renta; por debajo de ello no entrarían al registro).

Parece claro que son indígenas de comunidades. Podríamos estar ante una tendencia a la individualización de los comuneros: los más acomodados buscarían inscribirse como propietarios asegurando ante el Estado las tierras que poseen en las comunidades. Estas tierras ahora pueden venderse o alquilarse; muchos pequeños juzgados empiezan a llenarse de pleitos entre indígenas por herencias. Este sería el contexto de las iniciales pérdidas de terrenos por parte de las comunidades frente a hacendados y sobre todo, medianos propietarios, mestizos de los pueblos, aunque la información al respecto es puntual y extremadamente dispersa.

Tomemos el ejemplo de aquel Felis Quispe, “indígena que no sabe leer y escribir”, que vende sus terrenos de riego en la parcialidad de Sunca a Mariano Mendoza en 1862 (Archivo Departamental de Cusco, Administración del Tesoro, 1862, leg. 69)¹⁰. Nils Jacobsen encuentra en Azángaro, región claramente asociada al comercio de lanas para exportación, en las décadas de 1850 y 1860 el inicio de lo que será al final del siglo, un proceso aluvional de pequeñas ventas de tierras, a toda

10 Alcabalas cobradas por el Subprefecto de Sicuani, año 1862. Aparecen también ventas de tierras por indígenas en los Libros de Alcabala de Enajenación de Fincas en el mismo Archivo, Tesorería Fiscal. Es probable que no todas las ventas fueran registradas en los libros de alcabala.

evidencia, de indígenas (Jacobsen, p. 325). Giraldo y Liria encontraron en Puno ventas del mayor interés: “ya recibí el dinero que lo he gastado en los cargos que he pasado: Alcalde, Jilacata Segundo. No pudiendo pagar, doy en anticresis sin cobrar arrendamiento las estancias de Carcapunco Bajo, Huañutira, etc. Si no devuelvo en 20 años los 600 pesos adelantados, me obligo a vender las estancias bajo justa tasación a Adoraida Gallegos” (Giraldo y Liria, 1979).

Pero el panorama no parece ser tan simple y llanamente de destrucción de la comunidad, privatización y ventas individuales. El caso de Puno que antes citamos involucra a un indígena que se endeuda para pasar los cargos comunales. El caso no es excepcional. ¿Cuál es en ese momento el sentido de un cargo comunal?

Es probable que cargos colectivos tuvieran aún funciones de prestigio y, eventualmente, de beneficio. Porque si bien queda eliminada la contribución de indígenas en 1854, se mantienen contribuciones personales, empréstitos forzosos y variadas exacciones que corresponden, ahora, a la administración regional (ya no nacional). En la Administración del Tesoro de Cusco, entre 1859 y 1866, se encuentran numerosas listas de indígenas (con ese nombre) hechas por ayllus, que pagan unos “empréstitos” ordenados levantar por la Prefectura del Departamento. Para realizar el acto de cobro del “empréstito”, se formaba una Junta de Notables¹¹. Llama la atención, en pleno auge liberal, el encabezado de estas actas. Leamos uno de 1865 donde el carácter colectivo del acto aparece con claridad, así como muchas de las categorías coloniales asociadas a la tributación antigua:

“...se ordenó al cacique a que exhibiera el padroncillo actual en la matrícula de 1851 que se halla en su poder. Habiendo verificado, se principió a llamar nominalmente a todos y cada uno de los individuos que componen dicha comunidad

11 Integrada normalmente por el Párroco, el gobernador, el agente municipal y dos vecinos convocados. Ver estos documentos en Archivo Departamental de Cusco, Administración Tributaria, Tributación Leg. 69.

a presencia del Recaudador, Segunda, Alcalde Auxiliar y demás indios principales...”.

Otro listado del mismo año, el de la parcialidad de Pichirhua en Abancay termina de manera más explícita invocando completa la vieja relación entre pago contribución al Estado y tierras del colectivo: “las viudas no han pagado el empréstito a pesar que cada una posee terreno perteneciente a tributos”.

Por otro lado, los impuestos proporcionales a las rentas, aplicados a los propietarios, son también utilizados para obtener excedentes de los indígenas, pero como “abuso” personal. Seis indígenas de Lauramarca en Ocongate, Cusco, se quejan en 1871 de que el Subprefecto los grava “con los predios industriales”. Refieren que, tras ser incluidos en el padrón de impuesto de industrias,

“pasados algunos meses nos hicieron pagar por la fuerza dicha pensión, hoy que aún ya ni tenemos ese pequeño número de ganado que antes y también que de éstos tres ya son finados por lo que sus bienes han sido distribuidos entre las viudas e hijos y no es ya posible continuar pagando esta pensión...(Se quejan de que desde tiempo son) oprimidos por los gobernadores y comisionados del pueblo de Ocongate... llegando a tal extremo que ya no somos dueños de nuestras miserables cosas porque cuando menos pensamos somos despojados con este pretexto y puestos en la cárcel” (Archivo Departamental de Cusco, Administración Tributaria, Tributación, año, Leg 70.)

¿Cuál puede haber sido la historia de estos indígenas? Además de encontrarse en la matrícula de Industrias de 1871, estuvieron efectivamente incluidos en la de 1864 y, al parecer, no protestaron por ello. Probablemente muchos indígenas no pudieron sostenerse como “propietarios”, y ante el abuso de pequeñas autoridades locales, perdieron las tierras. Según Jacobsen, la venta de tierras de indígenas tiene un primer ciclo que tiene su pico en 1867. El autor cita al Subprefecto de Azángaro, quien señala que “la mayoría de daños y abusos sufridos

por los indios han provenido de la codicia de los mestizos por su tierra” (2013, p.321).

Regiones de la costa, también vinculadas al gran comercio internacional, como las haciendas productoras de caña, viven otro tipo de problemas: no de tierras, sino de mano de obra. Tras la manumisión de esclavos, el gobierno peruano hace las gestiones ante el imperio chino para la inmigración de trabajadores, sometidos en las haciendas y las islas guaneras a condiciones de semi esclavitud. Entre 1849 que se aprueba una ley de Inmigración (que favorece con un subsidio a quienes importaban trabajadores chinos) y 1874 (con la excepción de los años 1856 a 1861), llegan al Perú cerca de 100 mil chinos¹².

Un caso excepcionalmente aberrante de obtención de mano de obra para las haciendas de la costa y las islas guaneras fueron las expediciones esclavistas peruanas que recorrieron el Pacífico sur en busca de pueblos qué someter. El caso del pueblo Rapa Nui de la Isla de Pascua es de horror. Entre 1862 y 1863 son secuestrados y vendidos en el Perú al menos 1,600 hombres, mujeres y niños. La mayoría muere -entre ellos su rey- por las condiciones en las que eran sometidos a vivir y trabajar, y por enfermedades como la malaria o el tifus para las que no habían desarrollado anticuerpos. En 1863, en el marco de protestas internacionales por esta trata, una expedición de salvamento logra reunir a poco más de 300 *rapa nui* para repatriarlos, pero la mayoría muere en el trayecto por las enfermedades que habían contraído. Solo 15 regresan a su isla. La catástrofe demográfica ocasionada por este acto vergonzoso destruyó la cultura de los constructores de moais y sus símbolos no pudieron ser ya decodificados (Ramírez, 2006).

Paulatinamente las haciendas encontrarán la mano de obra necesaria en la sierra, a través de adelantos de dinero en el mecanismo de “enganche”. Esto, junto con un proceso de concentración de propiedades eliminando pequeños y medianos fundos, producirá hacia el final del siglo, la hacienda “moderna” (Klarén, 1970).

12 Sobre la migración china al Perú, se puede consultar Rodríguez Pastor (2000), así como Lausent-Herrera (2000)

Pero estas pequeñas historias locales, miles, dispersas en todo tipo de fuentes -si acaso se registraron- que pudieron procesarse de muy diferentes maneras en las diferentes localidades del país, se desarrollan sobre un tejido nacional caracterizado por dos grandes procesos.

El primero, la llegada al país y la implementación por el Estado -un Estado ahora con ingentes recursos- de una modernización de las comunicaciones que aleja las grandes decisiones comerciales de las pequeñas transacciones indígenas. El proceso es claro en el sur peruano. En 1871 se inicia la construcción del ferrocarril del sur, que en 1874 une el puerto de Matarani con Arequipa y Juliaca¹³. Simultáneamente, desde 1878 se instala la comunicación por telégrafo. Para el comercio lanero de exportación, ambas tecnologías terminan haciendo prescindibles los desplazamientos de indígenas ganaderos a las ferias, de arrieros y de acopiadores. El creciente control del capital sobre los medios de comunicación (la rapidez en la comunicación de precios internacionales para las transacciones, la facilidad de transporte de la lana por la red de estaciones del ferrocarril) así como los precios en alza en el mercado internacional, convierten en apetecibles las tierras de los indígenas¹⁴.

El segundo es probablemente más conocido: la formación de una poderosa burguesía, beneficiada por los recursos del guano y, sobre todo, asociada a su negociación. Heraclio Bonilla (2020 [1974]) ha analizado con precisión este proceso, que produce una élite económica, que no existía desde la crisis de las guerras de Independencia. Poco a poco transita de su consolidación económica a controlar el poder político. En 1871 se funda el Partido Civil (Grompone & Remy, 2021)¹⁵ que logra su primera victoria electoral en 1872 con la elección del pri-

13 Interrumpido por la Guerra del Pacífico, recién en 1894 el tendido de ferrocarril llega a Sicuani y en 1908 a Cusco.

14 Nils Jacobsen (2019) analiza los efectos de esta modernización en las tecnologías de comunicación y su impacto económico y finalmente social

15 Se trataba de una organización liberal en lo económico pero que buscaba un gobierno fuerte; formada mayoritariamente por miembros de la élite beneficiados por el guano (Grompone & Remy, 2021).

mer presidente civil en el Perú, Manuel Pardo y Lavalle, él mismo consignatario guanero, banquero y hacendado.

Es en medio de estos procesos que los espacios locales van reordenando sus actores. Para entonces, proteger a los indios, sus tierras, o su ganado para exportar, ya no es relevante para nadie con poder. El tema del “abuso” de las autoridades locales y las excesivas contribuciones (sin contraparte) es, efectivamente, el motivo de los levantamientos indígenas que se inician en la década de 1860. Así, en este contexto, ante una nueva contribución en Puno que se sumaba a la contribución forzosa impuesta por el Obispado para construir la iglesia, los indígenas de Huancané inician en 1867 un gran levantamiento liderado por Juan Bustamante, liberal y comerciante lanero. La paz con los indígenas se había roto.

Transformaciones regresivas. El latifundio republicano 1880 – 1919

La Guerra del Pacífico interrumpe los procesos políticos, agudiza la crisis de las finanzas públicas, pero solo retrasa temporalmente el traspaso de tierras de los indígenas a las haciendas. Paulatinamente se transita de pequeñas transacciones, a miles de transacciones de tierras, cuyos beneficiarios no son ya medianos propietarios, sino grandes empresas. Para el final del siglo XIX, sin embargo, el objetivo de las compras masivas es menos la tierra como factor de producción, y más bien es la mano de obra indígena: se trata de copar las tierras, sin títulos formales de los campesinos, recortando su capacidad de reproducción autosuficiente y, sin recurso a la fiscalidad, obtener su trabajo como renta. Renta en trabajo y renta en productos, obligaciones hacia los hacendados que controlan el espacio local en nexo con el poder nacional. Las relaciones laborales se han desmonetizado. Relaciones como el “pongaje” empiezan a hacerse presentes y se dibuja el espacio de dominación total que muchos investigadores encontraron en el campo antes de la reforma agraria.

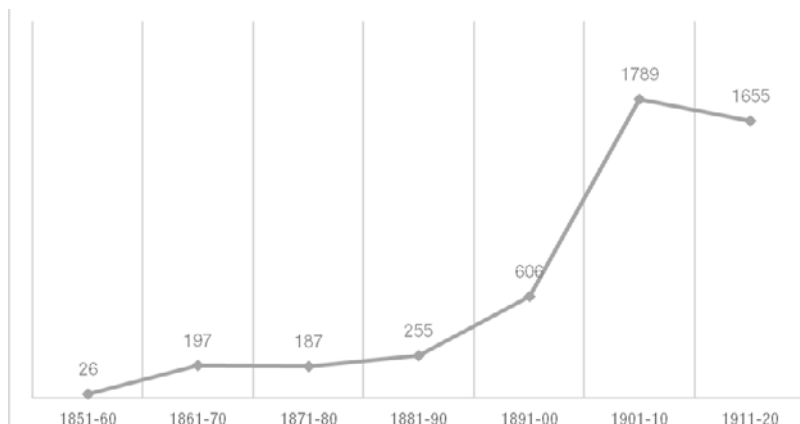
Si bien la mediana propiedad parece crecer por compras (probablemente poco libres) a indígenas como individuos precisos¹⁶, la gran propiedad parece avanzar “a saltos”. Nuevamente es la comunidad el sujeto, o más bien el objeto, de este proceso de despojos que se desata hacia 1880. Casos como el de las comunidades de Patacancha y Huylloc, comunidades de altura de Ollantaytambo, que hasta poco antes eran libres, terminan incluidas íntegras en la hacienda “Compone” cuando ésta se inscribe en los Registros públicos de Cusco¹⁷. Hay que recordar que el primer registro de propiedad inmueble en el Perú se crea en 1888; antes de eso, la justificación de la propiedad es discutible. Otro caso es el de la hacienda Sillque también en Ollantaytambo; al momento de ser afectada por Reforma Agraria, la hacienda tenía 200,000 ha, que incluían al nevado Salkantay; el área de conducción directa no superaría las 150 ó 200 Ha (muy ricas) en el piso del valle del Vilcanota; el resto era pequeña producción de campesinos, comuneros, que subsistían en esta compleja ecología de múltiples pisos, y entregaban a la hacienda trabajo gratuito y productos¹⁸.

16 Ver por ejemplo los casos que Manrique (1988) presenta para Sicuani.

17 La hacienda en la colonia se llamaba Huatabamba y sólo comprendía los terrenos de maíz en el piso del valle del Vilcanota y algunas tierras en la quebrada que sube a las punas. Cuando se inscribe a inicios de la década de 1890 en los Registros Públicos, la hacienda ha copado íntegramente la quebrada y las punas y tiene una extensión de 80,000 hectáreas, permaneciendo como uno de los latifundios más grandes de Cusco al momento de su afectación por Reforma Agraria.

18 En un trabajo de campo en la zona a inicios de los 80, la única descendiente de los antiguos propietarios que logró mantener un rico terreno, relataba como los depósitos de la vieja hacienda tenían compartimntos diferentes para almacenar los distintos tipos de papa que llegaban en las recuas de llamas de los campesinos de la hacienda.

Figura 2
 Número de transacciones de Tierra en la
 Provincia de Azángaro, por decenios



Fuente: Jacobsen (2013, p. 326). Elaboración propia.

En Azángaro, Nils Jacobsen (2013) registra un salto en el número de transacciones de tierras, la mayoría pequeñas (con menos valor que antes) particularmente en las décadas de 1890 y 1900. La siguiente figura 2 elaborada con los datos que proporciona el autor, es elocuente.

Ponce de León (1918), durante su “trabajo de campo” en 1912, preparando una magnífica monografía sobre las formas de arrendamiento en las haciendas de Cusco, encuentra que “hay fundos tan dilatados que contienen en sus linderos hasta una docena de parcialidades o pueblos de indígenas”. Es sorprendente, sin embargo, una nota del autor sobre la relación de estos indígenas (a los que se refiere como “arrendatarios”) cuyas comunidades han sido englobadas en las haciendas: “una de las pocas circunstancias que atenúan la desventajosa situación de los arrendatarios es que los patrones hacen consentir su señorío en cierta protección que ejercitan sobre ellos contra los abusos de los otros” (funcionarios, cura, etc.).

Andrés Guerrero (1991) exploró en Ecuador los mecanismos a través de los cuales se reproducía la relación de colonato. El autor habla del manejo, por parte de los hacendados, de un “fondo de reproducción” vinculado a una “semántica de la dominación”. La expropiación, base del latifundio, deja a los campesinos no sólo con la obligación de trabajar para el patrón a cambio de un terreno (forma trabajo de la relación de renta que se ha generalizado), sino que los despoja de las condiciones sociales y los recursos colectivos necesarios para responder ante imprevistos o situaciones excepcionales (no cotidianas) planteadas por los momentos de transición en los ciclos vitales familiares (nacimientos, matrimonios, enfermedades, muerte), por las catástrofes naturales, o la responsabilidad de actos rituales o festivos (cargos, padrinzgos, etc.). El campesino de hacienda tiene el “derecho” de acudir a este “fondo de reproducción” suplicando al patrón dinero o productos. La respuesta del patrón a las invocaciones “legítimas” (sólo a ellas) de “su” gente, dependerá de la validez del pedido. Un campo semántico donde se definen los actos justos e injustos del poder

Se ha creado un sistema completo de propiedad, trabajo y control de mecanismos locales de poder. Ya no tenemos dos sociedades, herederas de las dos repúblicas coloniales: las haciendas y las comunidades, con vínculos contruidos por un actor externo (el Estado y sus contribuciones); es ahora una sociedad polarizada. Estamos en el espacio local de lo que a nivel nacional Jorge Basadre (1983) denominó la República Aristocrática, con plena vigencia entre 1895 y 1919, cuando tras los conflictos militares posteriores a la Guerra del Pacífico, el Partido Civil recupera y estabiliza el poder con una sucesión de gobiernos elegidos; un periodo de control político de la oligarquía: el grupo de poder formado por grandes hacendados, banqueros y mineros¹⁹.

19 González Prada (1938), crítico testigo de la época escribe lo siguiente: “Un José Pardo y Barreda en la Presidencia, un Enrique de la Riva Agüero en la jefatura del gabinete, un Felipe de Osma y Pardo en la Corte Suprema, un Pedro de Osma y Pardo en la Alcaldía Municipal, un José Antonio de Lavalle y Pardo en una fiscalía, anuncian a un Felipe Pardo y Barreda en la Legación

Junto con estos procesos de consolidación de latifundios y conversión de campesinos en colonos o arrendatario o yanaconas, se desarrolla otro que consolida la exclusión campesina, particularmente indígena: en 1896 se promulga una nueva Ley Electoral que introduce tres modificaciones centrales, dos de ellas vigentes hasta hoy y una eliminada en 1980 (Chiaramonti, 1995) (Del Águila, 2013). La primera es la creación de un ente técnico electoral, la Junta Nacional Electoral, encargado de organizar los sufragios y realizar el cómputo de votos. La segunda, que elimina el sistema de voto indirecto de grandes electores en tres etapas, partiendo de las parroquias o distritos y su sustitución por el voto directo y secreto, lo que resta peso a las localidades y concentra más poder en las grandes ciudades. La tercera, la eliminación del derecho al voto de los analfabetos; una medida de explicitación simple, pero que excluía del derecho a la participación electoral a los sectores populares, mayoritariamente indígenas²⁰.

Al inicio del siglo XX el Perú tiene una nueva estructura de propiedad agraria, un nuevo sistema desmonetizado de obtención de mano de obra, y un régimen político excluyente, que cancelan las diferentes alternativas relativamente abiertas en el primer siglo de República, con mercados más dinámicos, decisiones más extendidas y mayor presencia indígena en los mercados y en los procesos políticos.

En ese contexto de exclusión se desencadena un ciclo de levantamientos campesinos. Ahora las demandas no se centran en imposiciones y abusos desde el gobierno y sus funcionarios locales. Se trata de protestas contra la expropiación de tierras y la obligación de trabajo gratuito en las haciendas. José Deustua (1983) encontró 95 levantamientos campesinos en Puno, Junín, Huánuco, Apurímac, Cusco y Ancash entre 1900 y 1920. Entre ellos, destaca el liderado por el teniente coronel Teodomiro Gutiérrez Cuevas, Rumi Maqui, en Puno en 1915. Rumi Maqui era un militar; había sido subprefecto de Chucuito

en Estados Unidos, a un Juan Pardo y Barreda en el Congreso y a todos los demás Pardo, de Lavalle, de Osma y de Riva Agüero donde quepan.”.

20 La ley ordenaba también la renovación del Senado por tercios, pero ese componente no se mantuvo

entre 1903-04, donde conoció la realidad de la zona y levantó reivindicaciones contra los abusos hacia campesinos. Diez años después regresó en la clandestinidad para orquestar un levantamiento, que tuvo que adelantar al ser delatado; este incluiría a colonos en busca de tomar la hacienda de San José, intento que sería brutalmente reprimido²¹.

Alberto Flores Galindo y Manuel Burga (1987), se refirieron a este periodo de movilizaciones, las primeras propiamente campesinas por la tierra, como la antesala de la “Gran Sublevación del Sur”, entre 1919 y 1923.

Julio Cotler (1979), poco antes de la reforma agraria, caracterizó el sistema consolidado por décadas, que nace en este periodo, como de un triángulo sin base. En su interpretación, los indígenas de hacienda tejían entre sí pocos vínculos de solidaridad, en la medida en que competían por los favores del mestizo administrador o propietario de la hacienda. Sometidos a sistemas de alta inseguridad y arbitrariedad, sin una presencia del estado autónomo de los poderes locales, buscan construir relaciones personales, con el patrón. Así, la dominación se sustentaba en el establecimiento de “relaciones diádicas entre patrón y colono, intransitivas y asimétricas, sugiriendo la existencia de múltiples radios inconexos que convergen en un solo vértice” (Cotler, 1979, p. X).

El autor remarca que el sistema tiene un soporte importante en el hecho de que los analfabetos -condición no sólo de los indígenas sino del 75% de la población rural, en general los pobladores rurales- habían quedado excluidos del derecho al voto. Así, quienes tienen derecho a votar y a ser elegidos -los mestizos- tienen también la capacidad de nombrar funcionarios locales, adeptos a ellos, comprometidos en la reproducción del sistema de exclusiones políticas y económicas de los in-

21 Que el levantamiento haya sido en 1915 no es un dato menor. Según Basadre (1983), Teodomiro Gutiérrez Cuevas habría llevado información al presidente Billinghurst sobre el abuso de los hacendados de la sierra contra los indígenas y recibe el encargo del presidente de estudiar la situación social de la sierra (p. 27). Sin embargo, el golpe de Estado truncaría esta vía institucional de abordar el problema. Sobre el periodo (Grompone & Remy, 2021)

dígenas (Cotler, 1969). Los partidos políticos “modernos” (APRA, AP, DC) de los años 60 se adaptan a este sistema de exclusión, y ninguno levanta la consigna de dar voto a los analfabetos.

Tiempo de cambios: Comunidades reconocidas y movimientos por recuperar la tierra

Nuevamente una medida estatal interviene en este proceso de despojo. Buscando frenar los abusos y los levantamientos campesinos, pero al mismo tiempo, buscando mejores condiciones para el desarrollo de un mercado interior y de inversiones de capital, en minas y petróleo, por ejemplo, el segundo gobierno de Augusto B. Leguía decreta en 1919 el reconocimiento legal de las comunidades de indígenas y la inscripción de sus tierras en un registro de propiedad comunal; la Constitución de 1920 menciona este reconocimiento, y agrega la protección a las tierras comunales al decretar la prohibición de la venta de sus tierras, protección que se mantuvo hasta ser eliminada por la Constitución de 1993 (Remy, 2014).

La acción simultánea de la medida administrativa, sumada a la gran sublevación y el desarrollo de nuevos actores, como el Comité Central Pro Derecho Indígena Tawantinsuyo, que denuncia los atropellos, detienen el despojo (Rénique, 1991). A ello se suma otro nuevo actor: los partidos políticos de masas. Aparece el APRA, con fuerte presencia rural, particularmente en la costa, donde promueve la formación de sindicatos de yanaconas²², y el Partido Socialista, fundado por José Carlos Mariátegui, fuertemente vinculado en sus orígenes a los movimientos de defensa de los derechos de los indígenas. Cuando transita a Partido Comunista, su referente social será más bien urbano e industrial. El latifundio está en cuestión.

Es interesante detenerse un momento con Leguía. De fuerte discurso “antigamonal”, buscaba por la vía del reconocimiento de las co-

22 Uno de sus permanentes reclamos y promesas en elecciones será la “ley de yanaconaje”. Finalmente se aprueba una, en 1947, durante el gobierno de Bustamante y Rivero, que regula el contrato de yanaconaje (Ley 10885)

comunidades de indígenas y de una política nacional indigenista, eliminar las trabas a la formación de un mercado de fuerza de trabajo. Así, además de las medidas legales señaladas, en septiembre de 1921, Leguía crea la Sección de Asuntos Indígenas del Ministerio de Fomento y Obras Públicas; en 1922 el Patronato de la Raza Indígena con el objeto de “organizar en todos los lugares de la república, donde sea necesario la protección y la defensa de ella (la raza indígena); así como estimular por los medios más adecuados su desenvolvimiento cultural y económico” nombrándose comisiones encargadas de recoger, en todos los lugares donde se desarrollaban movilizaciones campesinas, su quejas y demandas y apoyando económicamente a los dirigentes indígenas que asistían a congresos o llegaban a la capital a denunciar abusos de terratenientes (Gonza, 2020)²³. Simultáneamente, sin embargo, es Leguía quien promulga la ley de Conscripción Vial, que obliga a los indígenas a trabajar en la construcción de carreteras, probablemente inspirado en el mismo espíritu “modernizador” y de ampliación del mercado.

El reconocimiento legal de las comunidades indígenas les da personería jurídica y por lo tanto les otorga capacidad de acción legal. Ello abre un camino, no siempre infructuoso a pesar de lo que se cree comúnmente, de reivindicación de sus tierras por vías judiciales. El reconocimiento abre, por fin, una ruta diferente a la sublevación, pero para entonces, las comunidades de indígenas se han reducido al sector más pobre, con menos tierras, en tanto un sector medio inscribió tierras como privadas. Son sociedades de pobres, y así quedan fijas (ya no perderán más tierras), buscando los medios para ampliarse. Estas comunidades tenían amplia libertad para establecer su organización interna (hasta 1970 como veremos); sólo tuvieron que crear un nuevo cargo comunal: el “personero”, que tenía la representación jurídica de la comunidad ante el Estado (Remy, 2014)²⁴.

23 Un análisis completo y sólido del Oncenio y en particular de este conflicto de Leguía con los hacendados “tradicionales” de la sierra, en defensa de los indígenas, se encuentra en (Rénique, 1991)

24 Un Decreto Supremo del 18 de julio de 1938 establece las normas para la elección del personero en cada comunidad, el que debía ser alfabeto, con

Hacia la mitad del siglo XX encontramos otros procesos de ampliación de la frontera campesina: muchos hacendados abandonan sus fundos y los venden a los campesinos. Así los encuentra Jaime Urrutia en Ayacucho en los años 40, Urrutia (2014). También Valderrama (1977), en un estudio sobre Cajamarca, asiento de grandes latifundios a comienzos de siglo XX, pero que atraviesa un intenso proceso de desmembramiento, fragmentación por herencia y venta desde mediados de la década de los 50, particularmente por la venta masiva de pequeñas parcelas a campesinos de la zona. En la década de 1960 se parcelaron más de medio millón de hectáreas. El caso de la hacienda Lauramarca en el Cusco es también del mayor interés: una combinación de movimientos campesinos y procesos de compra de tierras por los feudatarios se suceden en los años 50 y 60²⁵ (De la Cadena, 2015).

Pero el latifundio, el trabajo gratuito, y la entrega de productos y ganado como renta, terminarán no por estas pequeñas transacciones y juicios caso a caso, sino por procesos amplios, masivos. Efectivamente, entre 1956 y 1968, una serie de iniciativas de cambio venían procesándose, tanto desde las élites políticas y nuevos actores económicos, como desde los movimientos sociales, intentando cada uno a su manera, superar las trabas al desarrollo que imponía al país el predominio de la oligarquía: un mercado interior pequeño, trabado por las relaciones desmonetizadas de renta (Thorp & Bertram, 1985). De manera concomitante, un sector industrial débil, sin posibilidad de ampliarse; un territorio nacional mal comunicado, con vías y puertos más útiles para la extracción de materias primas que para el desarrollo de un mercado nacional. Y con ello, una extrema desigualdad social, la exclusión social y política de grandes mayorías y condiciones de explotación que alentaban la acción colectiva y el conflicto, y corrían el riesgo de desbordar por vías violentas.

residencia permanente en la comunidad y elegido “a viva”.

25 Marisol de la Cadena ha analizado la semántica de la compleja relación entre los indígenas de Lauramarca con los hacendados, particularmente la construcción de discursos por un dirigente campesino sobre los documentos que conserva, pero que no ha leído (2015).

El tema es latinoamericano y se discute en varios países. Estados Unidos lo impulsa a través de la Alianza para el Progreso, tratando de evitar que la subsistencia de relaciones de alta injusticia produzcamás inestabilidad y mayor influencia de procesos y partidos socialistas. Es interesante constatar que los países de América del Sur en los que hubo reformas agrarias son aquellos donde el sector agrícola había dejado de ser predominante en las exportaciones, los terratenientes perdían control político, y otros sectores, como minería y petróleo, se constituían en núcleos muy fuertes de la acumulación. Es el caso de Bolivia, Chile, México o Perú. Ante la inestabilidad que genera u sector agrícola altamente concentrada, confrontado por movimientos sociales y trabando el desarrollo del mercado interior, sectores emergentes están dispuestos a aceptar procesos de reforma agraria. En contraste, no se han hecho reformas agrarias ahí donde la agricultura de los grandes hacendados seguía siendo el sector económico más importante: Argentina, Brasil, Ecuador.

En Perú, efectivamente, durante el gobierno de Manuel Prado se promulgó la Ley de Promoción Industrial en 1959, que definía una importante reducción de impuestos, así como políticas de protección arancelaria. La industria manufacturera, que representaba el 14% del PNB en 1950, pasó al 18% en 1968, en tanto que la agricultura pasa de representar el 11% al 6% del PNB entre 1950 y 1968²⁶. Así, nuevos sectores (industria, construcción, finanzas) empiezan a desplazar al sector terrateniente, el más poderoso desde la Independencia. Para ellos, el Estado aparece como un agente fundamental en el desarrollo económico y social, el acompañante y hasta el soporte de esta nueva industrialización, y ya no el garante de los intereses de la oligarquía.

En ese contexto reformista, una reforma agraria que amplíe el mercado interior y la oferta de alimentos e insumos agropecuarios, entra en debate. En 1956, durante el gobierno de Manuel Prado se nombra una comisión de alto nivel para que estudie la necesidad y la posibilidad de

26 La información fue obtenida de <https://www.inci.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/economia/> Cuadro 'Perú: Producto Bruto Interno Según Actividad Económica (Nivel 9), 1950-2023. Valores a precios constantes de 2007

llevar adelante una reforma agraria. Una de las conclusiones de la comisión fue la inconveniencia, en términos sociales y también económicos, de que existan unidades agropecuarias que superen las 250 Ha. Efectivamente, nadie parece confiar en que el latifundio o la gran propiedad, impulsará el desarrollo del sector. Para estas élites nuevas, la locomotora del cambio en la agricultura sería la mediana propiedad.

Este tipo de concepción alienta, por ejemplo, el diseño de adjudicaciones de la mayor obra de infraestructura hidráulica de ese tiempo: el sistema de riego y la colonización de San Lorenzo (en Piura), donde 26,000 hectáreas se adjudican a 1,200 colonos (un promedio de 21.6 hectáreas por agricultor).

Un golpe de Estado termina en 1962 con el gobierno de Prado. La Junta Militar de Gobierno encabezada por el General Ricardo Pérez Godoy promulga, el 16 de noviembre de 1962, una ley de bases de la reforma agraria, aunque solo con efectiva vigencia para La Convención y Lares, en plena movilización campesina. Esta primera Reforma Agraria señala explícitamente que se busca beneficiar a pequeños y medianos agricultores con tierras y programas de asistencia técnica.

La campaña electoral de 1963 tuvo como uno de sus temas centrales la reforma agraria y el candidato Belaunde recorrió “pueblo por pueblo” levantando la necesidad de llevarla adelante. Elegido presidente de la república promulga una ley de reforma agraria, en mayo de 1964. Como la anterior, declaraba la intención de consolidar la pequeña y mediana explotación agropecuaria directa, pero también fomentar la organización cooperativa.

Su primer considerando, a diferencia de lo que vendría después, señalaba que la ley debía “garantizar y regular el derecho de propiedad privada de la tierra para que se use en armonía con el interés social y señalar las limitaciones y modalidades a que está sujeta la propiedad rural”. Los últimos considerandos, en concordancia con lo que se produciría más adelante, señalaban que la reforma agraria debía crear las bases y condiciones necesarias para la ampliación del mercado interno, la industrialización y comercialización de los productos agropecuarios y la expansión hacia los mercados externos, y que la reforma agraria debía vincularse al desarrollo industrial del país.

Sin embargo, una reforma agraria era difícil de implementar en democracia: discrepancias sobre si los grandes complejos azucareros debían ser afectados o no, o sobre los mecanismos y montos para compensar a quienes se afectaba, con un parlamento obstruccionista que trababa las decisiones de un Ejecutivo sin la fuerza para enfrentar a la oligarquía... la reforma quedaba en el papel.

Pero la sociedad había tomado también sus iniciativas. Desde finales de la década de los 50 se desarrolla un sorprendente y masivo movimiento campesino que introduce repertorios de acción que mejoran su eficacia y, sobre todo, amplían su legitimidad, recibiendo inusitados apoyos (Remy, 1990)

Tres elementos distinguen estas nuevas movilizaciones campesinas. El primero, que se operan cambios a nivel organizativo. Indígenas y naconas de hacienda asumen la organización sindical y su principal acción colectiva: la huelga, prestada de la experiencia obrera y minera, que es parte de su experiencia migratoria (y quizás también boliviana). En el contexto rural peruano, la huelga masiva contra el trabajo gratuito significa la quiebra del latifundio como generador de renta en trabajo: los indígenas y campesinos no aceptan más trabajar gratuitamente para el patrón a cambio de las tierras que cultivan para su subsistencia. La huelga se radicaliza, y deciden no trabajar ni por dinero: rompen el latifundio.

Pero en los años 60, las propias comunidades campesinas forman sindicatos. Estar sindicalizados les abría la posibilidad de coordinar sus luchas desde una Federación y acceder a la defensa legal. Además, permitía tener como interlocutor al Ministerio de Trabajo en Lima, y ya no a los poderes locales aliados de los hacendados. Bajo la forma de sindicatos, las comunidades toman las tierras que les habían pertenecido

El segundo rasgo es que no es un movimiento campesino violento; particularmente desde 1963, claramente elude la violencia y el enfrentamiento. Las tomas de tierra eran coordinadas a través de la federación, de manera que cuando había una toma en una zona y la policía se desplazaba allí para desalojarlos, los campesinos abandonaban la tierra tomada y una nueva toma se producía en otro lugar, al que la policía tenía que desplazarse abandonando el primero, que volvía a ser toma-

do. Impresionantes narraciones de los periódicos de la época muestran cómo se producían los grandes mítines en la ciudad de Cusco, cuando miles entraban al sonido de pututos en las montañas, recorrían la ciudad gritando consignas en quechua, y el periódico concluía diciendo “y no se alteró el orden público”; es decir, en esas enormes manifestaciones de fuerzas, no se rompía ni un vidrio.

El tercero, que el movimiento campesino no invoca la “justicia” sino la legalidad: se recurre a la “huelga contra el trabajo gratuito” que estaba por supuesto prohibido, y se “recuperan” las tierras que los títulos antiguos o la memoria de sus viejos decían que eran suyas (Remy, 1990). En Cusco, por ejemplo, es en esos términos de “recuperación” y no “toma de tierras” que la prensa regional informa acerca de las movilizaciones. Una serie de símbolos, como el uso por primera vez de la bandera peruana en una movilización campesina, invocan esta legalidad.

La reforma

El Gobierno Militar se inicia como se sabe el 3 de octubre de 1968 y el 24 de junio de 1969 promulga la ley 17716, ley de Reforma Agraria que transforma el paisaje social, productivo y económico del agro peruano. El propio General Velasco anunció la medida en los siguientes términos:

“Hoy, en el Día del Indio, día del campesino, el Gobierno Revolucionario le rinde el mejor de todos los tributos al entregar a la nación entera una ley que pondrá fin para siempre a un injusto ordenamiento social que ha mantenido en la pobreza y en la iniquidad a los que labran una tierra siempre ajena y siempre negada a millones de campesinos. (...) De hoy en adelante, el campesino del Perú no será más el paria ni el desheredado que vivió en la pobreza, de la cuna a la tumba, y que miró impotente un porvenir igualmente sombrío para sus hijos. A partir de este venturoso 24 de junio, el campesino del Perú será en verdad un ciudadano libre a quien la patria, al fin, le reconoce el derecho a los frutos de la tierra

que trabaja, y un lugar de justicia dentro de una sociedad de la cual ya nunca más será, como hasta hoy, ciudadano disminuido, hombre para ser explotado por otro hombre” (Velasco, 1969)

Sobre este proceso, ampliamente conocido y discutido con ocasión de los 50 años de la promulgación de la ley, resta sólo recordar tres elementos:

El primero, y en el mismo sentido del movimiento campesino de la década anterior, que la Reforma Agraria tuvo un objetivo de “justicia social” y expropiación de haciendas privadas, incluyendo aquellas tecnificadas, y no sólo el “latifundio improductivo” que había cubierto las imágenes de reforma agraria anteriores: prácticamente todas las tierras en manos de grandes propietarios privados. Incluso, por presión de movimientos campesinos, se elimina la posibilidad que existía en la ley original de que los hacendados por iniciativa privada repartieran entre familiares unidades medianas y entregaran por su iniciativa parte de ellas a los campesinos. Esa opción se cancela, y prácticamente todas las tierras de hacienda entran a procesos de expropiación, aunque algunos valles muy productivos y de mediana propiedad, como los de Acarí o Tacna y Moquegua, quedan fuera. Este objetivo, asociado a la justicia social a través de un gigantesco acto redistributivo, permitiría (y de hecho lo hará) ampliar el mercado interior, la demanda interna (Eguren, 2014).

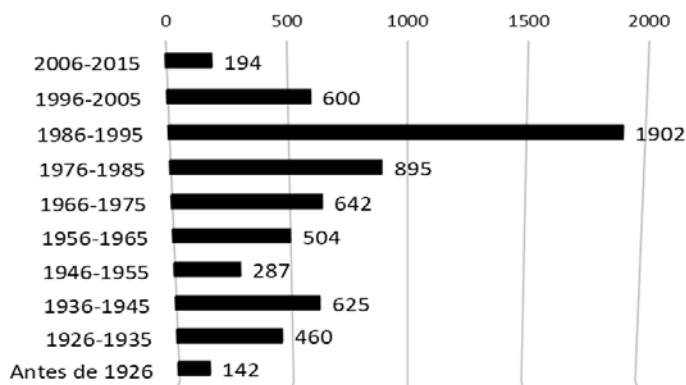
El segundo, que en sentido contrario al del movimiento campesino y de las reformas agrarias anteriores, se establece que las tierras expropiadas no se reparten en parcelas individuales: el objetivo no es fortalecer la pequeña y mediana propiedad como actor del desarrollo agrícola, sino crear un sector de grandes –muy grandes- empresas asociativas (Cooperativas o SAIS) de las que los campesinos beneficiarios de la reforma serían los propietarios. El modelo empresarial no se pregunta, no se consulta: se impone. El objetivo era mantener, e incluso elevar, los volúmenes de producción del sector para abastecer de alimentos e insumos (baratos) a las ciudades y la industria protegida. El tema del modelo empresarial generará una permanente tensión entre los benefi-

ciarios de la reforma y el Gobierno, y será objeto de movimientos campesinos como el de Andahuaylas contra el modelo asociativo en 1975.

Y el tercero, que la comunidad campesina no era un actor relevante para el Gobierno Militar, por lo que en tierras donde no era posible crear cooperativas, se instalan unos “grupos campesinos”: una suerte de “pre cooperativas” que terminado el Gobierno Militar y, particularmente, durante el primer gobierno de García, en pleno contexto de violencia, se convertirán en comunidades²⁷. Pero sí legisla sobre ellas. En 1970 el Gobierno emite un Estatuto de Comunidades Campesinas que, en primer lugar, cambia su nombre, eliminando el término “indígenas” por considerarlo excluyente, y norma su organización interna.

Figura 3

Numero de Comunidades Campesinas Reconocidas por decenios



Fuente: MIDAGRI-DIGESPACR (2021). Elaboración propia.

Esta nueva organización de las comunidades se asemeja a las cooperativas, con un Consejo de Administración cuyo presidente se constituía en representante legal de la comunidad (en sustitución del antiguo

²⁷ Ver para el caso de Ayacucho, bien documentado, (Urrutia, Loayza, & Luján, 2020).

“personero), El presidente debía ser elegido, inscribirse en la Dirección de Comunidades Campesinas del Ministerio de Agricultura, y debía saber expresarse en español, leer y escribir, lo que hace recaer la dirigencia interna en una generación más joven (alfabeta) (Remy, 2014). Desde la reforma, el número de comunidades campesinas reconocidas en el país, se disparó:

Aún sobre comunidades, es bueno remarcar que, esto sí por primera vez, el Gobierno Militar reconoce (estrictamente, crea) las “comunidades nativas” registrando con ese nombre las sociedades de la Amazonía²⁸.

Directamente, la aplicación de la reforma agraria significó la transferencia de propiedad de 9.7 millones de hectáreas de tierra que poseía el reducido sector de hacendados, a 390 mil campesinos beneficiarios.

Tabla 3
Superficie adjudicada por Reforma Agraria en el Perú

	Nro.	SUPERFICIE ADJUDICADA (Has.)					
		Riego	Secano	Pastos	Forestal	No agrícola	Total
Cooperativas	586	272.7	155.8	1,317.4	80.8	380.8	2,207.5
Complejos agro-industriales	12	97.8	3.9	-	-	26.8	128.6
SAIS	60	35.7	230.3	2,089.0	111.3	341.1	2,807.3
EPS	13	4.2	8.5	206.2	0.1	13.8	232.7

28 En 1974 se dicta el DL 20653 -Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva- con el objetivo de “establecer una estructura agraria mediante proyectos de asentamiento rural, que contribuyan al desarrollo integral de las regiones de Selva y Ceja de Selva, a fin de que su población alcance niveles de vida compatibles con la dignidad de la persona humana” (artículo 1 de la ley) (Autor, año, pág. x). Su artículo 6 señala que el estado reconoce la existencia legal y la personalidad jurídica de las Comunidades Nativas, originadas, según la norma legal, “en los grupos tribales de la selva y ceja de selva”.

	Nro.	SUPERFICIE ADJUDICADA (Has.)					
		Riego	Secano	Pastos	Forestal	No agrícola	Total
Grupos campesinos	870	41.2	237.1	1,287.2	23.5	150.5	1,739.4
Comunidades campesinas	463	56.0	42.0	668.3	5.8	132.9	905.0
Campesinos independientes	-	87.9	407.4	99.4	0.4	88.2	683.3
Total*		595.4	1,085.1	5,667.3	221.8	1,134.2	8,703.9

Fuente: Urrutia, Remy, y Burneo (2019, p. 25). Elaboración propia.

El montaje de la Reforma Agraria significó incorporar una serie de restricciones a la propiedad: se impuso un límite al tamaño de propiedad individual (no más de 50 ha), se prohibió la conducción indirecta (arrendamiento), las sociedades anónimas y los capitales extranjeros; requirió además la creación de un Tribunal Agrario para evitar que el poder judicial tradicional trabara los procesos de afectación y adjudicación con “amparos”, y hasta los revirtiera.

Para terminar con las grandes reformas, aunque no sea del Gobierno Militar, cabe resaltar el cambio que introduce la Constitución de 1979, de grandes repercusiones políticas y sociales en el ámbito rural, al reconocer el derecho de la población analfabeta al voto. Este cambio sustancial en los derechos políticos, complementa, por así decir, el efecto de eliminación de desigualdades y de producción de sociedades rurales más igualitarias²⁹.

La contrarreforma

Al término del Gobierno Militar no se habían logrado estabilizar las empresas sociales creadas por la reforma agraria, y eran más bien una fuente permanente de tensión de relaciones en el campo (entre socios,

29 El cambio constitucional llega tarde para evitar la violencia: el día que se aplicaba por primera vez este derecho, en las elecciones presidenciales de 1981, el grupo subversivo Sendero Luminoso inicia la “lucha armada” que costará al país una década de destrucción de vidas y activos.

entre socios y directivos y, sobre todo, entre socios y comunidades campesinas en las SAIS). En el contexto del conflicto armado interno, apoyadas en una legislación belaudista que permitía el cambio del modelo empresarial, las empresas asociativas se parcelan, dando origen a la estructura de propiedad de la tierra que vimos en el gráfico que inicia este texto, que recoge la información del Censo Agropecuario de 1994: una sociedad rural fundamentalmente campesina.

Lo que sucedió probablemente es que, fuera de la tutela de un gobierno militar, las sociedades rurales moldearon la reforma a sus expectativas y necesidades. A diferencia de lo que sucedió con otros sectores también reformados -las comunidades industriales y mineras, los diarios, la educación y, posteriormente, las empresas estatales creadas por estatización de sectores estratégicos-, no hubo un retroceso, un retorno a la situación anterior; pero tampoco se consolida el modelo de empresa social que se creó. Las tierras se reparten.

Pero los cambios más importantes se producen en los años 90, tras la implementación de las reformas del Consenso de Washington. Estos cambios incluyeron una nueva Constitución, que no se realizó por los procedimientos establecidos en la anterior, sino a través del cierre del Congreso y la instauración del gobierno autoritario de Fujimori. Para que se procesara esta nueva transformación en el sector, nuevamente, es el Estado el que interviene, produciendo un nuevo marco legal por el cual:

- Se elimina la restricción al mercado de tierras y cualquier límite a la extensión de la propiedad rural
- Se elimina la protección constitucional a las tierras comunales
- Se elimina la restricción a la propiedad de personas jurídicas (sociedades anónimas)
- Se elimina la restricción a la inversión extranjera
- Se incluye la propiedad de la tierra en el código civil como cualquier objeto (se elimina el Tribunal Agrario)
- Se desarrolla infraestructura de riego por APP, e incluso como obra pública, que se vende en lotes de más de 1,000 ha
- Se crean nuevas instituciones, como ProInversión, a cargo de la negociación nacional e internacional de inversiones. En el

caso del agro, se le entrega la negociación de las nuevas tierras irrigadas por inversiones públicas

El resultado ha sido un enorme proceso de concentración de tierras, impulsado por el Estado y los gobiernos regionales (entrega de tierras “eriazas”, concesiones forestales...) a niveles –en la costa- no vistos antes. Lo que se hace es desarrollar sistemas de riego en áreas de bosque seco, “descampados”, invernadas, etc. O en la selva, por desarrollo de plantaciones de palma aceitera. Una gran propiedad en manos ahora de sociedades anónimas que explotan la tierra básicamente para exportación. Lo que ha pasado con la tierra se puede observar en nuestro gráfico del inicio que recoge la información del CENAGRO 2012: una transformación en la estructura de propiedad. La Tabla 4 siguiente muestra quiénes son los principales propietarios de tierras (solo con inversiones entre 2004 y 2010):

Tabla 4

Área Total Adquirida (hectáreas) por Grupo Económico. 2004-2010

Grupo Económico	Área Total	Rubro
Dyer & Coriat	8,458	Agroexportación
Minera San Simón	7,074	
REGO	3,778	
Asociación Pampa 3 Chozas	1,639	
Green Peru S.A.	1,360	
Gandules Inc. S.A.	1,234	
San Fernando	926	
Danper Trujillo SAC	860	
Leonoro Anaya Zignago	831	
El Rocío	730	
Villa Agro EIRL	722	
Agro las Dunas	432	

Grupo Económico	Área Total	Rubro
Gloria	52,397	Azúcar o Palma Aceitera / Biocombustibles
Oviedo	22,000	
Grupo Manuelita	9,100	
Grupo Wong	7,200	
Huancaruna	6,500	
Agrícola Pampa Baja	1,289	
COMISA	26,300	
Romero	18,858	
Maple Gas Co.	10,674	
Grupo SEM	8,620	
Bioandes	1,500	
Eneropex Peru	500	
Biodiesel Ucayalli	500	
Total	193,482	

Fuente: Remy y De los Ríos (2012). Elaboración propia.

Se trata de algunos de los más importantes grupos económicos del país:

- Grupo Gloria. Capital Nacional (familia Rodríguez Banda). Origen: negocio de transporte. Múltiples empresas. En 2004 facturaron por 725 millones.
- Grupo Dyer y Coriat: Origen: ferretería, luego pesca. Hoy grupo transnacional (inscrito en Noruega). Principales accionistas: DYER-CORIAT HOLDING, S.L; DEUTSCH E BANK AG LONDON; ANDEAN FISCHING L.L.C; FONDO DE INVERSIÓN AGROINDUSTRIAL; CLEARSTREAM BANKING S.A.; SOUTH WINDS AS; PERU LAND FARMING LLC; JP MORGAN CLEARING CORP; ORKLA ASA; EUROCLEAR BANK S.A./N.V. ('BA').
- Grupo Romero: Importante grupo empresarial de origen familiar. Propietario del Banco de Crédito y múltiples negocios. Nuevas tierras en Piura (Caña Brava) 6,000 ha. con inversión de 210 millones para etanol y 12,000 Ha en San Martín (Palma del Espino). Recientemente, procesos judiciales pusieron

en evidencia los aportes millonarios del grupo a las campañas electorales de candidatos defensores del modelo económico

Como puede verse, en general no son familias, pues aun cuando figuran apellidos su funcionamiento es fundamentalmente corporativo. Se trata de grupos empresariales donde la agricultura es solamente una parte de conglomerados muy diversificados de negocios. Es algo totalmente diferente del viejo hacendado, que podía estar presente o ausente en sus dominios.

Esta concentración no ha supuesto una masiva venta de tierras de pequeños agricultores. Ellos se mantienen en lo que se llama los “valles viejos” de la reforma agraria. La nueva concentración ha ocurrido bajo el impulso del Estado por adjudicación de tierras eriazas, subasta de tierras de irrigaciones estatales, Alianzas Público-Privadas, venta de acciones de las ex-cooperativas azucareras, venta de terrenos eriazos, etc.

En los andes, también una expansión de grandes empresas ha comprometido tierras y transformado sociedades. Pero ahí no han sido empresas agrícolas, sino mineras. El Perú resulta siendo uno de los casos de mayor desarrollo del ciclo de inversiones mineras en América Latina que se inicia en 1990. Entre ese año y 1997 las inversiones en explotación minera en todo el mundo crecieron en un 90%; en América Latina el crecimiento fue de 400%, en tanto que en el Perú fue de 2,000 % (Bebbington, 2007; Remy, 2010). En ese periodo, la tendencia al alza de los precios de los minerales y el desarrollo de nuevas tecnologías que permiten explotaciones que antes no eran factibles, se une en el Perú al nuevo marco legal de ajuste estructural y a la nueva legislación minera, más favorable a las inversiones, promulgadas desde 1990.

Instalar una explotación minera significa el vaciamiento de un enorme espacio donde operaciones de compra de propiedades sacan o desplazan a la población que existía antes. Así, comunidades campesinas han vendido tierras a empresas mineras, pero en contextos de desigualdad de información. Ello mantiene una permanente situación de conflicto que se agrava con las sospechas de daño ambiental a ganados y tierras agrícolas. Una sociedad polarizada: grandes (enormes) empresas con alto poder fáctico, cercanas a los diferentes gobiernos, y

presionando por la defensa de sus intereses, y miles de pequeños con muy poco poder, fuera de la acción colectiva.

En la costa, una nueva fuente de conflicto fueron las deplorables condiciones de vida de la población eventual: grandes empresas que se instalan en las proximidades de ciudades grandes (Ica por ejemplo) o intermedias (Virú), y se desentienden de las condiciones de vida de la mano de obra eventual, que por decenas de miles irrumpe en espacios urbanos no preparados para esta masividad.

Por otra parte, esta modalidad de organización grande y “moderna” (gerencial), hace que en la zona agraria misma se encuentren administradores, ingenieros, pero no directivos con quienes los trabajadores puedan discutir. Hasta hace poco tiempo, monopolizaron la relación del Ministerio de Agricultura con el campo: la política agraria no veía la pequeña producción, la producción de alimentos para el mercado interior y solamente legislabo y promovía la gran propiedad y la exportación, abandonando la agricultura de mercado interior. El pequeño productor quedó entonces como un “problema” que debía resolver el Ministerio que atiende “pobres”: Desarrollo e Inclusión Social³⁰. Hay pues, un enorme desequilibrio de poder; a eso denomino la nueva polarización rural.

Los primeros años de la presente década han sido años de lluvias normales o intensas en la costa. El 2014, sin embargo, se presenta con un escenario de sequía y habrá que ver si las autoridades de agua respetan los “valles viejos” con pequeños agricultores, o entregan más agua a las grandes agroempresas, porque tienen cultivos permanentes.

El paro agrario del año 2018 empezó a cambiar la relación del Ministerio de Agricultura con los pequeños agricultores, inspiró ya algunos cambios en el gobierno de transición y emergencia y generó un

30 Es muy sorprendente este desinterés por décadas del Ministerio de Agricultura por las pequeñas unidades agropecuarias: producen cerca del 60% de los alimentos que consumimos a diario los peruanos y precisamente por su pequeña escala y enorme diversidad, sustentan el desarrollo de la variada gastronomía peruana. Pero está muy poco organizada, con grandes dificultades de coordinación y agremiación.

nuevo contexto con el triunfo electoral de Perú Libre en 2021 y el nombramiento de un ministro presidente de la Confederación Nacional Agraria, que anunció una “segunda reforma agraria”. El fallido golpe de Estado propiciado por el propio presidente Castillo, su vacancia por el Congreso y el apoyo de éste a la asunción de su vicepresidenta, generaron una amplia protesta rural, fuertemente reprimida, con un alto costo de vidas humanas³¹. ¿Indignación? ¿desafección? ¿desconfianza? Es temprano todavía para saber qué se está procesando como actitudes en estas sociedades rurales.

Conclusiones

¿Logrará consolidarse? El futuro todavía es incierto. Subsisten grandes dificultades para construir una sociedad dialógica, que reconozca a los diferentes como iguales; más bien la prioridad de unos parece marcar la exclusión de otros. Tal es el principal resultado de la irrupción en una historia republicana difícil, de una “república aristocrática”; una construcción estatal, económica, y política radicalmente excluyente, que se consolidó: que apartó a grandes sectores de productores del acceso a sus recursos productivos y a su autonomía y los apartó del derecho ciudadano al voto por casi un siglo. Los retornos no han sido fáciles y hemos vivido dictaduras y altas dosis de violencia. El sector agrario en su historia de 200 años, de un inicio más abierto a la inclusión y un cierre excluyente, una reforma y una contrarreforma, es testigo de este montaje social que no tiene un final feliz de integración tras 200 años, sino mantiene y reproduce extremas desigualdades.

Referencias

- Assadourian, C. (1979). “La Producción de la Mercancía Dinero en la Formación del Mercado Interno Colonial”. En E. Florescano, *Ensayos sobre el desarrollo económico de México y América Latina (1530-1975)*. México: F.C.E.

31 Sobre esta protesta rural, ver los diferentes artículos contenidos en Monge, Burneo & Dammert, 2024

- Basadre, J. (1983). *Historia de la República del Perú 1822-1933*. Lima: Editorial Universitaria.
- Bebbington, A. (2007). *Minería movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: CEPES.
- Bonilla, H. (1975). *Gran Bretaña y el Perú 1826-1919. Informes de los cónsules británicos*. Lima: IEP.
- Bonilla, H. (2020). *Guano y burguesía en el Perú. Contrastes y paralelos en el marco de la región andina*. Lima: IEP.
- Chiaromonti, G. (1995). “Andes o Nación: la reforma electoral de 1896 en Perú.” En A. Annino, *Historia de las elecciones en Iberoamérica, Siglo XIX. De la formación del espacio político nacional*. Buenos Aires: F.C.E.
- Cook, Noble David (2013). *La catástrofe demográfica andina. Perú 1520-1620*. Lima: PUCP – Fondo Editorial
- Cotlear, D. (1988). “Cambio institucional, derechos de propiedad y productividad en las comunidades campesinas”. *Revista Andina*, X(X), pp. XX-XX
- Cotler, J. (1969). “Pautas de cambio en la sociedad rural”. En J. Cotler, L. Williams, O. Alers, F. Fuenzalida, W. Whyte, G. Alberti, & J. Matos Mar, *Dominación y cambios en el Perú rural*. Lima: IEP.
- Cotler, J. (1979). “La mecánica de la dominación y el cambio social en el Perú”. En J. Bravo Bresani, J. Cotler, A. Escobar, J. Matos Mar, & A. Salazar Bondy, *Perú Problema: cinco ensayos*. Lima: IEP.
- De La Cadena, M. (2015). *Earth Beings. Ecologies of Practice across Andean Worlds*. Duke: Duke University Press.
- Del Aguila, A. (2013). *La ciudadanía corporativa: política, constituciones y sufragio en el Perú (1821-1896)*. Lima: IEP.
- Deustua, J. (1983). “Sobre movimientos campesinos e historia regional en el Perú moderno: Un comentario bibliográfico”. *Revista Andina*, 1, pp. XX-XX
- Eguren, F (2014). “De la reforma agraria al neolatifundio: El crecimiento capitalista del campo peruano”. En Almeira, Guillermo et al. (coords): *Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982- 2012)*. Volumen II. Universidad Autónoma Metropolitana, México

- Flores Galindo, A., & Burga, M. (1987). *Apogeo y crisis de la República Aristocrática. Oligarquía, aprismo y comunismo en el Perú 1895-1932*. Lima: Rikchay Perú.
- Giraldo, M., & Liria, A. (1979). *Hacienda y gamonalismo: Azángaro 1850-1920*. Tesis de Maestría. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Golte, J & De La Cadena, M. (1986) *La codeterminación de la organización social andina*. Lima: IEP
- Gonza, A. (2020). “Discurso y política indígena en el Oncenio de Leguía”. *Espiral, Revista de Geografías Y Ciencias Sociales*, 2(3), pp. XX-XX
- Gonzalez Prada, M. (1938). *Figuras y Figurones*. Lima: Gutiérrez Girardot.
- Grompone, A., & Remy, M. (2021). “No una sino muchas muertes. Partidos políticos y movimientos sociales al bicentenario”. En N. Gonzalez, & R. Asencio, *La promesa incumplida. Ensayos críticos sobre 200 años de vida republicana*. Lima: IEP.
- Guerrero, A. (1991). *La semántica de la dominación: el concertaje de indios*. Quito: Ediciones Mundi-Prensa.
- Jacobsen, N. (2013). *Ilusiones de la transición. El altiplano peruano, 1780-1930*. Lima: IEP.
- Jacobsen, N. (2019). “Ciclos cambiantes de materias primas, internacionalización limitada y productividad restringida: La economía del sur peruano 1821-1932”. En M. Monsalve, *Historia económica del sur peruano. Lanas, minas y aguardiente en el espacio regional*. Lima: BCR - IEP.
- Klaren, P. (1970). *La formación de las haciendas azucareras y los orígenes del APRA*. Lima: IEP.
- Lausent-Herrera, I (2000). *Sociedades y templos chinos en el Perú*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de del Perú
- Manrique, N. (1988). *Yawar Mayu. Sociedades terratenientes serranas. 1879-1910*. Lima: DESCO.
- Monge, C, Burneo, M.L., & Dammert, J.L. (eds.) (2024). *Crisis política y estallido social en el Perú. Una mirada con perspectiva histórica y desde las regiones*. Lima, SEPIA

- Polanyi, K. (2021). "Nuestra obsolescencia de mercado", *Revista de Economía Institucional*, 23(45), 185-201. Publicado originalmente en *Commentary* 13, 1947. Accesible en http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-59962021000200185&script=sci_arttext#fn2
- Ponce de León, F. (1918). "Formas de arrendamiento de terrenos de cultivo en el departamento de Cusco y el problema de la distribución". *Revista Universitaria*. X(X), pp. XX-XX
- Ramírez, J. (2006). "Cronología y fuentes de la historia Rapanui 1722-1966". *Archivium. Revista del Archivo Histórico Patrimonial de Viña del Mar*, Año VI (7), pp. XX-XX
- Remy, M. (1988). "La sociedad local al inicio de la República: Cusco 1824-1850". *Revista Andina*.
- Remy, M. (1990). "¿Modernos o tradicionales? Las ciencias sociales frente a los movimientos campesinos en los últimos 25 años". En H. Bejar, F. Eguren, O. Plaza, & M. Remy, *La presencia del cambio. Campesinado y desarrollo rural*. Lima: DESCO.
- Remy, M. (2010). "El asedio desde los márgenes. Entre la multiplicidad de conflictos locales y la lenta formación de nuevos movimientos sociales en el Perú". En M. Tanaka, & F. Jacome, *Desafíos de la gobernabilidad democrática: reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina*. Lima: IEP.
- Remy, M. (2014). "Población indígena y construcción de la democracia en el Perú". En R. Cuenca, *Etnicidades en construcción. Identidad y acción social en contextos de desigualdad*. Lima: IEP.
- Remy, M., & De Los Ríos, C. (2012). "Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina. Caso Perú". En S. Gómez, & F. Soto Baquero, *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*. Santiago de Chile: FAO.
- Remy, M., & Glave, L. (1983). *Estructura agraria y vida rural en una región andina: Ollantaytambo entre los siglos XVI-XIX*. Cusco: CBC.
- Remy, M., Fort, R., & Paredes, H. (2015). *¿Es necesaria una Estrategia Nacional de Desarrollo Rural en el Perú? Aportes para el debate y propuesta de implementación*. Lima: GRADE.
- Rénique, J. (1991). *Los sueños de la sierra: Cusco en el siglo XX*. Lima: CEPES.

- Rodríguez-Pastor, H (2000). *Herederos del dragón. Historia de la comunidad china en el Perú*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú
- Thorp, R & Bertram, G. (1985). *Perú: 1890-1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta*. Lima: Mosca Azul Editores, Fundación Friedrich Ebert, Universidad del Pacífico
- Urrutia, J. (2014). *Aquí nada ha pasado. Huamanga siglos XVI-XX*. Lima: IEP, IFEA, COMISEDH.
- Urrutia, J., Loayza, C., & Luján, C. (2020). *Ayacucho, idas y vueltas de la reforma agraria*. Lima: IEP.
- Urrutia, J., Remy, M., & Burneo, M. (2019). *Comunidades campesinas y nativas en el contexto neoliberal peruano. Una lectura del CENAGRO 2012 y las hojas de información complementarias*. Lima: CEPES - IEP.
- Valderrama, M. (1977). "El proceso de fragmentación de la propiedad rural en el Departamento de Cajamarca". *Debates en Sociología*. X(X), pp. XX.
- Wachtel, Nathan (1971). *La vision des vaincus. Les indiens du Pérou devant la conquête espagnole (1530-1570)*, Paris : Gallimard.

PODER Y RIQUEZA FEMENINA DEL ANTIGUO PERÚ PARA EL BICENTENARIO

MARITZA VILLAVICENCIO

Con ocasión del Bicentenario de la Independencia del Perú, se produjeron importantes encuentros de corte académico en los que se analizó el proceso emancipatorio, los problemas no resueltos por la independencia, un balance de los doscientos años de vida republicana; en suma, fueron convocatorias encaminadas a repensar la república.

Dentro de ese gran propósito, destaca el énfasis que se le dio a los procesos ocurridos en las regiones y al papel de las mujeres en la gesta emancipatoria, algo novedoso y loable pues se incluyeron a los olvidados y olvidadas de la historia peruana. Sin embargo, tan notable como esa inclusión ha sido la exclusión del antiguo Perú. Omisión inexplicable, si se considera que los mayores aportes intelectuales y doctrinales del pensamiento político de los siglos XIX y XX incorporaron razonadamente a las antiguas civilizaciones incas y preincas para dilucidar las problemáticas que en esos momentos fueron identificadas cruciales, y abordar así un proyecto de nación. Un elemento clave que se introdujo en ese debate, fue la diversidad cultural milenaria del Perú, que la naciente arqueología peruana develó, ofreciendo argumentos contundentes que impregnaron y hasta direccionaron las convergencias y divergencias político-ideológicas.

Sin embargo, a diferencia del siglo pasado, los recientes hallazgos arqueológicos que dan cuenta de templos, palacios y tumbas suntuosas de mujeres enterradas con símbolos materiales de poder, no han calado en las reflexiones y propuestas de la agenda pública sobre la igualdad de

género y el empoderamiento femenino, ni en los discursos feministas y menos en el razonamiento de un proyecto nacional.

En este artículo sostengo que la inclusión del antiguo Perú fue un elemento constitutivo y central del pensamiento peruano de las primeras décadas del siglo XX, para proyectar al Perú como nación, y, que la omisión de esta etapa fundamental en la reflexión político intelectual contemporánea, afecta toda perspectiva de desarrollo integral del país, pero en particular, incide de manera dramática sobre las peruanas. Por lo que expondré la memoria del poder femenino y las estrategias de riqueza como género que las peruanas construyeron durante la larga etapa del antiguo Perú, y en consecuencia proponer en la agenda programática nuevas perspectivas de análisis sobre la pobreza femenina y la supeditación sistémica de las peruanas durante los doscientos años de república, proyectando desde esta historia aportes para repensar, y por qué no, refundar la nación peruana.

La Nación Imaginada

La percepción fracturada de nuestro devenir histórico fractura también cualquier diagnóstico de la realidad presente, pues omite la larga etapa donde se establecieron los fundamentos territoriales y culturales vigentes en el Perú actual y de sus posibilidades a futuro, por lo que suprimirla en el presente anula espacios de reflexión fundamentales.

Hace algunas décadas entendí, que la reflexión histórica es la clave para comprender todo período histórico e incluso a las volátiles coyunturas, sobre todo para una región como el Perú, tal como lo señaló la historiadora María Rostworowski: un país como el nuestro que conjuga una historia milenaria sobre geografías disímiles y multiplicidad de ecosistemas, además de haber originado una de las más ricas biodiversidades del planeta y desarrollos culturales tan diversos como sus espacios naturales, que en el presente siglo se resumen en un conjunto desintegrado o erráticamente integrado de desordenadas aglomeraciones urbanas con pequeñas comunidades rurales, de aisladas interacciones locales con liadas comunicaciones interregionales.

Es indispensable pues, retomar la propuesta de la Fernand Braudel (Braudel 1970, p. 64-82), quien “nos invitaba a razonar el tiempo histórico en tres dimensiones: corta, mediana y larga duración, pero además, nos instruía a ubicar los hechos históricos en cada una de esas dimensiones y simultáneamente cruzarlos transversalmente por todas ellas, para encontrarles su verdadero sentido” (Villavicencio M., 2017, P.27), pues la valoración de un hecho coyuntural (corto plazo) puesto en su contexto estructural (mediano plazo), y ambos ubicados en la proyección del desarrollo civilizatorio en que están inmersos (larga duración), nos dará una perspectiva muy diferente a la que obtendríamos, si obviamos esa “síntesis de las temporalidades” (Villavicencio G., 2020, blog ECOS).

Ahora bien, adoptar esta metodología europea del siglo XX en el siglo XXI peruano, supone considerar la velocidad y la dimensión que el espacio-tiempo ha adquirido en la era digital que caracteriza y define nuestra contemporánea sociedad global. Supone también, si la asumimos para pensar el Perú de hoy, incorporar la heterogeneidad de la realidad peruana, que conjuga de manera desigual y combinada dinámicas temporales y espaciales tan diversas o contradictorias, como la convivencia del espacio virtual con el espacio ritual, la velocidad digital con el ritmo de la Naturaleza, la información y el conocimiento tecnológico occidental con la tecnología y saberes ancestrales, el aislamiento e individualismo de las redes sociales con la colectividad de la vida comunal rural y urbana.

Una de las partes contrastantes de estas heterogeneidades, tiene sus raíces culturales en las remotas sociedades del antiguo Perú. Sin embargo, cuando se colocan sobre la mesa los temas cruciales del país, los diagnósticos sociológicos, antropológicos, económicos e incluso los históricos, eluden la larga duración: el antiguo Perú ni siquiera es un tópico referencial para comprender ese legado milenario, ni para calibrar su magnitud en la totalidad cultural de la realidad peruana. Ese sesgo intelectual se ha evidenciado en los coloquios sobre el Bicentenario, en los que, salvo puntuales excepciones, los discursos se han circunscrito al período final del Virreinato e inicios de la República, postura que rompe con la tradición inte-

lectual de fines del siglo XIX y del XX, que asumieron la misión de imaginar la nación.

Durante la década del setenta del siglo XIX el impulso de la prensa escrita y las tertulias literarias animadas por las primeras escritoras de la República, se convirtieron en espacios de convergencia de intelectuales que pensaban el Perú, se había abierto paso el primer gobierno civil y un espíritu esperanzador invadía el clima cultural. Esperanzas que se derrumbaron con la Guerra del Pacífico, cuya derrota devastó la sociedad, la economía y la moral de los peruanos.

La post guerra inauguró un momento cultural diferente: la intelectualidad se abocó a preguntarse sobre las causas profundas de la derrota; no bastaba la crítica hacia las acciones puntuales de los líderes políticos o militares. Los intelectuales de la post guerra quisieron desentrañar los nudos de la sociedad peruana desde perspectivas globales. Así surgieron pensadores que se adscribieron a las corrientes ideológicas contemporáneas de entonces (anarquismo, liberalismo, marxismo), que no sólo les proporcionaban marcos conceptuales, sino sobre todo paradigmas para imaginar la futura nación. En ese trance de cuestionamiento profundo, “el problema del indio” unido al “atraso de las provincias”, surgió como el nudo estructural para abordar los problemas y las posibilidades de la construcción del Perú como nación.

Habiendo sido abordado por las escritoras contestatarias del siglo XIX, como su gran exponente Clorinda Matto de Turner, en el siglo XX se posiciona en el centro del debate doctrinal, ideológico, político y cultural. Desde las posturas furibundamente críticas iniciadas por Manuel Gonzales Prada, pasando por la corriente tutelar del Indigenismo con Luis E. Valcárcel entre sus mentores y las variantes radicales de José Carlos Mariátegui y Víctor Raúl Haya de la Torre (Jancsó, 2009, p. 12), hasta la otra orilla ideológica con José de la Riva Agüero y Osma y Víctor Andrés Belaúnde como notables exponentes. Todos ellos tomaron la historia prehispánica como legítimo legado para discernir el tema central, en una perspectiva de proyección nacional, territorial y geopolítica.

Así, Gonzales Prada reivindicó como verdadera civilización el pasado histórico: “la organización política y social del antiguo imperio incaico admira hoy a los reformadores y revolucionarios europeos” (Gon-

zales Prada [1924], p. 340), y le hacía proclamar que “una hacienda se forma por la acumulación de pequeños lotes arrebatados a sus legítimos dueños” (González Prada, [1924], p. 339); es decir, a los constructores de esa civilización. Haya de la Torre posicionaba el lema “Ama Llulla, Ama Sua, Ama Quella” de supuesto origen inca (La Cruz C., La Cruz S., Yanapa, Bazalar y Loza, 2014, p. 28-32). Víctor Andrés Belaúnde propuso la incorporación del indio en la construcción nacional, basada en su tesis sobre el Incario. Argumentaba que siendo el Perú cuna de una civilización única y original en el mundo, es en esta grandiosa etapa donde se encuentran los elementos esenciales de la vocación y destino de la peruanidad. Es más, sustentó que en la proyección imperial incaica se debe inspirar la conciencia del papel que al Perú le toca desempeñar en el mundo¹. Su narrativa sobre el mestizo como síntesis de la identidad peruana, impregnó la mentalidad de la oligarquía y la mesocracia limeña.

José de la Riva Agüero y Osma, desde las aulas al campo político sostuvo la continuidad histórica como hilo conductor para la reconstrucción y la unidad nacional. Su pensamiento no fracturaba el pasado del presente; incluso a lo largo de sus propias transformaciones ideológicas desde el liberalismo democrático al autoritarismo de corte fascista, siempre tuvo de referente el pasado histórico.

La relevancia de dilucidar el antiguo Perú, adquiere importancia, por un aspecto decisivo de la polémica: el enfoque del origen “del problema del indio”, que como se dijo fue central. Para unos tenía sus raíces en el pasado prehispánico; en cambio, para otros el problema se inició en el encuentro de la población nativa con los colonizadores occidentales, encuentro tortuoso para unos y benéfico para otros. De esta manera, el pasado histórico ingresó como elemento sustantivo para

1 Según Belaúnde, los elementos esenciales a recuperar del legado del Imperio Inca eran la capacidad que tuvo de lograr la unidad política a pesar de la diversidad geográfica y étnica, haber cumplido una misión civilizadora, frente a la supuesta barbarie anterior, los aspectos morales y de justicia, la eficacia de una clase dirigente selecta frente a los personalismos, y señalar que el antecedente territorial del Perú era el territorio inca.

pensar al Perú como nación: identidad nacional, nacionalidad, peruanidad y desde una perspectiva social, se convierte en el nuevo punto de referencia para sopesar y problematizar los derechos de la población indígena contemporánea, en particular, porque se reconceptualiza al “indio”, hito intelectual que estuvo asociado a otro gran acontecimiento: el nacimiento de la arqueología peruana.

Julio C. Tello y Max Uhle irrumpieron como sus dos pilares. Tello “representa el nacionalismo de una arqueología comprometida con el presente, mientras que el segundo, al investigador extranjero encerrado en un gabinete de trabajo, ignorando el presente, la identidad nacional y la conservación de los monumentos arqueológicos” (Ramos, 2014: pp. 3-4). Esta contraposición se avivó con el debate que sostuvieron ambos sobre el origen de los habitantes del Perú: Uhle sostuvo la teoría Aloctonista según la cual “las altas civilizaciones del Nuevo Mundo tenían su origen común en el área Maya”, mientras que Tello postuló la teoría Autoctonista, según la cual los habitantes del Perú tenían origen autóctono y amazónico. Esta polémica se insertó en el clima cultural, por lo que adquiere gran resonancia política e ideológica.

De un lado, “Las ideas difusionistas habían sido bien acogidas por el minoritario grupo étnico dominante para justificar su supuesta superioridad y procedencia foránea y plantear que históricamente los indígenas eran dependientes y sin capacidad de crear civilización propia (2005:27 Astuhuaman Gonzáles y Dagget)” (Ramos, 2014:14), lo que indirectamente naturalizaba trescientos años de colonización, y daba soporte a la neocolonización. “La jerarquización étnica y su reflejo socio político se convirtieron en argumentos que los grupos de poder criollos y su intelectualidad elevaron a la categoría de irrefutables, haciendo de su defensa una cuestión de preeminencia” (García, 2007: p21). La condición de pobreza, decrepitud y decadencia de los y las indígenas rurales contemporáneos, se había encaramado en la percepción hegemónica, no como una condición resultante de procesos histórico sociales, sino como condición natural e intrínseca de la “raza indígena”. Por tanto, la teoría del origen alóctono de las antiguas civilizaciones del Perú se sumó al argumento que negaba capacidades y habilidades

a la población indígena nativa, y justificaba su dominación blanca y extranjera.

En esas circunstancias surgió el padre de la arqueología peruana. “Las naciones requieren héroes y valores étnicos culturales, que estimulan y permiten el desarrollo de su nacionalidad y la identificación ancestral de los pueblos; Julio C. Tello nos proporcionó estos valores a través de su monumental obra científica (Nava Carrión 1992: 1331) (Ramos, 2014: p. 9). Por sus metodologías de trabajo e investigación, a Tello se le vinculó con la revalorización del pasado prehispánico; es más, a él mismo se le identificó como indígena: “El retoño del viejo árbol genealógico de los Inkas (Mejía Xesspe 1948:4)” (Ramos, 2014: p. 5), “fue de raza indígena pura e hizo ciencia como los Inkas” (Weiss 1848, citado en Kaulicke 2006:12)” (Ramos, 2014: p. 5).

Tello se desplazó por todo el Perú realizando sus trabajos de campo, lo cual le llevó a descubrimientos arqueológicos sucesivos, como las culturas Chavin, Paracas, Nasca, entre muchas más, cuyas ubicaciones geográficas se extendían por la costa, sierra y selva, desde el norte al sur, como del este al oeste, que ampliaron cronológica y culturalmente la dimensión de la historia peruana y con ella la diversidad de sus hacedores y hacedoras. Esta diversidad cultural del pasado desbarató teóricamente la supuesta incapacidad de los indígenas peruanos y su supuesta uniformidad, englobada bajo el término de carga discriminatoria y racista “indio”. Los hallazgos arqueológicos y el tesón de sus mentores por difundirlos e institucionalizarlos, pusieron en tela de juicio los conceptos racistas y proporcionaron argumentos a los defensores de la población indígena, que abogaban por su inclusión como ciudadanos en la reconstrucción nacional.

La intelectualidad de este período no estuvo ajena a los testimonios que le brindaba la historia del antiguo Perú, a través de los hallazgos arqueológicos; por el contrario, se nutrió de esta para dar respuesta a las grandes preguntas del país, en particular al grueso nudo que era la problemática de la población indígena. En cambio, hoy parece existir una brecha entre la Arqueología y el resto de las disciplinas científicas, que se manifiesta en la incomunicación entre ella, las Humanidades y las Ciencias Sociales. Parece que solo el turismo

y disciplinas afines se interesan por su impacto directo en el mercado nacional e internacional.

¿Será que el pasado milenario del antiguo Perú, que nutrió lo mejor del pensamiento peruano de los siglos XIX y XX es obsoleto en el siglo XXI? Guillermo Nugent advierte que hoy “las principales novedades vienen del pasado”². Yo tomo la posta y planteo que los graves vacíos teóricos actuales son precisamente el resultado de obviar esa rica historia. Los analistas de la realidad presente, tienen fracturada su percepción del Perú, al punto de ser sorprendidos por situaciones “inesperadas”, como la confrontación “étnico-racial” vista durante el proceso electoral 2021³. La contundente actualidad del racismo no fue percibida, como no lo son otras álgidas contradicciones socioculturales, pues la lectura de la realidad, se sustenta en un andamiaje conceptual que impide ver el legado del antiguo Perú, que está ante nuestros ojos plasmado en el patrimonio material e inmaterial y en la vida cotidiana de millones de peruanos del campo y la ciudad. Los conceptos de origen foráneo obstruyen aproximarnos a esa herencia viva, y como se le omite, tampoco se sabe qué preguntarle y cómo; por tanto, no se aprecia la posibilidad de encontrar respuestas o derroteros inéditos en el bagaje histórico prehispánico.

En 1987 salió al mundo las “Tumbas Reales del Señor de Sipán”. Para verlo se formaron colas inmensas de peruanos y peruanas de toda condición social y procedencia geográfica, a pesar de los tiempos de violencia terrorista, del abatimiento económico y moral. Fue el retorno del Señor de Sipán lo que levantó la moral y tuvo impacto económico no solo en Lambayeque, donde se ubica su tumba y mausoleo, sino en todo el Perú e incluso fuera del país. Emprendimientos de todo tipo (restaurantes y hoteles, por ejemplo), centros educativos, promociones

2 Nugent, G. 26 de diciembre de 2020. Reunión 8, Conversatorio Bicentenario. Comentario a la ponencia “¿Siempre pobres, nunca poderosas? Falacias Históricas sobre el poder y la riqueza femenina.”

3 Las Elecciones Generales del Perú 2021, desencadenaron una virulenta campaña electoral racista y de odio por parte los partidos de derecha, contra el opositor de izquierda procedente del ámbito rural andino.

de graduados, tomaron su nombre. Sin embargo, fuera del sector turístico, su impacto en la identidad nacional, en la reconstrucción post conflicto interno, no ha sido estudiado, no se ha establecido una línea de continuidad entre este gran señor, la sociedad que lo hizo posible y la actual, con sus problemas y posibilidades.

En el 2005 se develó otra tumba fastuosa: la Señora de Cao. Gobernanta, reina suprema en la cúspide del poder político de su sociedad. Como ella se han sucedido descubrimientos de muchas más. Sin embargo, pese a esta presencia contundente de mujeres poderosas a lo largo y ancho del antiguo Perú, los estudios de género, las políticas inclusivas, los discursos feministas dentro y fuera de la academia, no las han incorporado en sus reflexiones.

La percepción fracturada de nuestro devenir histórico, fractura también cualquier diagnóstico de la realidad presente, pues omite la larga etapa donde se establecieron los fundamentos territoriales y culturales del Perú, donde con singular y genial maestría las mujeres construyeron su riqueza y posicionaron su poder. En línea con la tradición de las y los intelectuales peruanos del siglo pasado, propongo nuevos razonamientos sobre el problema de género, a la luz de la recuperación de la memoria histórica de las antepasadas del antiguo Perú. Primero se expondrá brevemente sobre los fundamentos, espacios y modalidades del poder femenino, construido por las antiguas peruanas y luego confrontar ese bagaje con los desafíos contemporáneos.

Poder Femenino en el antiguo Perú

El abordaje de la temática del poder femenino parte de la premisa, que de tan evidente ha sido siempre soslayada: de que el antiguo Perú antes de ser incorporado al mundo occidental en calidad de colonia en el siglo XVI, tuvo una larga historia autónoma de aproximadamente 14,000 años⁴, durante la cual sus habitantes desarrollaron ingeniosas tecnologías (hidráulicas, constructivas, textiles, medicinales

4 Villavicencio, M. Poder Femenino en el antiguo Perú. 17 de febrero 2021 en Visionarios.pe Conferencias Ciencia Andina, Universidad del Pacífico.

y alimentarias), arquitecturas ecológicas, sofisticados conocimientos astronómicos, espléndidas expresiones artísticas y complejas cosmovisiones, todas creaciones inéditas, originales y únicas, “por lo que es legítimo y racionalmente viable, considerar que los hombres y las mujeres se relacionaron y pactaron sus roles para el desarrollo de sus sociedades, también, de una manera inédita, autóctona, original y única”⁵. Es decir, se puede inferir que las relaciones de poder entre los géneros y en particular, las relaciones de las mujeres con el poder fueron singulares. Aún más, podría conjeturarse que los grandiosos alcances civilizatorios de las sociedades preincas e incas, fue lograda gracias a estas modalidades de configuración y gestión del poder entre los sexos.

Estas reflexiones surgieron a raíz de la observación de las evidencias que brindaron, los discretos hallazgos arqueológicos en las huacas de Lima aparecidas desde 1958, como aquellos con amplia divulgación desde 1990 en el norte del país, pero especialmente desde el año 2005 que se descubrió a la Señora de Cao. Las tumbas de las mujeres de las costas del Océano Pacífico, de la sierra de los Andes y de la Amazonía del antiguo Perú, muestran una rica parafernalia funeraria con inequívocos símbolos de poder, que develan que la práctica del poder no fue exclusividad de los varones, sino más bien fue una función ampliamente ejercida por mujeres.

Es más, los copiosos entierros con personajes principales y secundarios, así como, los testimonios arqueológicos asociados a sus investiduras y las fuentes documentales, dan indicios de la existencia de ordenadas estructuras de gobernantas, emperatrices, reinas, sacerdotisas, adivinas, curanderas, administradoras, tejedoras y anfitrionas de ceremonias político-religiosas que funcionó a nivel estatal, regional y local desde las sociedades más antiguas como la Nasca, Lima y la Mochica hasta las más recientes como la Sicán, Wari y la Inca. Una realidad conformada por mujeres poderosas, que hicieron del antiguo Perú una civilización única y sin parangón.

5 Villavicencio, M. Idem.

¿Que hizo posible aquel protagonismo de las mujeres? La respuesta es multidimensional y sostenida por los fundamentos de sus cosmovisiones.

Fundamentos del Poder Femenino

El punto en común de las diversas comunidades humanas que se desarrollaron en el territorio peruano, fue su visión integrista, mancomunada y sagrada del mundo, al que concibieron como un gran orden universal, en el que todos sus elementos y componentes están unidos por una relación íntima, equitativa e indisoluble. Lo que significó que la especie humana, el reino mineral, vegetal y animal, así como las entidades celestes, fueran codificadas en términos de igualdad existencial: el ser humano no es el protagonista único del concierto cósmico, sino uno de sus componentes, lo cual conllevó a una concepción de la trascendencia humana, solidaria con su entorno y paritaria entre todo lo existente. Algunos estudiosos la denominan *cosmocéntrica* en oposición a la antropocéntrica y secular que surgió en el siglo XIV y se posicionó en el XVIII en Europa. Los principios rectores de la sacralización del cosmos, guiaron el pensar y el actuar en el Antiguo Perú. “...no había aspectos de la vida económica, social y política durante la paz y durante la guerra que no estuviesen condicionados por la religión y por los rituales” (Makowski 2022:15).

La asunción de la equidad existencial, no soslayó el reconocimiento de las diferencias químicas, físicas, orgánicas y biológicas entre las diversas entidades de la naturaleza, sin embargo, por encima de esas diferencias se estableció una relación empática entre todas, atribuyéndoles y atribuyéndose ciertas cualidades comunes. Una de esas cualidades fue la división sexual. La división biológica entre hombres y mujeres y las funciones fisiológicas de cada sexo se proyectaron como arquetipos para el conjunto de todo lo existente. Estas diferencias fueron sacralizadas, otorgando a su portador o portadora un estatus divino, lo cual fue condición o una de las condiciones para detentar poder. La cualidad principal que sacralizó a las mujeres, en particular a las de las élites, fue su cuerpo considerado la génesis de la reproducción de la vida.

El Cuerpo y el Culto Femenino

La profusa presencia de esculturas de personajes femeninos sobrenaturales en el arte del antiguo Perú, demuestran la vigencia milenaria de deidades femeninas, que enfatizan su estado de embarazo, el pubis, la vagina y los senos. Es decir, aquellas partes del cuerpo femenino vinculadas a sus funciones reproductivas y de crianza. La reproducción de la vida fue considerada un don de la naturaleza femenina, un don guardado en el cuerpo de las mujeres, evidenciado durante el embarazo, el parto y la lactancia. En consecuencia, el cuerpo femenino conceptualizado como génesis y preservación de la vida humana, fue investido de cualidades mágico-sagradas, lo que dio lugar a un panteón religioso compuesto por diosas, por mujeres divinas y humanas, así como a un amplio despliegue de la praxis e institucionalidad del culto femenino. La condición divina de la reproducción y preservación de la vida, se proyectó terrenalmente en espacios exclusivos de poder femenino.

Maternidad

El don de la maternidad por empatía de género, estableció una red sagrada de vida, entre la tierra, el mar y la mujer: en la oscuridad de la tierra germinan las plantas, en el fondo acuático se fecunda la fauna marina, y en el oscuro y líquido útero de la mujer se fecunda y germina la vida humana. Las mujeres y las diosas alumbraban la vida, por tanto, a ambas se les veneraba, pero dada la condición humana de las primeras, estas eran empoderadas. El mandato y preeminencia del linaje matrilineal en la sucesión del poder, plasmó el precepto cósmico sobre la maternidad, que fue usado ingeniosa como estratégicamente por las mujeres de las elites. Un ejemplo, fue la confrontación entre Tupac Yupanqui y Mama Ocllo por la sucesión del primero.⁶

6 El vínculo matrilineal de los aspirantes al poder fue tan definitorio, que incluso la voluntad del inca soberano respecto a quien elegía de sucesor, pasaba a segundo plano. Según Murúa, una situación que revela este código se presentó durante la sucesión de Túpac Yupanqui. Este en su testamento había nombrado como sucesor a Capac Huare, un hijo suyo con Chiqui

Alimentación

Como consecuencia lógica del precepto anterior, las fuentes naturales dadoras de vida, también proveían los recursos para la subsistencia, pues su función no solo era alumbrar la vida sino también conservarla. Así como las mujeres proporcionaban la leche materna para mantener la vida de los neonatos, las fuentes naturales proveían los alimentos y nutrientes para sustentar la vida de los seres humanos. De allí, que todas las deidades femeninas del panteón andino fueran diosas nutricias como Urpayhuachac, creadora de los peces y las aves marinas o Mama Rayguana, de los alimentos de la sierra central. Incluso a los propios alimentos se les proyectó las cualidades divinas femeninas, como Saramama, diosa del maíz o Axumama de la papa.

La relación divinizada de las mujeres con los alimentos se plasmó en la prerrogativa que tuvieron en su manipulación, desde la experimentación biogenética, como la domesticación de legumbres y tubérculos silvestres, la creación de múltiples variedades de las especies nativas, las alteraciones bioquímicas como la deshidratación o secado; hasta la exclusividad de su preparación y distribución en calidad de ofrendas en los rituales y ceremonias.

Producción Textil

La producción textil en el antiguo Perú, en particular la vinculada al poder central y local, se elaboró con el telar de cintura, que fue empleado

Ocillo, que no era la coya. Contraviniendo según el cronista la costumbre de que el *“Heredero había de ser el hijo de la mujer legítima del Ynga, que era la Coya y reina principal...”* en este caso correspondía a Huayna Capac hijo de Mama Ocillo. Los hermanos de la coya se alzaron en contra argumentando que *“Capac Huare no era hijo de Coya y reina y que así en cuanto a esto no se había de seguir la última voluntad de Tupa Ynga Yupanqui”* y en efecto se desestimó la voluntad del gran soberano. A través de sus hermanos Mama Ocillo hizo prevalecer la regla por la que *“aunque los Ynga tenían infinitos e infinitas mujeres sólo los que eran de la Coya y Reina eran los que tenían acción al reino y a la sucesión”*. Vale aclarar que Mama Ocillo fue la décima coya, esposa de Tupac Yupanqui, ambos progenitores de Huayna Cápac.

exclusivamente por las mujeres. La razón era, que el cuerpo femenino estaba asociado con las herramientas textiles del telar de cintura. Los componentes del telar, simbolizan las propiedades vitales del cuerpo femenino: “el textil constituye el cuerpo, los hilos de la urdimbre los cabellos y los bordes atados al palo base del telar simbolizan la sujeción del feto al vientre de la madre”⁷. Es decir, vinculado a la energía vital y generatriz del sexo femenino, que posiblemente se trasladaba al textil, de allí el valor mágico que se les atribuyó.

Si se considera que los vestidos, los tocados; en general los textiles, fueron importantes símbolos distintivos de identidad y de legitimación del poder, que en el caso huari e inca sirvió para la asimilación de las élites de las regiones anexadas. Su confección implicó una gran maestría en su ejecución. ¿Quiénes los producían y donde eran capacitadas para lograr su perfección estética y taumatúrgica? Los hallazgos arqueológicos como los de las Nobles Señoras Huari del Mausoleo de Huarmey, o de la Señora de Cao, o de la Señora de Chornancap y de los Acllahuasi evidencian que fueron producidos en espacios habitados solo por mujeres de la élite, directamente vinculadas a la legitimación del poder de sus respectivos estados y señoríos, del cual formaron parte proactiva de su estructura de poder.

Taumaturgia

Ciertas stirpes de mujeres de las elites eran consideradas de naturaleza divina y humana; en consecuencia, bajo este criterio poseían dones taumatúrgicos, es decir, la capacidad de generar prodigios. Ellas eran expresión terrenal y viviente de las deidades femeninas, ubicadas en la cúspide de su panteón religioso, por lo que, en correspondencia quedaban ubicadas en la cúspide política.

Sus funciones taumatúrgicas las desempeñaban públicamente de manera performática en los rituales y ceremonias masivos, como lo muestran los murales de Pañamarca, en los que sobresale una sacer-

7 Colección del Museo Larco, 2019: Galería virtual “Mujer y Poder en el antiguo Perú” Pieza ML400870 (1-800 d.C.)

dotisa mochica portando la copa de sacrificio, o en el testimonio del cronista Polo de Ondegardo sobre la coya Mama Huaco, acusándola de hablar con los cerros y escandalizado porque los cerros le contestaban.

También sus prodigios lo desempeñaban de manera más acotada en espacios cerrados, como en la atención de partos, la sanación de enfermos o en ciertas prácticas taumatúrgicas entre las grandes iniciadas, como habría sido los realizados por la Señora de Cao cuando convocaba los ríos de las montañas para que irriguen los desiertos costeros y convertirlos en valles fértiles; esa majestad sobre las aguas la llevaba tatuada en sus brazos a manera de serpientes que simbolizaban los ríos.

En el complejo arqueológico San José de Moro -La Libertad-, en los entierros de las sacerdotisas y acólitas se han encontrado cráneos humanos, piruros, cerámica, colgantes, amuletos, artefactos en miniatura, morteros de piedra y manos de moler. Todos estos artefactos se relacionan con funciones rituales vinculadas a actividades de curanderismo y chamanismo (Castillo, Luis Jaime, 2005:28.), que incluso son usados hasta hoy por los curanderos y curanderas contemporáneos.

Modalidades del Poder femenino en el antiguo Perú

Los espacios que se ha reseñado a manera de trilogías, se estructuran en dos modalidades de poder. La primera, que probablemente fue la más antigua, se refiere a territorios gobernados por soberanas supremas, divinas e independientes; la segunda corresponde a estructuras binarias de poder por género en el marco de civilizaciones expansionistas e imperiales, en las que se estructuraron espacios autónomos y exclusivos del sexo femenino.

Poder Territorial Femenino

En cuanto a la primera modalidad, las evidencias más notables son la Señora de Cao, de la cultura Mochica, la Gobernanta Sacerdotisa de Chornancap, de la cultura Lambayeque/Sicán, la Vieja Señora de Pómac, de la Cultura Sicán/Lambayeque, la Dama de Pacopampa de la cultura Cajamarca, la Señora de Kánamarka de la provincia de Espinar Cusco. Como estas, se han encontrado otras tumbas fastuosas con

personajes femeninos, pero aún no es posible afirmar si pertenecen a esta modalidad de poder, a la segunda o a otra u otras formas aún no definidas. Vale señalar que, además de los testimonios materiales, están las fuentes documentales, como el ofrecido por Fray Gaspar de Carvajal, que da fe sobre la existencia del reino de las Amazonas, jefaturado por la Gran Señora Korani o Ccoroni (Carvajal, (1942 [1542])). Cada una de estas poderosas soberanas probablemente tuvo peculiaridades culturales propias y maneras específicas de ejercer su dominio, pero hubo ciertas características en común.

- El estatus de estas gobernantas era divino y humano. Ellas eran expresión terrenal y viviente de las deidades femeninas, ubicadas en la cúspide de su panteón religioso.
- Su poder no dependía ni procedía de ningún varón, más bien el poder se transmitía en línea femenina, ya que este pasaba de generación en generación o colateralmente por vía matrilineal. El Viejo Señor de Sipán y el Señor de Sipán están vinculados por linaje matrilineal.
- Cada una de las gobernantas procedía y actuaba mancomunadamente con una estirpe de mujeres formadas, capacitadas y organizadas.
- Cada una de las soberanas era la autoridad máxima y suprema de la gestión y administración territorial de su reino.

Las características de estas soberanas fueron más numerosas y complejas, para la finalidad del presente documento me parece suficiente las mencionadas⁸.

Estructuras Binarias de Poder por Género

La segunda modalidad, las estructuras binarias de poder por género, se desarrollaron en las civilizaciones Huari (600 d. C. – 1200) e Inca (1197-1533), la etapa imperial habría sido de 1438 a 1533. La

8 Para más información consultar Villavicencio, M. 2017 y Villavicencio M. 2018.

expansión imperial Inca, como sugieren recientes estudios se inspiró en el modelo expansionista desarrollado por los Huari (Ossio, 2021: p.152; Makowski,2013). Los prolíficos hallazgos arqueológicos Huari presentan contundentes evidencias del rol de las mujeres de la élite en el gobierno y la consolidación imperial; así mismo, la relectura de las crónicas sobre el Tahuantinsuyo corrobora un papel similar cumplido por la nobleza femenina inca.

Para entender estos roles hay que modificar los criterios afincados sobre los estados expansionistas, como considerar que la anexión de nuevos territorios y señoríos fue por medio exclusivamente militar, cuando más bien parece haber sido preponderantemente un proceso de asimilación de los distintos pueblos a la religión del estado expansionista. Es decir, un consistente proselitismo ideológico. La difusión del culto Huari e Inca sirvió como elemento de expansión territorial y cultural; los medios para lograrlo fueron “las fiestas y los agasajos a los señoríos locales y regionales, probablemente ensamblados a rituales y calendarios productivos” (Villavicencio, 2017: p.108). Además, en esas ceremonias se determinaban los intercambios de reciprocidad entre el Estado y los locales, que les permitían obtener prestaciones de trabajo. En el caso inca incluyó el establecimiento de pactos por medio de lazos de parentesco. Las bebidas y comidas que se ofrecían en esos banquetes masivos, así como los preciados textiles que se entregaban para legitimar la hegemonía Huari e Inca respectivamente, eran producidos por las mujeres de la élite, que eran parte proactiva de la estructura estatal. Las Huari desempeñaron estas funciones en centros religioso-administrativos como la Huaca Pucllana, ubicada Lima y en centros de avanzada de su poder regional como el mausoleo del Castillo de Huarney, ubicado en la región Ancash, mientras que las mujeres incas las realizaron en los Acllahuasi, distribuidos a lo largo y ancho del Tahuantinsuyo.

La tesis sobre las estructuras binarias de poder independientes una de otra no siempre es bien recibida, sobre todo cuando se la asume como una propuesta de antagonismo entre los sexos. Conflictos entre ambos los hubo; hay testimonios documentales de enfrentamientos, como entre los Incas y las Coyas, como se verá más adelante. Sin embargo, es fundamental entender que cada estructura tenía espacios,

funciones y dinámicas específicas propias: el rol de los hombres fue la expansión político militar y el rol de las mujeres fue la consolidación de esos territorios anexados o conquistados, haciéndose cargo de la gestión del gobierno y de la administración de la economía regional y local. Entonces, lo que unió a hombres y mujeres fue el objetivo común de la expansión y consolidación imperial, del que cada cual obtenía sus ganancias en riqueza y poder.

En el caso inca hubo cuatro instituciones femeninas ordenadas jerárquica y territorialmente que en su conjunto conformaban una estructura dinámica de poder y acumulación de riqueza femenina. En la cúspide se hallaba la **Coya**, cuya elección era tan compleja como la elección del Inca. La primera condición era que la candidata a coya fuera hija de la madre coya, pues prevalecía el linaje matrilineal y su consentimiento. La elección de la Coya no era un asunto privado del Inca, sino un asunto de Estado, en el que intervenía, el cuerpo político militar del Inca, la jerarquía sacerdotal, los ancestros, pero el consenso de estas tres instituciones no bastaba: era necesario el consentimiento de la Coya madre que detentaba el poder matrilineal para que el casamiento se efectuara⁹.

9 Fray Martín de Murúa relata cómo fue la elección de la coya que sería la esposa de Huáscar “tratado esto (su casamiento) llamaron a los sacerdotes del Sol y demás principales y hermanos, parientes y orejones para saber cuál de sus hermanas había de tomar por su mujer legítima, y después de muchas pareceres y acuerdos, todos dijeron y convinieron que se casase con Chuqui Huipa, su hermana de padre y madre” “Convocaron a Rahua Ocllo, que fue mujer de Huayna Capac y madre de Chuqui Huipa para transmitirle la decisión.” Estas negociaciones a veces se hacían intrincadas, y no precisamente por el futuro inca, como ocurrió en esta ocasión. Rahua Ocllo se negó a dar su consentimiento, lo que causó un agrio enfrentamiento con Huáscar. Los consejeros del inca electo, además de recomendarle que pidiese el consentimiento al Sol, su padre divino, también lo hiciera a Tupac Inca Yupanqui (ya fallecido), que era padre de Rahua Ocllo. Tanto los sacerdotes del templo del Sol, como los guardianes del cuerpo de Túpac Inca Yupanqui, -quienes recibieron fabulosas dadas del inca-, aceptaron y concedieron la petición, pero advirtieron que debía conseguir el consentimiento de Rahua Ocllo. Huáscar y su Consejo retornaron con solemnidad donde la coya madre y con ricos

La Coya tenía su propio palacio, su propio patrimonio del que disponía libremente y de acuerdo a una norma o costumbre por el que las mujeres heredaban de/a las mujeres, incluso los oficios se transmitían de madres a hijas. Lo cual permitió la acumulación de riqueza femenina.

Estas supremas gobernantas asumían el gobierno político y administrativo del estado imperial -Cusco-, no solo cuando estaba ausente el Inca, pues su poder no derivaba de su relación conyugal.

La otra poderosa institución femenina fueron las **Iñakas**, quienes participaban rotativamente del cogobierno del Cusco, tenían a cargo la gestión del calendario agrícola y de las *huacas* o centros sagrados ubicados a lo largo y ancho del Cusco. Fueron una suerte de embajadoras de sus señoríos o reinos en el centro de poder cusqueño.

Fuera del Cusco, estaban **las Señoras o Reinas de los Suyos**, quienes a la cabeza de otras mujeres, administraban las cuatro macroregiones, en que se dividió política y administrativamente el Tahuantinsuyo.

Por último, pero no de menor importancia estuvieron los **Ac-llahuasi**. Esta institución femenina, fue fundamental para la consolidación territorial administrativa del Tahuantinsuyo, como para el empoderamiento y enriquecimiento del patrimonio femenino. Un elemento clave para sostener y administrar un territorio de más de 2,500,000 de km², fue la producción, acumulación y redistribución de víveres y bienes de prestigio. Los primeros requeridos para atender las necesidades de subsistencia de las poblaciones en casos de emergencia, y para mantener a quienes trabajaban en actividades públicas. Los segundos, los bienes de prestigio: chicha y textiles, fueron claves para el funcionamiento del sistema de reciprocidad entre el estado cusqueño y los reinos locales anexados o conquistados, que se redistribuían en los festines y ceremonias estatales masivas a cambio de fuerza de trabajo local.

El sistema de almacenamiento fue determinante para contar con esos víveres. Mantener los alimentos en los almacenes no era sencillo,

dádivas de oro, plata, vestiduras y criados reiteraron su petición, consiguiendo finalmente su anuencia.

pues estos debían resguardarse de los insectos que los infecten de larvas, de los roedores, los hongos y de la germinación. También había que controlar la humedad y la temperatura, por eso algunas papas se deshidrataban. Existen suficientes indicios para considerar que todas estas operaciones y funciones fueron atendidas por las acllas.

- Primero, al igual que los almacenes, los Acllahuasi también estuvieron diseminados por todo el Tahuantinsuyo; se han registrado 40 a lo largo del Qhapaq Ñan, el gran camino inca.
- Segundo, en los almacenes se han encontrado instrumentos textiles, que eran de uso frecuente de las acllas para la producción de sus tejidos.
- Tercero, parece que también estuvieron a cargo de la seguridad de los almacenes; no se han encontrado restos de fortificaciones, ni huellas de “guardias” de vigilancia. Según el experto historiador cusqueño Donato Amado, las mujeres administraron las *collicas* no solo del Cusco.

Si a las funciones de administración de los almacenes, se añade que las acllas fueron las encargadas de la distribución de la chicha ceremonial en los festines; de confeccionar y entregar los textiles pactados con el Estado a los señoríos locales, -no hay testimonio de burócratas estatales que lo hicieran-; de establecer las relaciones de parentesco con ellos, consolidando las alianzas políticas por medio del matrimonio. Deducimos que esta institución femenina no fue una simple intermediaria entre las autoridades locales y el Estado central, sino que ejercieron la administración y el gobierno territorial local, posición que les procuró poder y riqueza.

El Futuro del Pasado

En la primera parte de este artículo, se ha recordado que la historia de las sociedades pre incas e incas fue parte de la historia del pensamiento peruano, de las reflexiones de los intelectuales que a lo largo de la República han marcado el derrotero intelectual, ideológico y político del

país, es pues, un llamado a los intelectuales de hoy, para que no abandonen un pilar fundamental de su propia memoria histórica.

Es también una invitación a reflexionar, que la compleja y rica historia autóctona y original, no es un capítulo cerrado, ni acabado, sino que sigue activo y palpable. Como los restos del Qhapaq Ñan, el gran camino inca, por donde siguen transitando los pobladores de hoy, o como el Santuario de Pachacamac, que sigue siendo escenario de rituales de raigambre prehispánica. Hay pues, una historia viva, que no reaparece circunstancialmente, sino que nunca desapareció; hay una continuidad entre el lejano pasado y el presente. Si bien es cierto, las estructuras estatales e imperiales fueron eliminadas, las locales y comunales han dado signos de permanencia que ni la invasora conquista española, ni la codicia latifundista, ni la expoliación minera, ni el brutal terrorismo eliminaron. Con esa capacidad de resistencia, de supervivencia, ese patrimonio, bien podría ser el hilo conductor entre pasado y presente para reestructurar la ciencia, desatar los nudos de la compleja sociedad peruana y redefinir los ejes de su desarrollo; en suma, para refundar la República.

Precisamente, mis interrogantes sobre la intrincada relación de las mujeres peruanas con el poder, encontraron respuesta al voltear la mirada hacia las encumbradas gobernantas descubiertas en el presente siglo. Esta pléyade de personajes femeninos, pusieron en evidencia la existencia del poder femenino en el antiguo Perú; o, dicho de otra manera, que el ejercicio del poder no fue exclusivo de los varones, lo que marca un hito en nuestra memoria histórica. Sin embargo, la historiografía ni se inmutó; los estudios de género y las agendas de empoderamiento de las mujeres peruanas, no se dieron por enteradas. Lamentable desatención, pues considero que los fundamentos y modalidades de construcción del poder femenino en el antiguo Perú, reseñados arriba muy escuetamente, renovarían la narrativa feminista y el discurso hegemónico de género. Para ello habría que resetear la aproximación teórica o ideológica, con la que se ha analizado la historia inca y preinca, en particular la de sus mujeres. Veamos

Para valorar el aporte del pasado, en primer lugar, es preciso descartar el prejuicio de que la religiosidad y la cosmovisión andina son

producto de la ignorancia y del temor a lo sobrenatural que se adjudica a los antiguos peruanos y peruanas, y más bien indagar sobre la historia, el razonamiento y la filosofía detrás de esas creencias y prácticas. Si el laboratorio y la exploración en campo, son los métodos que utiliza la ciencia para determinar sus teorías, vale preguntarse, sobre cuáles fueron los métodos y las herramientas que usaron los antiguos peruanos y adicionalmente indagar si han caído en desuso, o si siguen vigentes entre sus descendientes. Si esos métodos y herramientas les sirvieron a los antiguos peruanos para llegar a conocimientos que fundaron sus saberes y sus extraordinarias tecnologías, sería sumamente importante recuperarlos, haría posible la refundación de una ciencia andina.

Otro tema que pone en cuestión la originalidad del poder femenino en el antiguo Perú, es la definición culturalista de la categoría “género”, que niega la naturaleza y la biología de los seres humanos. La naturaleza estuvo omnipresente en la cosmovisión y en la estructuración de los roles entre los antiguos peruanos y peruanas; obviarla, es pasar por alto las bases conceptuales que sustentaron la etapa más larga y pródiga de nuestra historia, en la que las mujeres fueron altamente beneficiarias. Por ello, una de las conclusiones de esta revisita al antiguo Perú es revalorar la naturaleza femenina; en específico, su capacidad reproductiva, la maternidad y las funciones del cuidado: crianza, alimentación, salud, abrigo, etc., cuyo ejercicio actual lejos de empoderar a las mujeres, las supedita social, económica, política y culturalmente.

Proponer a la maternidad como fuente de poder despierta suspicacias y harta incredulidad, en particular en los tiempos actuales, en que la pobreza y la pobreza extrema ha recrudecido en el Perú, redoblando en las mujeres las cargas por la sobrevivencia. Si a esta situación le sumamos que el capitalismo de la era digital ha sobredimensionado al varón como modelo y a su estatus individual como referente de las exigencias del mercado laboral, indudablemente la maternidad resulta un escollo y una desventaja. Las jóvenes que desean convertirse en profesionales y trabajadoras exitosas, postergan o anulan su maternidad. La cuestión es si están eligiendo libremente o están siendo impelidas por las presiones del sistema. Acertijo que el feminismo académico y activista actual no contribuye a resolver, pues en sus discursos la maternidad ha quedado

reducida a su mínima expresión, o se la asume con una carga alta de negatividad, pues los espacios donde se ejerce la maternidad, -básicamente el espacio doméstico y el tiempo que consume- están subvalorados, porque no entra en la categoría de productivo, no ingresa en el mercado, no es parte del espacio público y por ende, las madres son subvaloradas, su trabajo doméstico no es considerado productivo, y por tanto, es invisible en el mercado y en las cuentas nacionales. Entonces, se cuestiona el espacio doméstico, la maternidad y no al sistema que la devalúa, invisibiliza e ignora.

La maternidad pone en evidencia la naturaleza femenina, en un contexto en el que el discurso de género hegemónico ha expulsado todo rastro biológico, considerando a la categoría género exclusiva y únicamente una construcción cultural. Con esta armazón teórica ¿podemos imaginar un paradigma social respetuoso e inclusivo de la naturaleza femenina, en el que las mujeres puedan tener de referente su historia y su biología? Dudoso, si se sigue ignorando el papel que tuvo la maternidad en la Prehistoria Occidental y en la historia del antiguo Perú, que son las etapas más largas de la humanidad y específicamente de las mujeres peruanas.

Gracias al estudio pionero de Marija Gimbutas y a las investigaciones realizadas por las mentoras de la Arqueología de Género, se han desbaratado las falacias históricas sobre la universalidad del patriarcado y que la maternidad fuera la “razón biológica universal” que sustentó la sumisión de las mujeres a los hombres, como argumenta Noah Harari en su famoso libro (Noah Harari, 2017: p.175). En tiempos tan antiguos como el paleolítico, las mujeres no dependieron de los varones para sobrevivir: por el contrario, el aporte de las mujeres fue superior (70% de la dieta alimenticia), por lo que fueron ellas quienes aseguraron la subsistencia humana en esa larguísima edad histórica, que entre otras consecuencias produjo sociedades matrifocales. Este alto reconocimiento de la mujer durante el paleolítico, esta expresado en las centenas de esculturas halladas de este período, llamadas “Venus Paleolíticas”, o “Venus Parturientas”, pues representan a mujeres en estado de embarazo (Villavicencio, 2017: p. 57-62) La redefinición de los 30 mil a 50 mil años de la prehistoria occidental, no ha de ser la única; las

peruanas constructoras de una las cunas de la civilización de la humanidad merecen lo propio. Entonces, es preciso desbaratar teórica y políticamente que la maternidad fue y es la causa primera del patriarcado, la historia peruana brinda potentes argumentos.

Maternidad Hoy vs. Maternidad Ayer

En la actualidad la maternidad se ejerce principalmente en el ámbito doméstico, en el espacio del hogar. Los economistas prefieren denominarla unidad familiar; sin embargo, esta categoría desde el punto de vista económico es una falacia y lo seguirá siendo mientras se omita el valor económico o la valorización del trabajo doméstico. Desde la teoría económica, el trabajo doméstico de las mujeres está en el ámbito de la “reproducción de la fuerza de trabajo”; es decir, crea y recrea la vida, pero no crea mercancías. Entonces: comprar alimentos o producirlos, cocinar, lavar, planchar, limpiar, ordenar la casa, criar a los hijos, atender a los miembros enfermos y ancianos, y muchas otras acciones más, son “tareas domésticas”; no es trabajo, no tiene costo de producción, es exógeno al mercado laboral. Por tanto, no es compensado con salarios u honorarios, ni atendido por el seguro social. Se han ensayado nuevas denominaciones para darle rango económico como “mercado laboral familiar”, o “estrategia familiar”, pero resulta que todas ellas, eluden y ocultan el trabajo doméstico no remunerado, mayormente realizado por las mujeres.

Pese a estos criterios, en el año 2011 el Congreso de la República promulgó una ley que contempló la inclusión en las Cuentas Nacionales del Trabajo No Remunerado con especial énfasis en el Trabajo Doméstico No Remunerado, mediante la aplicación de encuestas de uso del tiempo¹⁰. Al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) se le encargó dicho estudio. Con la información recogida por la Encuesta Nacional de Uso de Tiempo (ENUT) que realizó el INEI en

10 Ley N°29700 promulgada por el Congreso de la República el 3 de junio del 2011, reglamentada por Decreto Supremo N°056-2014-PCM

el 2010, sus resultados fueron presentados en el 2016¹¹, llegando a una impactante conclusión: el trabajo doméstico no remunerado representó el 20.4% del Producto Bruto Interno (PBI) del país¹². En el 2010 el PBI fue de S/416,784 millones de soles, en este mismo año el trabajo doméstico no remunerado fue valorizado en S/84,964 millones de soles, superando el Presupuesto Nacional de la República, que ascendió a S/82,000 millones.

El 70% del trabajo doméstico no remunerado recayó en las mujeres, siendo 2.2 veces mayor que el de los hombres. Semanalmente según dicho estudio, producir el hogar toma 545 millones de horas semanales de las cuales 390 millones horas son realizadas por las mujeres, que representa el 71.5%. Entonces, las mujeres son grandes y magníficas aportantes a la economía nacional, solo que su aporte es invisible. Ser madre y por extensión ama de casa, con la multiplicidad de funciones y horas ocupadas, no la hace “agente o sujeto económico”, no le da presencia en la vida nacional y tampoco le da derechos ni económicos ni políticos.

En contraste, el estado inca tenía organizada a toda la población por edad y sexo, desde el primer año de vida hasta la ancianidad. Cada período etario según el sexo, tenía un rol económico, una función productiva y estaba al servicio directo de alguien. Era una cadena de reciprocidad e intercambio en el que se incluía el cuidado de los recién nacidos, de los infantes en sus primeros años, de los ancianos y los enfermos. Todo aquel y aquella que daba un trabajo o un servicio recibía recíprocamente un trabajo o un servicio. La crianza y el cuidado quedaban pues, insertas dentro de esta red, que incluía la función productiva y reproductiva de las mujeres.

11 Instituto Nacional de Estadística e Informática *Cuenta Satélite del Trabajo Doméstico No Remunerado*. Lima, junio 2016.

12 Hacerse cargo de la alimentación de la familia representa el 6.5% del PBI
Cuidar a los integrantes del hogar 5.1%

Tener aseada la casa 3.8%

Atender lavado y planchado de la vestimenta 2.3%

Trabajo voluntario (cuidado de un familiar de otro hogar, participar en una organización social y realizar faenas para mejoras de la escuela o el barrio) 1.4%

Como se ha visto, el valor del cuerpo femenino como dador de vida, y la concepción sagrada de la naturaleza femenina empoderó social, política y económicamente a las mujeres en el antiguo Perú, con jerarquías y rangos entre ellas, pero como género en su conjunto, fueron activas beneficiarias del poder y de la riqueza. La condición biológica de las mujeres, entre ellas la maternidad, fundamentó las bases de su posicionamiento, el que usaron ingeniosamente, por miles de años, para crear espacios de autonomía de género, de acumulación de riqueza, de modalidades originales de ejercer el poder y el gobierno territorial.

¿Es posible recuperar esta memoria histórica para el presente y futuro de las peruanas?

Comedores Populares Autogestionarios 1978-1992

En 1978 por iniciativa de las mujeres de dos distritos “marginales” de Lima, se crearon los primeros comedores populares autogestionarios, su objetivo fue afrontar de manera compartida el problema del hambre que afectaba directamente a sus familias. Al asumir comunalmente las tareas de cocinar, se vieron en la necesidad de dotarse de una organización de trabajo, de un sistema de toma de decisiones, de mecanismos de adquisición y gestión de recursos: infraestructura, cocinas, ollas, utensilios y alimentos, desarrollando una modalidad organizacional hasta entonces desconocida:

- No se permitió la injerencia de varones, ni de partidos políticos, ni de ONGs, ni de instancias estatales, ni internacionales en la dinámica interna ni externa de los comedores,
- Los comedores se convirtieron en sus propios espacios de poder, alternativos al poder vecinal, al político partidario y al movimiento feminista,
- Impulsaron cursos que las capacitara en asesoría legal, gestión empresarial, ciudadanía y liderazgo que las entrenara en la conducción de los comedores y para la negociación sin interlocutores con otras instituciones, públicas, partidarias, religiosas, feministas, ONG, agencias internacionales. Capacitación que pudieron asumir gra-

cias a que el cocinar por turnos les procuró tiempo libre, que no tenían cuando individualmente lo hacían a diario,

- Desarrollaron prácticas democráticas de toma de decisiones, de diálogo y discusión, cuyo proceso consideraron más importantes que las conclusiones,
- Propició el despliegue de un liderazgo femenino sin precedentes y de identificación cabal con las lideradas. De los comedores surgieron candidatas para las elecciones municipales, regidoras municipales y directoras administrativas de los consejos municipales.

Sus logros fueron tan positivos que rápidamente se multiplicaron en todo el país, a fines de los ochenta, se estimaba en 400 000 las mujeres agrupadas en 20 000 organizaciones de base. También fueron emulados por programas municipales como el Programa del Vaso de Leche y otros impulsados por el estado. La relevancia y crecimiento de estas organizaciones llevó a sus integrantes a asimilar paulatinamente su significado social y político, por lo que optaron pasar a otro nivel: su centralización orgánica. Crearon la Comisión Nacional de Comedores Populares (CNC) y fundaron la Federación de Centrales de Comedores Populares y Autogestionarios de Lima y Callao.

En este punto cobraron conciencia de su capacidad de convocatoria, de negociación e interlocución con el Estado y la sociedad civil, y optaron por posicionar las reivindicaciones por la alimentación y la salud en la agenda política. Fue así que propusieron “la canasta básica” dirigida no solo atender las necesidades de los comedores, sino como una manera de abordar estratégicamente la seguridad alimentaria del país. En diciembre de 1990, después de una masiva movilización lograron la aprobación de la Ley 25307 por el Congreso, que fue promulgada en febrero de 1991. Este fue un triunfo altísimo y reconocido de los Comedores Populares autogestionarios y de sus lideresas.

Sin embargo, entrada la década del noventa, esta magnífica experiencia colectiva de mujeres pobres, fue debilitada por el fuego cruzado del terrorismo de Sendero Luminoso y el antiterrorismo de Estado. María Elena Moyano una de sus connotadas lideresas fue cruelmente

asesinada en 1992. Este momento de debilidad fue aprovechado por el gobierno de Fujimori para coaccionarlas y cooptarlas.

Así acabó una experiencia única e inédita de construcción de poder femenino, basado en la autonomía de su organización. Si bien es cierto, los comedores autogestionarios se iniciaron para atender los problemas personales familiares de sus integrantes, en su devenir desarrollaron actividades de impacto social sin parangón en la vida republicana.

El ingenio, la creatividad, la capacidad de trabajar cooperativamente y el impacto político social de los Comedores Populares, trae a la memoria las poderosas instituciones femeninas del Tahuantinsuyo. Quizá se reactivó esa memoria dormida en los genes de las mujeres peruanas, pues esta creación epopéyica, no fue diseñada por ningún agente público o privado, nacional ni internacional.

La experiencia de los comedores populares autogestionarios puede hoy contribuir a reenfocar el concepto patriarcal de la maternidad, enraizado como prejuicio entre doctos y no doctos, pero mucho más gravitante, es que puede contribuir a sentar las bases de un reposicionamiento de la problemática de las mujeres de hoy. En el Perú las estrategias de empoderamiento e igualdad de género, contrariamente a su narrativa, ha incorporado a las mujeres en el sostenimiento y reproducción de las relaciones asimétricas de las instituciones patriarcales, tanto corporativas como políticas, que tienen como blanco a las mujeres no empoderadas. Entonces, retomar la milenaria historia del poder femenino, que se reprodujo de manera innovativa en los Comedores Populares, invita a reubicar el problema de las mujeres del lugar subsidiario y secundario que tiene en la agenda pública, hacia un posicionamiento central dentro de un proyecto nacional, es decir, imaginar nuevamente la nación peruana, que tenga como eje el desmontaje del sistema patriarcal, causa primera de los problemas que afectan a las mujeres en el Perú actual, y crear estrategias de poder desde una perspectiva femenina genuinamente peruana.

Referencias

- Alencastre, A. (30 de junio del 2021). “El enfoque territorial y la gestión del desarrollo”. Blog Visionarios Universidad del Pacífico.
<http://blog.visionarios.pe/2021/06/30/el-enfoque-territorial-y-la-gestion-del-desarrollo/>
- Baudrillard, J. (2010) *La Ilusión Vital*. (2ª Ed.). España: Siglo XXI
- Belaunde, V.A. (1957) *Peruanidad*. (2ª. Ed.) Lima: Instituto Riva Agüero y Librería Studium.
- Braudel, F. (1970) *La Historia y las Ciencias Sociales*. (2ª Ed.) Madrid: Alianza Editorial
- Carvajal, F.G. de (1942 [1542]) *Descubrimiento del Río de las Amazonas*.
http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/descubrimiento-del-rio-de-las-amazonas--0/html/0039c0ae-82b2-11df-acc7-002185ce6064_7.html
- García, M. (2007) *De peruanos e indios: La figura del indígena en la intelectualidad y políticas criollas (Perú siglos XVIII y XIX)*. (1ª Ed.) España: Universidad Internacional de Andalucía.
- Gonzales Prada, M ([1946][1924]) *Páginas Libres. Horas de Lucha*. Biblioteca Ayacucho. biblioteca.org.ar/libros/211590.pdf
- Jancsó, K. (2009) *Indigenismo político temprano en el Perú y la asociación Pro Indígena*. (Tesis de Doctorado). Hungría: Universidad de Szeged.
- Kauffmann Doig, F (2012). *Los Dioses Andinos: Dioses del Sustento*. En Home-naje a José Antonio Del Busto Duthurburu. Tomo 1, capítulo 19. Editores, Margarita Guerra Martinière, Rafael Sánchez-Concha Barrios. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- La Cruz, C. La Cruz, S., Yanapa, O., Bazalar y Loza, R. “El valor de la mentira en la historia política del Perú en los 200 años de independencia”. *Bing Bang Faustiniiano*. Huacho, vol.3 Nro.2, 2014, pp.28-32. Recuperado (27 de abril 2016) “Ama sua, ama llulla, ama kella”: trilogía moral inventada por criollos y peruanistas europeos.
Pacarina-peru.blogspot.com/2016/04/ama-llu-lla-ama-sua-ama-kella-trilogia.html

- Lumbreras, L., Tarragó, M. y Castro, V. (2020) *Qhapaq Ñan Sistema Vial Andino*. (1ª Ed.) Perú: Ministerio de Cultura, Dirección Desconcentrada de Cultura de Cusco
- Makowski, K. 27 de Julio de 2013 “Entender la época Huari”. Lima: *Diario El Comercio*.
- Mujica, E. 29 de abril de 2021 “El Sistema Vial Andino: articulando un territorio diverso y pluricultural.” Blog Visionarios Universidad del Pacífico.
<http://blog.visionarios.pe/2021/04/29/el-sistema-vial-andino-articulando-un-territorio-diverso-y-pluricultural/>
- Murúa, F.M. de (2001 [1615]) *Historia General del Perú*. (1ª Ed.) Madrid: Dastin Historia, Crónicas de América.
- Narby, J. (2009) *La Inteligencia en la Naturaleza*. (1ª Edición en español) Lima: Graph Ediciones.
- (2012) *La Serpiente Cósmica* (2da. Edición en Español) Lima: Apus Graph Ediciones.
- Noah Harari, Y. (2017) *Sapiens de animales a dioses*. (1ª Ed.) Perú: Debate de Penguin Random House Grupo Editorial
- Ossio, J. (2021) *El Tahuantinsuyo de los Incas: Historia e instituciones del último Estado prehispánico andino*. (1ª Ed.) Lima: Ernest and Young Consultores y Apus Graph Ediciones. Libro electrónico disponible: www.ey.com/la-historia-en-ey
- Poma de Ayala, H. (2015 [1615]) *Nueva Crónica y Buen Gobierno*. (1ª Ed.). Lima: Biblioteca Nacional del Perú.
- Ramos, A. (23 de julio de 2014) *Max Uhle – Julio C Tello: Una polémica académico - política en la conformación de la arqueología peruana*.
<https://www.researchgate.net/publication/264158099>
- Villavicencio, G. (11 de noviembre de 2020). “Ferdinand Braudel y la larga duración: el legado de los *Annales*”. Recuperado de <http://ecos.cide.edu/author/giovanni-villavicencio-mhi-cide/>
- Villavicencio, M. (2017) *Mujer poder y alimentación en el antiguo Perú*. (1ª Ed.) Lima: Universidad San Martín de Porres

- Villavicencio, M (2018) *Poder Femenino 5000 años de historia en el Perú*. (1ª Ed.) Lima: Apus Graph Ediciones
- Villavicencio, M (2020) Catálogo de la exposición virtual *Diosas de Huarochiri y Pachacamac*. Museo de Sitio del Santuario de Pachacamac y Proyecto Qhapaq Ñan.
- Wester, C. (2016) Chornancap: Palacio de una Gobernante y Sacerdotisa de la Cultura Lambayeque. (1ª Ed.) Lambayeque: Ministerio de Cultura del Perú Unidad Ejecutora 005 Proyecto Especial Naylamp Lambayeque.
- Zuidema, T. (2005) Las señoras *inaca* en la sociedad inca. En Catálogo *Divina y Humana. La mujer en los antiguos Perú y México* (pp. 38-45). (1ª Ed.). Lima: Ministerio de Educación del Perú, CONACULTA e INAH.

LA POBLACIÓN AFROPERUANA: ESCLAVIZACIÓN, CIUDADANÍA E IDENTIDAD NACIONAL (SIGLOS XVIII-XX)

MARIBEL ARRELUCEA Y JESÚS COSAMALÓN

Introducción

Entre las grandes interrogantes que acompañan el bicentenario de la Independencia del Perú se pueden citar dos: qué tanto se transformaron las condiciones de vida de los sectores populares y qué continuidades se pueden observar luego de dos siglos de Independencia. Si bien es correcto asumir que siempre se puede ir más atrás en el tiempo para explicar algún proceso, no lo es menos establecer acontecimientos o coyunturas específicas que son responsables de profundas transformaciones históricas. En ese sentido, la Independencia se convirtió paulatinamente en un parteaguas en la historia peruana, no precisamente por su aplastante triunfo o el consenso que podría haberse generado alrededor de ella; por el contrario, su triunfo pendió de un hilo en varios momentos, y su consagración se produjo en medio de una guerra civil que dividió a los habitantes del país. Empero, la victoria de las tropas patriotas, al menos en el Perú, cerró el retorno al absolutismo monárquico y estableció una nueva legitimidad política basada en la voluntad popular, las elecciones y la igualdad ante la ley, refrendadas por las distintas constituciones del siglo XIX.

Uno de los grandes dilemas de las nuevas elites políticas que intentaron llevar adelante las riendas del Estado fue cómo aplicar esos principios en sociedades que se encontraban divididas no solo por lí-

neas de clase, sino por la diversidad de colores de piel, la servidumbre y la esclavitud africana. Así, en el caso peruano, por un lado, los indios y por el otro los afroperuanos, no fueron formalmente excluidos de la ciudadanía siempre y cuando cumpliesen con otros requisitos, como el saber leer y escribir (excepto los indios hasta 1896), el pago de contribuciones al Estado, ejercer un oficio u ocupación dignos, entre otros aspectos.

La población indígena estaba integrada a la sociedad colonial por medio de derechos y deberes, una parte de los cuales los situaba en condición de súbditos menores del Rey. A diferencia de otros espacios coloniales, como en Buenos Aires o Chile, los indígenas de las zonas andinas sí eran parte del dominio colonial y, por lo mismo, se encontraban integrados a su funcionamiento. En el caso de la población africana y afrodescendiente, inicialmente solo considerada en su papel de esclavizados, pronto el contacto con otros grupos y los mecanismos legales permitieron la aparición de un sector de negros y castas libres que ocuparon diversos espacios en el mundo colonial. No todos esos lugares eran siempre inferiores; no era inusual encontrar a individuos con orígenes afrodescendientes en pisos intermedios de la pirámide social, gracias a su educación, riqueza y su esfuerzo por alejarse del estigma de ser considerado negro o negra.

La consagración de la república como sistema de gobierno, siguiendo los principios del liberalismo, estableció la igualdad de los hombres ante la ley, especialmente en cuanto a la capacidad de elegir, mientras que ese derecho tuvo que esperar más de un siglo para ser reconocido para las mujeres. La aplicación de estos principios contó con obstáculos diferentes a los que se observan en otros casos. Por ejemplo, en los países europeos las diferencias entre ciudadanos que fueron tomadas en cuenta para restringir los derechos políticos estaban organizadas por medio de factores de clase, tales como la educación y la riqueza, entre otros. En el caso de América hispana, esos principios se relacionaron con el color de piel, el origen geográfico y las prácticas culturales. Entre los grupos que fueron percibidos a partir de esas diferencias estaban los hombres y mujeres africanos y afrodescendientes, quienes, como señalamos anteriormente, ya habían logrado establecer mecanismos de

ascenso social que les había permitido escapar de los últimos escalones de la sociedad.

Con la república llegaron nuevos factores para la organización de las jerarquías sociales; por ejemplo, la educación, la lealtad a la patria y su defensa, el cumplimiento de la moralidad republicana, entre otros. Estos elementos se encontraban, al menos en teoría, al alcance de todos los individuos, con la excepción de las diferencias de género. Esto significa que los afroperuanos podrían ascender prescindiendo de las diferencias de color de piel y del lenguaje de las castas, el cual fue formalmente abolido con el Estatuto Provisorio de José de San Martín (Arrelucea & Cosamalón, 2015). Sin embargo, la Independencia proclamada en Lima con el apoyo de un sector de la élite, no tenía como objetivo ese tipo de igualdad, especialmente por su relación con el sistema esclavista como mano de obra productiva y doméstica. Una pregunta importante es cómo fue que el nuevo sistema de legitimidad política, que exigía la definición de un pueblo, permitió la exclusión de las mayorías afroperuanas, sin que ese principio vulnerase los lineamientos del liberalismo.

Nuestra propuesta es analizar el proceso, aparentemente contradictorio, por el cual se planteó la exclusión de los africanos y afrodescendientes durante la construcción de la República liberal. Se han considerado algunas continuidades y rupturas en las estrategias de movilidad social empleados por los africanos y afrodescendientes en la sociedad colonial y, luego, en la decimonónica. Con el desarrollo paulatino del liberalismo republicano se perdió la gradación de las castas que carecían de sentido legal; finalmente, se trataba de peruanos quienes, a pesar del discurso liberal, fueron percibidos en términos raciales como blancos, indios y negros, sin escalones intermedios. Además, educación, riqueza y moralidad fueron percibidos a partir de una distribución racializada con los blancos en la cúspide y los negros en la base de la pirámide social. De esta manera, quizá podamos comprender cómo fue posible que la igualdad republicana consolidase una sociedad cada vez más racista; esto se evidencia en las prácticas cotidianas que hicieron imposible el ascenso social para quienes fueron percibidos como indios y negros. A diferencia del mundo colonial, en el cual existió una elite indígena

y sectores medios afrodescendientes con cierto prestigio social, en la sociedad republicana la única manera de movilizarse socialmente era el blanqueamiento.

Las grietas del sistema colonial

La permanencia de la esclavitud durante las primeras décadas republicanas obligó a mantener una legislación diferente para los esclavizados, buena parte de ella proveniente del mundo colonial, lo cual era una evidente contradicción de acuerdo con los principios liberales. Es bueno añadir que los hombres y mujeres esclavizados sí fueron considerados seres humanos, pero de una condición inferior al resto de los integrantes de la sociedad. Su inferioridad se fundamentaba en su origen esclavo, el cual se transmitía a sus descendientes como una sangre infame. Los negros y castas libres eran considerados inferiores por ese vínculo que se corporizaba en su apariencia exterior, imposible de alterar u ocultar. Hay varias pruebas de cómo el Estado y la Iglesia consideraron a los africanos esclavizados como seres humanos. Por ejemplo, se admitían sus reclamos, quejas y demandas en la Real Audiencia y el Tribunal Eclesiástico; también contaban con un abogado defensor de menores. Además, la Iglesia vigilaba escrupulosamente que los y las esclavizadas cumplieran con los sacramentos, todos eran bautizados, se casaban por la Iglesia y tenían derecho a un entierro como las personas libres. Esto no negaba que, en diversas instancias legales, contaran con un derecho diferente y con penas que eran solo aplicables a los esclavizados (Arrelucea 2018). La sociedad colonial se organizaba alrededor de la diferencia ante la ley, pero la mayoría de sus miembros aprendió a convivir con esas desventajas y aprovechar los pocos beneficios que podían conseguir.

Los africanos y afrodescendientes aprovecharon cada resquicio de la sociedad colonial para sobrevivir y, en no pocos casos, destacar. Por ejemplo, desde la Conquista destacaron algunos pilotos, arcabuceros y soldados; también destacaron en la cocina y las actividades domésticas y de cuidado, la medicina, la música y el baile, la religiosidad, las prácticas de curandería y hechicería, la tauromaquia, el cuidado del ganado,

el control de trabajadores libres y esclavizados, entre otras prácticas. Las prácticas religiosas en conventos, monasterios y cofradías fueron exitosas para algunos como fray Miguel de Santo Domingo, quien gozó del respeto de sus contemporáneos; fue secretario del virrey Toledo y tesorero de la orden de Santo Domingo (Cussen, 2014, pp. 40-41).

Úrsula de Jesús y San Martín de Porres se distinguieron por sus virtudes y fueron respetados por sus contemporáneos. Úrsula fue hija de Juan Castilla e Isabel de los Ríos, identificada como negra esclavizada; a los 12 años Úrsula fue a servir al convento de Santa Clara y en 1647 se le permitió tomar los hábitos. A su muerte en 1666, una gran muchedumbre reconoció en ella las virtudes de una santa, las clarisas conservaron su cuerpo y los cuadernos que describen sus visiones y diálogos con Dios. (Van Deusen, 2012, Martínez, 2004). Sobre San Martín se ha escrito mucho, en especial hagiografías que describen sus milagros y prodigios; fue hijo de Juan de Porres, identificado como español y Ana Velázquez, identificada como negra liberta. Entró al convento de los dominicos como donado, en 1603 tomó los hábitos donde destacó por su humildad, cuidar enfermos y generosidad con los más pobres. Su funeral, en 1639, fue masivo, acudió el virrey Conde de Chinchón, la elite y los sectores populares. Fue beatificado en 1837 y canonizado en 1962 (Cussen, 2014).

En el campo médico hubo numerosos afrodescendientes como Pedro de Utrilla, cirujano del Hospital Santa Ana. Atendió a indígenas, afros y españoles de la élite, fue uno de los primeros médicos en practicar una autopsia y acumuló una respetable fortuna personal (Cussen, 2014, p. 78).

Pero, el sistema también ponía límites. Podemos destacar algunos casos como el de Miguel Chirinos. En 1754 fue nombrado Racionero del Cabildo Eclesiástico del Cusco; sin embargo, de inmediato, su nombramiento fue revocado por ser identificado como mulato a pesar de su parentesco con don Juan Bustamante Carlos Inca; su padre y tíos, identificados plenamente como mulatos, ejercían el oficio de plateros con mucho éxito en Cusco, aunque, al parecer no fue suficiente para que Chirinos ascienda un poco más. En Trujillo, José Onofre de la Cadena fue un músico y autor de una carta de música publicada en 1761,

también escribió un manual para construir una máquina de moler caña en 1765, trabajó como platero en Trujillo, en 1788 postuló al cargo de Maestro de Capilla de la Catedral de Trujillo y al no ser seleccionado se quejó con el Virrey y, luego, ante el Consejo de Indias y el Rey porque consideró que había sido rechazado por ser pardo (Estenssoro, 2001; Arrelucea & Cosamalón, 2015). Chirinos y Onofre fueron afrodescendientes que lograron ascender en sus oficios, tal vez por una combinación de factores como el talento y ser percibidos como “menos negros”, pero chocaron con los límites del ascenso social y la falta de contactos con mayor influencia. Además, vivieron en un contexto en el cual las autoridades, los intelectuales y las elites estaban tratando de reajustar las jerarquías porque percibían que las castas, al ascender socialmente, causaban desorden.¹

En el siglo XVIII, a medida que estallaron movimientos anti fiscales y anti coloniales, los afrodescendientes fueron incluidos en las milicias, diferenciados en zambos, mulatos, morenos y pardos. Más adelante, con las Juntas de Gobierno y los ejércitos libertadores, la política de reclutamiento y militarización se amplió mucho más con los virreyes Abascal, Pezuela y La Serna (Escanilla, 2014). Poco a poco, en diferentes espacios de América colonial, se les fue dando privilegios como portar uniforme y armas que, en conjunto, permitió el prestigio de estos grupos. En el fuero militar contaron con gran estimación pues solo debían ser juzgados en tribunales militares, cuando eran arrestados debían ser depositados en torreones, barracas y fortificaciones militares, separados de los presos comunes; también estaban exceptuados de pagar las costas judiciales. También hay que tomar en cuenta lo que, para estos hombres, implicaba ser vistos como leales a la Corona, de buena conducta, disciplinados, limpios, confiables; muy alejados de la percepción generalizada sobre los africanos y afrodescendientes, tilda-

1 Al parecer, en Trujillo fue más usual el ascenso social de afrodescendientes etiquetados como pardos y mulatos, en rubros como la construcción, escultura, pintura, platería, orfebrería, entre otros; incluso no pocos ostentaron el título de Maestro mayor (Rocca, 2010).

dos de delincuentes, sujetos de mal vivir, violentos, sucios, entre otros estereotipos. (Contreras, 2006, pp. 98-99).

La ciudadanía en una sociedad con esclavizados

Uno de los cambios irreversibles que trajo la independencia y la posterior consagración de la República fue la igualdad ante la ley de los ciudadanos. Las diferentes cartas constitucionales discutieron muchos aspectos de la conformación del Estado, pero mantuvieron el principio de igualdad ante la ley a pesar de los intentos de los conservadores y ultramontanos para limitar el acceso a la votación de las grandes mayorías, especialmente de los indígenas.

La igualdad ante la ley fue la base de la distribución de derechos y deberes de la población. Algunos principios fueron, y aún lo son, considerados lógicos. Por ejemplo, la edad mínima para contar con derechos políticos, o la exclusión de quienes purgan penas en la cárcel o no se encuentran en sus cabales. Sin embargo, durante el siglo XIX se impusieron otros factores que se aplicaron de manera diferente en cada nación, pero siempre con el objetivo de limitar el acceso al voto y, especialmente, la posibilidad de ser elegido (Cosamalón 2017).

Luego de la consagración de la república igualitaria de Haití (1804) creció el temor al radicalismo político como producto de dos factores relacionados: la igualdad ante la ley y sus “excesos”, reflejados en la creación de una república dirigida por ex esclavizados. En términos generales, la exclusión de los derechos políticos se basó en factores de género y clase, prescindiendo de las denominaciones étnico-raciales (Andrews, 2007; Cosamalón, 2017). La única excepción fue la condición de esclavitud en los países que la mantuvieron durante el siglo XIX, incluyendo los regímenes monárquicos, como Brasil, Cuba y Puerto Rico. Las mujeres fueron excluidas de la participación política hasta bien entrado el siglo XX, así que, durante el siglo XIX esa restricción era generalizada. Las constituciones del Perú y los reglamentos electorales limitaron el acceso al voto y la capacidad de ser elegido de acuerdo con la educación, la riqueza, la moralidad y las buenas costum-

bres. Sin embargo, no se incluyeron condiciones étnico-raciales, como sí ocurrió durante el dominio colonial.

Incluso en aquellos países en los cuales se mantuvo la esclavitud, las restricciones tenían que ver con los factores mencionados. Por ejemplo, en el Brasil imperial la limitación para votar fue establecida desde la Constitución de 1824 por ingresos, no por ser esclavo o liberto, principios que se mantuvieron hasta 1889. Empero, el monto considerado era bastante bajo y no se exigió certificación de esos ingresos hasta 1875. No se indicaba específicamente que no se podía votar por poseer un color de piel. Gracias a esta laxitud, la participación en la votación fue alta, e incluso algunos afrobrasileños accedieron a cargos importantes durante el Imperio (Kemner, 2012, p. 26). Sin embargo, a medida que fue avanzando el siglo XIX se fueron sumando restricciones destinadas a limitar la participación popular, conformada especialmente por afrobrasileños.

Cuba, hasta 1898 perteneció a la corona española, de manera que sus habitantes eran súbditos, razón por la cual y su condición ciudadana estuvo sometida a los vaivenes de la política española. De acuerdo con Kemner (2012), a pesar de que la legislación no hacía distinciones étnico-raciales durante el tiempo colonial posterior a la Constitución de 1812, en la práctica muchas disposiciones que abordaban la vida cotidiana trataban a la población de acuerdo con su estatus racial. Por ejemplo, era usual en el fuero penal que se impongan castigos más severos a los afrocubanos; además, su sola presencia avivaba las sospechas de crímenes. El Código Negro de 1842 autorizaba a cualquier blanco a detener a cualquier afrodescendiente “si lo encontraba en zonas fuera de las ciudades y exigirle su pasaporte de tránsito. Si no presentaba ese papel, el que lo había aprehendido estaba autorizado de llevarlo al puesto más próximo para investigar sus credenciales” (Kemner, 2012, pp. 20-21).

La guerra de independencia cubana fue una guerra civil que enfrentó étnicamente a la población, dividida entre hacendados blancos, negros libres y esclavos, contra otros hacendados blancos defensores de las diferencias raciales y de la esclavitud, apoyados por la corona española. Entre 1880 y 1886 la reina regente María Cristina acabó con la

esclavitud y prohibió la discriminación contra los negros en los espacios y diversiones públicas. También se ordenó que en las escuelas no existan distinciones en el trato entre niños negros y blancos (Gott, 2007, p. 126); sin embargo, la paz no fue posible porque no se concedió la independencia a la isla. Con el triunfo de los Estados Unidos contra España y la ocupación de Cuba (1898-1902), las autoridades norteamericanas tuvieron una actitud hostil y discriminatoria en contra de los miembros de las milicias cubanas, muchos de ellos de origen afrocubano. El sistema electoral cubano diseñado por las autoridades norteamericanas exigía a los ciudadanos ser alfabetizados, tener una renta o propiedad equivalente a los \$250, o en su defecto haber servido en el ejército rebelde; de esta forma fueron excluidas las mayorías pobres de origen afrocubano (Gott, 2007, p.166). Además, en la isla continuaron las prácticas de exclusión en diversos espacios, favorecidas por la presencia de las autoridades estadounidenses que ya venían aplicando políticas segregacionistas en su territorio.

En los casos mencionados, la tendencia fue permitir una votación muy amplia, pero se exigían muchos más requisitos para ser elegido representante. Además, a medida que se acercaba el fin de la esclavitud, la legislación comenzó a endurecer las restricciones basadas en factores de clase, especialmente la educación, muy eficaces para dejar fuera de la participación política a las mayorías de origen afrodescendiente e indígena. (Andrews, 2007; Cosamalón, 2017).

En el caso peruano, la legislación tuvo características similares. La noción de ciudadanía se asoció a la de virtud: el hecho de destacar en la sociedad por medio del honor, valor no siempre reconocido a todos los individuos a los ojos de las personas de la época. Las disposiciones electorales se aplicaron en un entorno en que los factores de clase se entremezclaron con las antiguas jerarquías de color de piel; por eso, los reglamentos no se pueden interpretar desligados de ese contexto. Por ejemplo, era conocida la relación entre algunos oficios y color de piel; los oficios de bajos salarios, con escaso o nulo entrenamiento eran practicados mayormente por personas que eran percibidas como étnicamente inferiores (Cosamalón, 2017). A su vez, históricamente esas actividades ya tenían ese perfil social, lo cual contribuía con su imagen

negativa; era un ida y vuelta importante: no es que solo los afrodescendientes, indios o mestizos realizaban algunas actividades por ser tales; lo que ocurre es que el ejercicio de ciertas ocupaciones “oscurecía” a sus practicantes. Así, quienes se dedicaban al servicio doméstico eran percibidos como afrodescendientes o indígenas, tanto los hombres como las mujeres. Además, en los sectores populares era muy usual que las personas ejercieran más de un oficio a la vez y pasaran algún tiempo sin empleo, lo cual los podía colocar en la condición de vagos y, por lo tanto, excluidos del derecho a votar. Incluso el reglamento de las elecciones de 1844 prohibió la participación de sirvientes domésticos y mendigos, disposiciones ratificadas por el reglamento de 1851 (Cosamalón, 2017).

Luego de la abolición del tributo y de la esclavitud en 1854, la Constitución de 1856 dispuso varias condiciones para acceder al sufragio, pero otorgaba la posibilidad de que se cumpla alguna para contar con ese derecho. Entre ellas se encontraba saber leer y escribir, el ejercicio de un arte u oficio, el pago de impuestos por ejercer oficio o industria, poseer alguna propiedad, ser jefe de taller o licenciado del ejército o armada. Gracias a esta variedad de criterios, los indígenas pudieron votar por contar con propiedad colectiva. A pesar de la corta vigencia de esta carta constitucional, este principio fue conservado en la Constitución de 1861, que estuvo vigente hasta 1919 (Cosamalón, 2017).

En el caso de los afroperuanos no aplicaba la exoneración del requisito de saber y leer escribir, excepción vigente solo para los indígenas hasta 1896, lo cual significó que solo un pequeño porcentaje de la población masculina afroperuana podía votar, debido a su escaso nivel de educación, el bajo estatus y escaso salario de sus ocupaciones y oficios; empero, podían ser licenciados del ejército o armada, instituciones que permitían el ascenso social y el disfrute de la condición de ciudadano. Este aspecto fue trascendental durante el siglo XIX.

En el censo de la ciudad de Lima en 1860, el 72% de los hombres mayores de 15 años sabía leer y escribir; mientras en las mujeres solo el 49% poseía ese conocimiento. Sin embargo, este nivel de educación no era igual en todos los varones. Por ejemplo, 94% de los blancos sabía

leer y escribir; seguido de los indio-mestizos que representaron 54% y los afroperuanos con 44%. Además, dentro de este último conjunto, entre quienes fueron clasificados como negros solo 21% sabía leer y escribir; mientras que 68% de los percibidos como mulatos y pardos poseía ese conocimiento (Cosamalón, 2017). Como se puede notar, en 1860, luego de la abolición de la esclavitud, la alfabetización se distribuía de forma diferente entre los hombres afroperuanos, con menor nivel entre aquellos considerados de piel más oscura, y, por ser analfabetos, legalmente excluidos de la participación en las elecciones. Así, de acuerdo con la legislación, no existían restricciones basadas en el color de la piel para participar en las votaciones. Sin embargo, se construyó una relación estrecha entre negritud y analfabetismo y, por lo tanto, este sector fue excluido de la participación en las votaciones.

En el tiempo republicano, la igualdad ante la ley se aplicaba a los peruanos libres, sin distinción de castas, con la única excepción de los esclavizados. Sin embargo, esta igualdad, como hemos visto, fue matizada por consideraciones de clase que excluía de la participación política a las mayorías. Este nuevo contexto también hizo más rígidas las diferencias sociales y étnicas, en un proceso de cristalización de la apariencia física como el marcador más importante de las distancias entre individuos. Así, cuando se abolió la esclavitud, el resultado no fue la eliminación de las diferencias entre los peruanos de origen africano y el resto de la sociedad; en la práctica estas se reforzaron por medio de factores de clase que se cristalizaron en la apariencia física.

Esta afirmación puede ser observada a partir de los registros en los censos y los libros parroquiales. Durante el Protectorado, José de San Martín abolió las castas de los registros, convirtiendo automáticamente en peruanos a todos los habitantes del país, pero esto no significó su eliminación inmediata de los documentos, menos aún en la vida cotidiana. Por ejemplo, en las parroquias de Lima se continuó la observancia de las denominaciones étnico- raciales, si bien es cierto que con el transcurrir del tiempo en los registros oficiales fueron cayendo en

desuso algunos términos propios del lenguaje de castas.² En términos generales, se puede considerar que la frondosidad de términos (cuarterón, quinterón, requinterón, etcétera) se fue reduciendo en cuatro etiquetas: blanco, indio, mestizo y negro, tal como se puede detectar en los censos de la época republicana. Sin embargo, en algunos documentos se mantuvo la presencia de términos de origen colonial a lo largo de todo el siglo XIX, posiblemente como un dato adicional utilizado como una forma de describir la realidad social antes que por algún uso legal. Gracias a esta persistencia es posible analizar los cambios en las denominaciones de los grupos sociales entre el final del virreinato y la post esclavitud.

En el Censo de 1791 se registraron poco más de 40 mil esclavos y 41 mil pardos (los cuales incluyen a las castas de origen afrodescendiente); esto representa alrededor de 7.4% de la población del virreinato consistente en cerca de 1,1 millones de habitantes. Desde esta perspectiva parecería que su importancia es menor comparada con el 57% de indios, 23% de mestizos y 13% de españoles. Sin embargo, la relevancia de esta población se encuentra en su influencia cultural, económica y su ubicación costeña, urbana y capitalina. El 92% de los esclavizados se localizaba en la costa, casi las tres cuartas partes en la costa central y más de la mitad en la capital.

2 Este fenómeno se presentó en algunas zonas del país más que en otras, de tal manera que habría que revisar las peculiaridades regionales. por ejemplo, para Arequipa (Chambers, 2003).

Tabla 1

Comparación de denominaciones de castas y razas en registros parroquiales de San Sebastián, San Marcelo y Santa Ana (1790-1821) y Censo de Lima (1860)

	Esclavos				Libres				Censo de 1860			
	H	%	M	%	H	%	M	%	H	%	M	%
Negro	718	73.2	712	72.3	83	11.7	139	16.4	672	42.0	1035	48.8
Zambo	97	9.9	93	9.4	118	16.7	148	17.5	689	43.1	808	38.1
Mulato	65	6.6	49	5.0	152	21.5	140	16.5	140	8.8	161	7.6
Chino	22	2.2	29	2.9	96	13.6	146	17.2	81	5.1	81	3.8
Pardo	21	2.1	20	2.0	145	20.5	111	13.1	15	0.9	31	1.5
Moreno	3	0.3	5	0.5	14	2.0	23	2.7	3	0.2	2	0.1
Cuarterón y quinterón	2	0.2	5	0.5	95	13.4	135	15.9		0.0		0.0
Sin datos/ otros	53	5.4	72	7.3	4	0.6	6	0.7		0.0	1	0.0
Total	981	100.0	985	100.0	707	100.0	848	100.0	1600	100.0	2119	100.0

Fuente: Archivo Arzobispal de Lima y Archivo Histórico de la Municipalidad de Lima. Elaboración propia.

Dentro de este contexto demográfico es posible precisar algunos aspectos incorporando los registros pertenecientes a los matrimonios de las parroquias San Marcelo, Santa Ana y San Sebastián entre 1790 y 1821 y el Censo de Lima de 1860. El cuadro compara la manera en que se anotaron las castas y razas de la población afrodescendiente y revela la influencia de la eliminación de la esclavitud en las fluctuaciones de las denominaciones; con ese objetivo se analizan cerca de 3.500 registros matrimoniales y poco más de 3.700 fichas del Censo.

Lo que resalta es que cuando ambos cónyuges eran esclavizados antes de 1854, las etiquetas más frecuentes con las que fueron registradas las personas eran negro y zambo, con el 83% y 82% respectivamente. Cabe señalar que ambos términos se encuentran entre los menos prestigiosos dentro de la variedad de denominaciones. El primero de ellos supone que ambos padres fueron reconocidos o se declararon

negros, no necesariamente africanos de nacimiento, pero relacionados directamente con ese origen. El segundo término, zambo, se utilizaba para nombrar a los descendientes de indios y negros (al igual que chino) o negros y mulatos, quienes al no contar con sangre española en sus venas son percibidos como inferiores. Entonces, denominar a alguien como negro/a o zambo/a era vincularlo indudablemente con la condición esclava; mientras que las denominaciones menos lesivas al honor, como ‘mulato’, ‘pardo’, ‘cuarterón’ y ‘quinterón’ se relacionan con los afrodescendientes libres, tal como se evidencia en la mayor frecuencia de esa denominación entre quienes fueron registrados como libres. Adicionalmente se puede considerar que, durante la vigencia de la esclavitud, las denominaciones de castas reforzaban la diferencia entre los esclavizados y los libres. Era una manera de consolidar esa línea divisoria, que no solo afectaba profundamente a toda la sociedad sino a los propios afrodescendientes. Ahora bien, en el caso de las mujeres, podían ser vistas como “más negras” de acuerdo con sus oficios, las redes sociales, familiares y las condiciones de vida. Es posible que la manera de obtener el sustento como jornalera, vendedora o cualquier otra ocupación realizada fuera del control directo del amo y con mejores jornales, haya tenido mayor prestigio que en aquellas consideradas más controladas y con jornales más precarios, como las trabajadoras domésticas y las lavanderas (Arrelucea, 2018).

Se debe considerar que los afrodescendientes libres provienen del mismo grupo de esclavizados, como una continuidad. Es decir, el primer grupo se alimenta constantemente del segundo; el ejemplo más obvio es de aquellos hombres y mujeres esclavizados que logran liberarse y transitan de un grupo a otro. Considerado de esa manera, se observa que cuando las personas se liberaban cambiaba totalmente la forma en que se registraban en los libros parroquiales. Por ejemplo, para hombres y mujeres los términos negro y zambo se reducen a 28% y 34% respectivamente, fragmentándose las denominaciones e incrementándose algunas que claramente mejoraban la percepción de los individuos. Así, pardo, moreno, cuarterón, quinterón y otras similares, acumulan 57% en el caso de los hombres y 48% en las mujeres. Esto significa que la libertad producía una mejora notable de

estatus que se expresaba claramente en una mejor clasificación dentro del lenguaje de las castas, jerarquizando a las comunidades afrodescendientes al mismo tiempo que se obtenía una mejor percepción personal fuera de ella.

Ante los ojos de los sectores con “más calidad”, la esclavitud ennegrecía a las personas; pero, al liberarse, podían ser percibidas con otras categorías del lenguaje de castas con mayor estimación social. Probablemente no solo fue el factor de la libertad; también el oficio, ingresos, calidad del cónyuge, saber leer y escribir, entre otros más. Paradójicamente, además, la equivalencia entre ‘negro’ y esclavo se reforzó también en los sectores esclavizados, pues la población liberta de origen africano intentó abandonar la denominación de ‘negro’ y adoptar otro tipo de registro, dejando el anterior como un referente directo a la esclavitud y, en no pocas ocasiones, también compraron esclavos para ratificar la nueva condición en ascenso (Arrelucea, 2018).

Podríamos suponer que con la abolición de la esclavitud se derribó la principal diferencia existente entre los africanos, afrodescendientes y el resto de la sociedad. Sin embargo, a pesar de la vigencia de la igualdad ante la ley, el Censo de 1860 muestra que las denominaciones se aplicaron siguiendo la lógica heredada de la esclavitud. Las denominaciones utilizadas para nombrar a los afroperuanos se asemejaban mucho más a las utilizadas para denominar a los esclavizados: 85% de los hombres y el 87% de las mujeres fueron descritos con los términos de negro/a o zambo/a, las etiquetas más frecuentes antes de la abolición para clasificar a los esclavos; además, si se comparan los otros términos su proporción sigue la tendencia previa a la esclavitud, lo cual indica el grado de similitud con esa estructura.

Esto significa que, con la abolición, se acabó la ventaja comparativa de ascender socialmente en la escala de las castas por medio de la libertad y que eso se refleje en una mejor calificación expresada en el lenguaje de las castas. Ciertamente no queremos sugerir que debió utilizarse ese lenguaje; lo que deseamos mostrar es que esos términos se adaptaron a la igualdad ante la ley simplificando las diferencias en un solo término: negros y negras. Debido a que las etiquetas étnicas carecían de valor legal, no era necesario utilizarlas con su sistema de

gradaciones, pero eran útiles para delimitar una frontera infranqueable desde otra perspectiva: con la legislación liberal finalmente todos eran percibidos como negros, indios, mestizos y blancos; mientras que internamente, es posible que este cambio haya intensificado el blanqueamiento como mecanismo de ascenso social.

La República exigía el manejo de los principios liberales como el de la igualdad, asumirse peruanos, y algunos de los requisitos ciudadanos. En ese contexto nuevo, los africanos y afrodescendientes ya tenían amplia experiencia en algunos espacios como las que hemos mencionado previamente (p. 584), además de construcción, pintura y escultura entre otras, que eran consideradas ocupaciones “de negros”. Por tanto, eran espacios seguros, permitían prestigio y, por tanto, sin tanta discriminación. Una cocinera percibida como negra podía ser reconocida como talentosa, sus hijas podían aprender el oficio y ser aceptadas, siempre y cuando se mantengan en la cocina. De igual forma, un cochero, mayordomo, músico o chocolatero podrían desenvolverse en esos oficios, alcanzar el reconocimiento, adiestrar a sus hijos, hasta ser aplaudidos. Eran los espacios “naturales” para los africanos y afrodescendientes.

Pero algunos fueron más allá. Tal vez, el caso de mayor ascenso social logrado por un afrodescendiente en el Perú decimonónico sea la de José Manuel Valdés, un hombre que vivió la transición de la sociedad colonial a la republicana. Fue hijo de Baltazar Valdés, identificado como indio natural de Zaña y María del Carmen Cabada, una lavandera identificada como negra. Estudió en el prestigioso colegio de San Ildefonso, luego en la Escuela de Medicina, a cargo de Hipólito Unanue, un influente intelectual, médico y político cercano al virrey. Unanue fue clave en su ascenso social, lo invitó a escribir en el *Mercurio Peruano* y, en un acto sin precedentes, en 1806 obtuvo la dispensa del rey Carlos IV para graduarse como médico en la Universidad de San Marcos. Valdés tuvo una fructífera carrera intelectual, fue catedrático de San Marcos, fue médico de Cámara del Gobierno, director del Colegio de Medicina, socio de la Real Academia de Medicina de Madrid, autor de textos médicos debatidos en el Perú y España; también hizo una carrera política llegando a ser diputado por Lima, miembro de la

Sociedad Patriota y autor de varias odas patrióticas. (López Martínez, 1993; Arrelucea & Cosamalón, 2015).

Los espacios académicos y literarios fueron conquistados por algunos afrodescendientes, siendo el más destacado Ricardo Palma Soriano (1833-1919). Fue hijo de Pedro Palma, mestizo o indígena natural de Cajamarca y Dominga Soriano, afrodescendiente. Palma fue empleado de la Marina y en el Censo de 1860 fue registrado viviendo con su padre, siendo identificado como ‘blanco’. Está claro que Palma empleó las reglas del juego social decimonónico: había que alejarse de lo afrodescendiente, aprender a leer y escribir, tener un empleo decente, casarse con una persona de prestigio, entre otros aspectos. Esta estrategia le permitió llevar una carrera como escritor y alcanzar el respeto y la fama, y, hasta donde sabemos, nunca recordó a su familia materna en público (Arrelucea & Cosamalón, 2015).

Lo que sí parece relevante es que la presencia afroperuana descrita en sus textos se muestra como integrada socialmente con el resto de la población, recluida en las actividades que posteriormente serán reconocidas como típicas de la capital, justamente como resultado de sus *Tradiciones Peruanas*. En esta producción lo afroperuano es central en la definición de la identidad criolla-limeña, por extensión nacional, pero integrada a ella no como una expresión cultural diferente, sino amalgamada con lo criollo. Algunos hijos de Palma continuaron el ascenso social siguiendo la senda literaria del padre y el silenciamiento público de sus ancestros afrodescendientes; Angélica fue una respetada feminista, escritora y periodista, mientras que, Clemente Palma fue un notable escritor, y reconocido por introducir el darwinismo social al Perú, el cual reflejó profundamente las ideas del racismo de principios del siglo XX.

Las artes en general y la pintura permitieron la movilidad social y, en algunos casos, negociar la ciudadanía. Gil de Castro y Francisco Fierro fueron dos pintores afrodescendientes que destacaron por sus vínculos con las elites, los intelectuales, políticos y militares importantes en la transición de la Colonia a la República. José Gil de Castro Morales (1785-1841), hijo de Mariano Carvajal, identificado como moreno libre, y María Leocadia Moreno, una

mujer esclavizada identificada como negra que después obtuvo su libertad. Fue cosmógrafo, ingeniero y topógrafo, además de pintor. En Trujillo llegó a ser capitán de las milicias disciplinadas. En 1813 se avecindó en Chile donde retrató a miembros de la elite; pasó a Argentina donde se vinculó a la causa patriota. Retornó a Chile con el Ejército libertador, fue nombrado miembro de la Legión del Mérito por Bernardo O'Higgins, y capitán del Batallón de Fusileros del Batallón de Infantes de la Patria de Chile. Al mismo tiempo hizo una brillante carrera como pintor: en 1816 el Cabildo de Santiago lo nombró Maestro Mayor del Gremio de Pintores; entre 1820 y 1830 realizó numerosos retratos de la elite y los militares que se encuentran en diversas ciudades de Latinoamérica. (Majluf, 2014; Arrelucea & Cosamalón, 2015).

Francisco "Pancho" Fierro (1807- 1879) fue hijo de Nicolás del Fierro, un hombre destacado de la elite limeña, doctor, presbítero, vicario de la doctrina de San Damián y catedrático de San Marcos. Su madre fue María del Carmen Fierro, una mujer identificada como negra criolla y esclavizada de Mariana Rodríguez del Fierro. El abuelo paterno de Francisco fue don Antonio Rodríguez del Fierro, prior del Tribunal del Consulado y coronel de las Milicias del Comercio de Lima. Su abuela materna fue Rita, africana bozal y esclava de casta banguela. Hacia la década de 1830, Pancho Fierro ya ejercía como pintor y para 1838 es denominado "pintor de primera categoría" junto a Francisco Laso. Tuvo numerosos clientes y admiradores, como Ricardo Palma, Segismundo Jacoby, Nicolás Dora, Francisco García Calderón, Federico Elguera, José Antonio de Lavalle, entre otros, quienes formaron sus propias colecciones de estampas. Ricardo Palma lo llamó el "Goya peruano" y Acisclo Villarán se expresó del pintor con mucho respeto. También algunos extranjeros coleccionaron sus acuarelas, como Leonce Angrand, cónsul francés en el Perú y Bolivia entre 1836 y 1860 y Leopoldo Schrenck, jefe de la expedición científica de la fragata "Aurora", quien en su visita al Perú en 1854 adquirió unas acuarelas que llevó a Rusia. (León & León, 2004; Arrelucea & Cosamalón, 2015).

Desde el siglo XVIII las milicias y el ejército fueron nuevos espacios para los afrodescendientes. Por ejemplo, Ricardo Palma registró

el nombre del músico militar Manuel Bañón. Lo describió como un mulato de aspecto simpático, dueño de un abdomen como un tambor. Basadre copia a Palma y ofrece más datos biográficos; Bañón logró ser director musical del Teatro Principal de Lima en diversas oportunidades (1828, 1834, 1838 y 1845). En 1833 fue nombrado Maestro de Primera Voz del Coro de la Catedral, gozó del aprecio del dictador Salaverry, en 1835 compuso una marcha militar que se conoció como “La salaverrina”, luego llamada “Ataque de Uchumayo” la cual se toca hasta ahora y hay versiones disponibles en internet. Salaverry no duró mucho en el poder, pero Bañón, en cambio, tuvo una fructífera vida como músico y compositor (Basadre, 2005).

Para otros, el reconocimiento fue tardío; por ejemplo, para los afrodescendientes que se enlistaron como grumetes del “Huáscar”, el buque más importante en la Guerra del Pacífico que enfrentó a Chile, Perú y Bolivia en 1879. En el combate de Angamos el 8 de octubre de 1879, casi todos los oficiales murieron y la plana menor fue capturada. Después fueron liberados y regresaron al combate sirviendo en otros buques; al terminar la guerra regresaron a sus oficios anteriores. Algunos solicitaron una pensión al Estado, y reclamaron mayor apoyo y protección en su vejez. En la década de 1920, en una ceremonia pública Leguía los reconoció como héroes de la patria. Es decir, el reconocimiento del Estado llegó cuarenta años después. Entre los grumetes, destacó Alberto Medina Cecilio, quien siempre fue invitado de honor en los desfiles oficiales. Existe una urbanización y un colegio con su nombre, el club de cabos y marineros también lleva su nombre. Cada aniversario de su muerte, la Marina de Guerra organiza una romería a su tumba. (Arrelucea, 2020)

Con todos los casos reseñados, es posible observar que la exclusión fue de todos los sectores populares; no solo los africanos y afrodescendientes en tanto no cumplían con los requisitos de la ciudadanía. Empero, lo particular del caso afroperuano es que la discriminación en su contra se profundizó luego de la abolición, lo cual se expresó en la simplificación de las etiquetas con las cuales se les registró en el Censo de 1860. Como señalamos al principio, ser percibido como negro significaba estar asociado con el analfabetismo y la pobreza; por lo mismo,

sin el derecho a participar en los procesos electorales, al menos, no oficialmente. Hasta este momento la escasa información disponible no nos permite ahondar en la capacidad de movilización de los afrodescendientes; ese es uno de los aspectos que deben investigarse mucho más. Sin embargo, los sectores populares aprendieron a usar las mismas normas para ganar algo de ascenso social y prestigio, alcanzar la ciudadanía. En el caso de los africanos y afrodescendientes siguieron usando los mismos espacios ganados desde el siglo XVI -religiosidad, toros, pintura, música, etc.- y abrieron otros por la coyuntura de movimientos de protesta. En el caso de las milicias y el ejército es más notorio que la inclusión fue más viable para los afrodescendientes percibidos como mulatos y pardos; no para aquellos etiquetados como negros.

La identidad nacional y los afrodescendientes

Mientras se difundía la igualdad ante la ley y, al mismo tiempo, se excluía a las mayorías afrodescendientes por factores de clase, se produjo su inclusión simbólica en la identidad nacional. Este proceso comenzó con Ricardo Palma y sus famosas *Tradiciones*, que incluyeron a personajes afrodescendientes en compañía de otros tipificados como indios, mestizos y criollos. La intención de Palma era crear un pasado común; cada uno de los mencionados aportaban sus actividades y sus prácticas culturales como parte del acervo nacional, fundiéndose en una sola cultura.

Palma asocia a los denominados negros con la pobreza y marginalidad, ejerciendo actividades de bajo estatus, de poco entrenamiento y escasos ingresos; incluso con la criminalidad. Sin embargo, también incluye las prácticas culturales afrodescendientes, especialmente religiosidad, músicas, bailes y comidas, las cuales son presentadas como la base de la cultura criolla, que se convirtió en la representación oficial de la nación durante el siglo XIX y buena parte del XX. En el proyecto de Palma los mulatos poseen gracia, inteligencia y belleza, razones por las cuales los considera parte esencial del mundo criollo. De este modo, Palma contribuye sutilmente con una distinción entre lo africano y lo

afrodescendiente, integrando a los nacidos en nuestro territorio como parte simbólica de la nación.

En constante diálogo con Palma tenemos a las acuarelas de Francisco “Pancho” Fierro, notable pintor limeño de origen afroperuano. Precisamente Palma contribuyó con la preservación de su obra, conservando una colección de acuarelas, las cuales organizó y tituló haciendo una pequeña descripción de la escena y sus personajes (Arrelucea, 2013). La relación entre Palma y Fierro es clara, sin que eso signifique que uno y otro se pusieran de acuerdo; ambos buscaron construir un imaginario nacional incluyendo a los afrodescendientes. En este esfuerzo, Fierro, llamado “pintor mulato” por Palma, contribuyó con un arsenal visual que podía ser utilizado para representar la sociedad colonial y la decimonónica, dado que sus personajes y escenas no siempre ofrecen elementos que permitan ubicarlos en un tiempo y lugar específico. Tampoco se puede establecer si sus personajes son esclavizados o libres, dado que no existía algún distintivo. La carimba (marca con fierro candente) se abolió a fines del siglo XVIII; no siempre fue una marca visible y solo indicaba el pasado esclavo -no la condición actual de las personas. Esto permitió que las acuarelas de Fierro se conviertan en un elemento esencial en la construcción de una identidad limeño-nacional al incorporar a los afrodescendientes, sin referencias específicas a la esclavitud (Arrelucea, 2013).

Es posible que este tipo de representación sirviera de manera funcional tanto a las elites como a los sectores populares. Esta inclusión permitió definir una cultura nacional original y distinta a la peninsular y la de nuestros vecinos. Era el ingrediente local, necesario e imprescindible para la construcción de la identidad nacional; pero simultáneamente, debía estar limpio de su extremo menos aceptable: lo africano y lo negro. Se aceptaba lo mulato, no lo negro; de esta manera se incorporó lo afroperuano concebido como peruano. Esto generó un espacio de reconocimiento para los sectores populares de origen afrodescendiente, quienes son concebidos como parte de la nación, aun cuando una parte de ellos no participaba en las elecciones como elector o elegible. Por otro lado, desde los sectores populares esa vía de aceptación social les

permitía utilizar el camino del blanqueamiento para movilizarse socialmente, al mismo tiempo que se validaba el racismo.

Es posible que la inclusión más potente provino de la construcción de la cultura afrodescendiente como parte fundamental de los barrios criollos limeños, nuevamente privilegiando a aquellos percibidos como mulatos, emparentados con las tradiciones hispanas criollas (Panfichi, 2000). Uno de los lugares emblemáticos fue el antiguo barrio de Malambo en el actual distrito del Rímac, espacio en el cual se elaboraron varias de las tradiciones culturales consideradas representativas de lo nacional. Se valoraron, según Panfichi (2000), algunos atributos culturales considerados típicos de los afroperuanos: la picardía, la alegría, la gastronomía, entre otros, todos subsumidos dentro de lo criollo.

Esto también se nota en algunos cuentos dedicados a Lima, como los de José Diez Canseco (1973), consolidando la idea de personajes típicos asociados fuertemente con tradiciones criollas limeñas como la fiesta de Amancaes, la tauromaquia, las peleas de gallos y otras prácticas culturales más.³ Simultáneamente, se arregló la sonoridad de la música de origen afroperuano al gusto de los sectores sociales altos, labor en la cual destacó notablemente Rosa Mercedes Ayarza con la musicalización de los pregones y la preservación de varios géneros musicales afroperuanos. Vale la pena señalar que esas piezas musicales se estrenaron en la sociedad *Entre Nous*, señal de la importancia que tuvo la integración de lo afrodescendiente en lo nacional, pero incorporado bajo el manto de lo criollo. Un poco más tardío, pero en esa misma línea, podríamos anotar el esfuerzo de José Durand por reconstruir y poner en escena el *Son de los diablos*, ya en la década de 1940.

Así, prácticamente hasta mediados del siglo XX lo que caracterizó la inclusión de lo afroperuano en la nación fue su incorporación como

3 En *Estampas mulatas*, Diez Canseco (1938), desarrolló personajes afroperuanos como “Chupitos” el niño del cuento *El trompo* y en *La familia Pichilin*, donde se describe una familia sin mencionar el color de piel, aunque todo alude a que es una familia afrolimeña, por los oficios, costumbres y descripción de las características físicas; el padre es picador de toros y la madre lavandera y vendedora de tamales.

parte de lo criollo, siendo este último central en la identidad nacional. Así, la legislación establecía la igualdad ante la ley, pero al mismo tiempo, incorporó mecanismos de exclusión que afectaba especialmente a los afrodescendientes por medio de las exigencias mínimas en educación y riqueza; eran los límites de la incorporación en el imaginario nacional. No se les incorpora como un aporte colectivo y autónomo, son aceptables en la medida en que se alejan de su origen africano y se acercan a la matriz criolla. Solo luego de pasada la mitad del siglo XX y con los aportes fundamentales de José Durand, Nicomedes y Victoria Santa Cruz, Perú negro, entre otros, comenzará la separación entre lo afro y lo criollo, en un movimiento paralelo hacia la búsqueda de reconocimiento del país como multicultural, des-centrando la identidad nacional de lo criollo, visibilizando de forma independiente el aporte afroperuano y discutiendo su invisibilidad como ciudadanos.

Referencias

- Andrew, G. (2007). *Afro-Latinoamérica 1800-2000*. Madrid: Iberoamericana.
- Arrelucea, M. & Cosamalón, J. (2015). *La presencia afrodescendiente en el Perú (Siglos XVI-XX)*, Lima: Ministerio de Cultura.
- Arrelucea, M. (2013). “Géneros, razas y nación en el s. XIX. La mirada de Pancho Fierro o las miradas a Pancho Fierro”. *V Seminario Internacional Música y cultura afro descendiente*, 211-231. Lima: CEDET.
- Arrelucea, M. (2020) *Lima afroperuana. Historia de los africanos y afrodescendientes*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima.
- Basadre, J. (2005). *Historia de la República del Perú (1822 - 1933)*. Lima: Empresa Editora El Comercio S. A.
- Chambers, S. (2003). *De súbditos a ciudadanos. Honor, género y política en Arequipa, 1780-1854*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.
- Contreras, H. (2006). “Las milicias de pardos y morenos libres de Santiago de Chile en el siglo XVIII, 1760-1800”. *Cuadernos de historia*, 25, 93-117.

- Cosamalón, J. (2017). *El juego de las apariencias. La alquimia de los mestizajes y las jerarquías sociales en Lima, siglo XIX*. Lima/México: Instituto de Estudios Peruanos, El Colegio de México.
- Cussen C. (2014). *Black Saint of The Americas. The Life and Afterlife of Martin de Porres*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Diez Canseco, J. (1973 [1938]). *Estampas mulatas*. Lima: Editorial Universo.
- Escanilla, S. (2014) *La quiebra del orden establecido. Movilización social, inestabilidad política y guerra en la costa central del virreinato del Perú 1816-1822*. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- Estenssoro J. (2001). Estudio introductorio, edición y notas sobre *Cartilla música. Dialogo cathe-músico, la máquina de moler caña*. De La Cadena, J. Lima, Museo de Arte de Lima.
- Gott, R. (2007). *Cuba. Una nueva historia*. Madrid: Akal
- Kemner, J. (2012). “¿Eran ciudadanos los afrodescendientes libres en las sociedades esclavistas? Cuba, Brasil y Estados Unidos en el siglo XIX”. *Procesos: revista ecuatoriana de historia*, 36 (2), 9-38.
- León y León, G. (2004). *Apuntes histórico genealógicos de Francisco Fierro*. Lima: Fondo Editorial de la Biblioteca Nacional del Perú.
- López Martínez, H. (1993). *El protomédico limeño José Manuel Valdés*. Lima: Fondo de Publicaciones, Dirección de Intereses Marítimos.
- Majluf, N. (Ed.). (2014). *José Gil de Castro, Pintor de Libertadores*. Lima: Museo de Arte de Lima (MALI).
- Martínez, P. (2004). *La libertad femenina de dar lugar a Dios. Discursos religiosos del poder y formas de libertad religiosa desde la Baja Edad Media hasta el Perú colonial*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Movimiento Manuela Ramos.
- Panfichi, A. (2000). “Africanía, barrios populares y cultura criolla a inicios del siglo XX”. Apellido, N.N. (Ed.). *Lo africano en la cultura criolla*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Van Deusen, N. (2012). *Las almas del Purgatorio: El diario espiritual y vida anónima de Úrsula de Jesús, una mística del siglo XVII*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.

LA MIGRACIÓN CHINA AL PERÚ: UNA MAREJADA ANUNCIADA

MIGUEL SITU

Este artículo revisa la historia la migración china al Perú a la luz de nuevos hallazgos en archivos peruanos y la reciente bibliografía. Asume la perspectiva de un migrante chino con agenda e insertado en la historia del Perú. Reflexiona acerca de lo transcurrido entre la llegada de los migrantes en el siglo XIX y su situación en el Perú del bicentenario.

El bicentenario de la Independencia encontró al Perú como un país enfrentado social y políticamente en medio de la crisis sanitaria global. Una vez más, en circunstancias críticas, las desigualdades materiales y la precariedad de los ligamentos sociales se pusieron en evidencia, mostrando a una sociedad sin liderazgo y sin una visión del futuro. Los resultados se manifestaron al ubicarse con la mayor cantidad de víctimas en el escenario global de la pandemia y elegir a un gobierno ignorante, indefinido e inepto que deambula en medio de la tragedia. En mi modesto entender, entre las muchas que podrían plantearse, una razón para tanto infortunio la constituye el desconocimiento y la distancia que frente a la propia historia guarda, desde el nivel más elevado, gran parte de su población. Por tal razón agradezco al editor de la presente publicación me permita contribuir con esta reflexión en torno al proceso de la inmigración china al Perú.

Partimos de afirmar que al migrante chino no se le ha considerado como un protagonista activo de la historia del Perú y menos como un sujeto social poseedor de agenda e iniciativa. Todo lo contrario, se lo ha deformado y pretendido ubicar dentro de la estructura social recurriendo a las analogías, sin tener en cuenta ni sus particularidades ni las características de su entorno original, así como, las del Perú que

lo recibía. A mediados del siglo XX bastó que un respetable investigador norteamericano afirmara similitudes con el viaje de los esclavos (Stewart, 1976), para que esa mirada sin mayor comprobación se replicara en el Perú, llegando algún erudito a sostener, que para comprender la condición del trabajador chino había que estudiar “la condición del esclavo de origen africano”. (Rodríguez Pastor, 1989). Pese a que en aquel momento, voces autorizadas y respaldadas en las fuentes y archivos reclamaban, que habiendo tanto prejuicio en el discurso histórico, como producto de una autoestima nacional golpeada, debería llevarse adelante una limpieza de los detritos acumulados en nuestra historia colectiva (Macera, 1974) Intentaremos aportar algo en tal sentido en el presente trabajo.

La migración extranjera y el trabajo cautivo

Para ello nos ubicaremos en el Perú de la era del guano a mediados del siglo XIX y revisaremos la política migratoria de aquel momento, política que no fue desarrollada pensando solamente en los chinos, sino elaborada con el objeto de atraer fuerza de trabajo para la joven república. Las medidas adoptadas fueron producto de largos debates en la cámara de representantes, entre los propietarios de la tierra y en la opinión pública y tuvo que ver con un problema central, el carácter de las relaciones laborales que debían establecerse con los cultivadores de la tierra y productores de riqueza, los trabajadores agrícolas. En la raíz de las diferencias se hallaba el intento de seguir manteniendo el régimen de la mano de obra cautiva.

En el lamento de los patrones, sobre todo de los costeños, se repetía la invocación de la “falta de brazos”, tal escasez era relativa, pues desde poco antes de la Independencia ya se había iniciado una recuperación demográfica (Lesevic R., 1986, pág. 9) y asimismo, la desmovilización de los ejércitos dejó en libertad a muchos brazos para laborar en el Perú. El problema lo constituían las condiciones laborales que pretendían imponer los dueños de los fundos. Si la independencia fue inspirada por los nuevos aires liberales, buena parte de la sociedad aun pensaba como en el antiguo régimen (Trazegnies, 1992) Los bajos sa-

larios, el incumplimiento de los acuerdos, el maltrato en las relaciones y el cautiverio eran parte de ello, de manera que, los indígenas prefirieron refugiarse en el auto sostenimiento de sus comunidades y la escasa población trabajadora alrededor de las haciendas no bastaba para el requerimiento de los propietarios.

Así, pasadas dos décadas de la emancipación, cuando el tráfico desde el África estaba condenado internacionalmente, los esclavistas peruanos pretendieron en 1845, reiniciar el tráfico de esclavos y hasta de manumisos desde Nueva Granada para reactivar el agro. Los promotores y defensores de la medida argüían que los transportaban a un territorio en donde los esclavos gozarían de “caricias” y fortuna¹ y que no viniendo del África, a dicho tráfico no se le podía considerar un reinicio de la trata. Pero el disfraz fue tan mal elaborado que la ejecución del proyecto solo generó dificultades a los organizadores² e hizo entender a los legisladores, que debían de abordar el tema de otra manera.

A mediados del siglo XIX se vivía una época de cambio en el mundo. En Europa el incremento de la producción, la sucesión de plagas y guerras exacerbaban las conciencias urgiendo a los trabajadores combatir por sus derechos bajo las consignas por un nuevo sistema. En China, a la incapacidad de los Qing³ para gobernar un territorio en la que ellos mismos eran invasores, al asedio de los cañones occidentales por abrir su mercado, se sumaron el aumento demográfico, la falta de tierras y las formidables revueltas campesinas que desde siglos atrás preludiaban a las caídas dinásticas. Esto generó en ambos continentes la movilización de millones de seres humanos en busca de recursos, de refugio, un lugar donde hallar un porvenir, llevando a las grandes migraciones del siglo.

-
- 1 Así lo señalaba en sus argumentos ante el embajador británico el ministro José Gregorio Paz Soldán (Diario El Peruano)
 - 2 Para recuperar la inversión una vez llegados a Lima, los promotores pretendieron vender a los manumisos, generando un escándalo y las protestas del representante de Nueva Granada (Basadre, 2005)
 - 3 La dinastía gobernante de China, de procedencia manchú, era considerada como extraños a los chinos (Rhoads, 2000, pág. 11)

En tal contexto, sobrevino en el Perú la riqueza inesperada del guano. Una parte de los recursos fueron canalizados a las haciendas costeñas por los bonos de la consolidación, llevando a la reactivación del agro y la urgente necesidad de mano de obra. La meta de los terratenientes peruanos fue desarrollar cultivos comerciales como el algodón y el azúcar para su exportación, necesitaban por ello extensas áreas de cultivo y abundante fuerza laboral. Impresionados por la migración europea a Norteamérica, las élites implementaron desde el Estado la migración como la solución del problema y dictaron la Ley de Inmigración de 1849. Así, se inició una campaña de reclutamiento en Europa y Asia, teniendo por marco el mencionado dispositivo.

Como resultado, para 1852 en el Perú había trabajadores extranjeros agrícolas y de servicio. Además de los chinos, llegaron irlandeses, belgas y alemanes, todos bajo la misma norma migratoria (Sevilla, 1851). Igual que los asiáticos, los europeos llegaron con un contrato de trabajo, por el cual los reclutadores eran recompensados con los treinta pesos por migrante establecidos por el Estado y que provenían de los recursos del guano (Oviedo, 1861). Nadie se opuso a su llegada ni los rotuló como “esclavos”, ni a sus embarcadores de tratantes o traficantes, estigma que si fue adherido a la migración china. Fueron trabajadores libres los que llegaron de una Europa convulsionada, igual que aquellos que arribaron de un imperio chino en crisis y bajo asedio extranjero. Todos venían con la mira de un horizonte mejor. (Situ Chang, 2021)

En resumen, el proceso de la inmigración extranjera al Perú de mediados del siglo XIX fue motivado por la escasez de mano de obra de los terratenientes, con el fin de desarrollar cultivos comerciales de exportación con agricultura extensiva. Tal carencia se pretendió resolver desmontando las medidas liberales de la independencia y dictando la Ley de Inmigración de 1849. Esta permitía el arribo de trabajadores bajo un contrato con características serviles y con un incentivo a los reclutadores por cada migrante llegado. La perturbación fue producto de que ni los patrones ni el medio social⁴ lo interpretaron así, y los migran-

4 Según un estudioso de la vida asociativa del Perú “la sociedad civil y económica del Perú era extremadamente racista” (Forment, 2012, pág. 156)

tes fueron recibidos con los abusos, el incumplimiento contractual y los maltratos de una sociedad excluyente. Fue un recibimiento común para todos los migrantes, sin importar su procedencia, con las barbaridades propias de una sociedad resistente al cambio. En el Perú decimonónico se pretendía desarrollar una economía y una producción modernas, manteniendo las relaciones de trabajo tradicionales, es decir, se buscaba desarrollar una “modernización tradicionalista” (Trazegnies, 1992).

Doscientos años después, vale preguntarse cuanto de aquello ha sido superado, el momento internacional es diferente, la época de la transformación social está dando paso a un panorama donde el conservadurismo y las concepciones más retrogradadas suben a la palestra. Geopolíticamente, las potencias de entonces ocupan un papel secundario y sus herederos pierden piso en la pugna con los humillados chinos de hace dos siglos. Por otro lado, el ritmo del avance tecnológico no ha tenido el mismo compás en el progreso de la calidad de vida para la gran mayoría de los seres humanos y millones de puestos de trabajo se degradan cada día engrosando el ejército de los desocupados, así como, la distribución de la riqueza es cada vez más desigual. Doscientos años después, aún subsisten las relaciones laborales serviles en el Perú y las condiciones precarias de trabajo, las cuales se encubren y se adaptan imponiéndose sobre los migrantes internos y del extranjero.

Pero es bueno reflexionar también, qué hay detrás de las caracterizaciones estigmatizadoras de los migrantes, tal como lo fue en el caso de los chinos persisten ahora, sobre los de otras nacionalidades. En el caso de los chinos, detrás se hallaban las etiquetas que los opositores a la migración impusieron desde el inicio. Antes que los primeros migrantes arribados en el barco “Friedrich Wilhelm” hubiesen terminado de desembarcar, en el mismo octubre de 1849, ya eran calificados como “mercancía” y su transporte caracterizado como el de “tráfico de esclavos”; además se les deshumanizaba llamándolos “bestias de carga”.⁵ El

5 En uno de los artículos que el ministro José Gregorio Paz Soldán publicó en “El Comercio”, cuatro que fueron destinados a combatir la migración desde China. Para ello utilizó un anagrama, “poco feliz” según Juan de Arona, a fin de ocultar su identidad (Arona, 1971, pág. 51)

abanderado de la campaña en aquel entonces, fue el tenaz opositor a la migración china, el conservador canciller del Gobierno de Castilla, don José Gregorio Paz Soldán y Ureta, el mismo que años antes, yendo en contra de los principios de la Independencia, intentó reintroducir esclavos desde Nueva Granada. (Basadre, 2005) Paz Soldán era consciente que al introducir mano de obra libre, como la de los migrantes chinos, entre otros factores, se aceleraría el término de la esclavitud.

Pero ni el terrateniente conservador ni su capa social fueron los únicos perseguidores y estigmatizadores, también lo hicieron los de abajo y acaso, con mas saña y persistencia, tanto la plebe y los esclavos no tuvieron conmiseración de sus laboriosos compañeros de infortunio y en medio de la competencia laboral, tratando de mantener el precario estatus adquirido, coincidieron con los patrones y hacendados en el hostigamiento. Actualmente, casi dos siglos después, pese a que el mundo se halla más interconectado, que los avances del transporte hacen más difusas las barreras y las fronteras entre hombres y países, tal como entonces, las necesidades del desarrollo de la producción y del comercio, la competencia laboral y el conservadurismo que impregna la sociedad peruana, adoptan nuevas formas para rotular, estigmatizar, maltratar y hasta perseguir al trabajador migrante nacional o extranjero.

Las particularidades de la migración china

Históricamente, la migración en China data de miles de años atrás desde cuando se produjo el enfrentamiento entre tribus nómades y etnias asentadas en las fértiles orillas del río Yangtzé por la apropiación de los recursos. La movilización se orientó hacia el sur, familias, clanes y tribus se trasladaron en un proceso que se estabilizó hacia el siglo XIII de nuestra era, durante la dinastía Song. Significó incorporar al Imperio el territorio de Lingnan⁶, actualmente las provincias de Guangxi y Guangdong -esta última, de donde provinieron la gran mayoría de los migrantes chinos hacia el Perú.

6 Al sur de las montañas

La ocupación modificó ecológica y socialmente la región. Las etnias desplazadas se ubicaron en las tierras bajas, cerca al delta del río de las Perlas; mientras que los invasores Han, ocuparon las colinas y territorios aledaños, tanto por llegar posteriormente como por el temor a la malaria, a las inundaciones y los tifones característicos de la zona costera. Los invasores roturaron la zona para lograr tierras de cultivo, removieron miles de hectáreas de terreno, afectaron la flora y fauna salvaje, deslizaron millones de toneladas de material colinas abajo, ocasionando que el cieno y lodo ganaran terreno a la desembocadura del río de las Perlas y una grave alteración ecológica. (Marks, 2004). No obstante, los habitantes de la zona baja construyeron diques, formaron bancos de arena y lodo, ganando el inmenso terreno formado en la desembocadura fluvial cultivando alimentos, como arroz y legumbres, y facilitaron el brote de aldeas densamente pobladas con linajes familiares, los que al proceder de diferentes etnias y lugares, desarrollaron los dialectos diferenciadores que caracterizan a esas provincias del sur de China. Tal experiencia agrícola producto de un conocimiento adquirido en larga data fue transmitido generacionalmente forjando la naturaleza y sentido de trabajo colectivo y persistente que formó parte del bagaje cultural del migrante chino que vino al Perú. Por esa razón, no se puede hablar de migración china en general. Es importante considerar que siendo el linaje o el clan familiar la forma social de base, otra muy importante, lo fue la diferenciación étnica y ambas estuvieron teñidas por la diferencia de clases. (Woon, 1984, pág. 7)

La fertilidad del territorio permitió el excedente de productos muy necesarios en zonas y territorios vecinos menos favorecidos, con lo cual se desarrolló el talento comercial en dicha región china. (Marks, 2004, p. 275). Igual que en el Perú, la dinámica comercial del siglo XIX llevó a que las tierras de auto subsistencia fuesen utilizadas para los cultivos más rentables como la morera, arroz, tabaco o caña de azúcar. En China, la producción agrícola se basaba, a diferencia del régimen de plantación occidental, en el trabajo de las unidades familiares, las que cada vez obtenían mayor rendimiento por acre. Sin embargo, la estructura de la China imperial, favorecía el apropiamiento de la producción y de los excedentes de parte de los terratenientes y del Estado a través de los

impuestos, del tributo y de la usura. (Fairbank, 1996). Un prolongado período de paz en los siglos XVII y XVIII trajo el incremento poblacional reduciendo la porción de tierra per cápita, Las familias, como estrategia de supervivencia, empezaron a enviar los excedentes de mano de obra masculina, a conseguir recursos por vía de la migración (Kuhn, 2008, p. 123).

Así, la presión demográfica, la falta de tierras de cultivo, la transformación de los cultivos, la demanda global de fuerza de trabajo, las guerras de invasión europeas, la imposición de los “puertos del tratado” y la apertura comercial china hacia Occidente fueron factores que transformaron los mecanismos del reclutamiento, transporte y establecimiento de los trabajadores chinos en el exterior. Tradicionalmente el movimiento migratorio de trabajadores estuvo a cargo de los mismos chinos, en una dinámica donde primero iban los trabajadores como avanzada, luego arribaban los comerciantes y por último lo hacía el Estado que incorporaba a su sistema tributario a los territorios ocupados. (Wang, 2000) Ese proceso migratorio controlado en ambos extremos por los chinos, garantizaba la comunicación, el cumplimiento de los acuerdos y el retorno de los migrantes. Así lo hicieron en las islas del mar del sur de China, en el sudeste asiático y en un arco de influencia que llegó atravesando zonas del Golfo Pérsico hasta las costas orientales del África frente a Madagascar. (Wang, 2000) Eso cambió en el siglo XIX, la invasión militar europea consagró el dominio económico sobre China, permitió el paso de los puertos y del proceso migratorio a manos de firmas extranjeras que no tuvieron en cuenta, las aspiraciones de los migrantes, como lo fue en el caso de Cuba y Perú, viéndolos tan solo como mano de obra necesaria en otras latitudes. (Kuhn 2008, p.110).

Bajo esa condición, el migrante fue expuesto al idioma incomprendible, a condiciones de navegación miserables, al incumplimiento de los contratos y al abuso de patrones empeñados en mantener trabajadores cautivos y de bajo costo, ambición arcaica en un mundo que se modernizaba. (Burns, 1990) Por similar situación atraviesan miles de seres humanos en el mundo, lo apreciamos en el África, en las fronteras de Norteamérica y en las costas europeas del Mediterráneo. En tiempos recientes los migrantes peruanos están expuestos a ello, así como,

también se denuncian mafias que trafican con el ingreso de migrantes al Perú. Actualmente, en el nuevo orden mundial, llegan al Perú migrantes de todas las regiones de China y su arribo está relacionado con las inversiones de las grandes empresas chinas en el Perú.

Las relaciones comerciales entre el Perú y China

Aspecto importante a tener en cuenta lo constituyen las relaciones entre el Perú y China. La ubicación en el Océano Pacífico probablemente influyó para el contacto temprano de los pueblos de ambas orillas. Eso era tan inevitable como dificultoso sostenerlo también. Pese a que en el siglo XVI se produjo en Manila el primer encuentro de tiempos modernos entre ibéricos y chinos, (Ollé, 2002) debido al carácter excluyente de sus imperios, a la enorme distancia geográfica, a la profunda diferencia idiomática y al desarrollo paralelo de creencias y concepciones, la brecha solo era superada por el esporádico e indirecto contacto comercial del Galeón de Manila (Schurz, 1918) o por el comercio sevillano. En ese contexto, la excepcional presencia de unos asiáticos en la Lima colonial, registrados el siglo XVII por el censo de Montesclaros, no puede ser considerada como parte de un proceso migratorio sostenido. (Cook, 1968).

Fue recién en el siglo XIX luego de la Independencia de la metrópoli española, la necesidad de incorporarse al comercio mundial, el desarrollo de la marina mercante y el descubrimiento del guano impulsaron al Perú a cruzar el Pacífico. El contacto consular se inició a través de un comerciante norteamericano en Guangzhou, el primero de mayo de 1846, el señor W. A. Parkin, agradeció al ministro de [RR.EE.](#) del Perú, Dr. Matías León, su nombramiento como cónsul del Perú en dicha localidad. Informándole, además, que el exequatur de las autoridades chinas había sido proveído y que, tanto el Perú como sus agentes y ciudadanos gozaban de iguales derechos a los acordados con las naciones más favorecidas, como Francia y EE. UU.⁷ De esa manera, el

7 [RR.EE.](#) Caja 59, file 11, 8-53-A 1846.

Perú fue el primer país sudamericano en acreditar un cónsul en China. (Situ, 2020).

Al mencionar los derechos, Parkin se refería a los privilegios desiguales contenidos en los tratados que el Imperio chino fue obligado a firmar luego de la Primera Guerra del Opio. El primero de ellos fue firmado con Inglaterra en 1842, lo que permitió a los ingleses abrir cinco puertos chinos al comercio internacional, a obligar al Gobierno imperial al pago de una indemnización por el opio requisado a los comerciantes británicos y a patrocinar tarifas aduaneras acordes con los intereses del comercio de Gran Bretaña.⁸ Los tratados impuestos con la fuerza de las cañoneras, además de contener cláusulas favorables al comercio y a la difusión de la cultura occidental, tenían disposiciones que sacaban a los extranjeros de la competencia de las autoridades chinas en el propio suelo chino, conocido en el derecho internacional como “el principio de extraterritorialidad”. Tal norma impedía la acción legal de los chinos, en su propio país, contra cualquier extranjero transgresor que estaba protegido por aquellos compromisos. Sin embargo, los resultados de la guerra del opio no fueron los esperados y “Sólo el transporte de mano de obra trajo un poco de prosperidad cuando barcos británicos empezaron a llevar culís a Cuba para trabajar en las plantaciones de caña de azúcar”. (Spence, 2011, pág. 247).

En tal panorama, aparte de las buenas intenciones del cónsul Parkin, el supuesto privilegio obtenido por el Perú carecía de un sustento real, por no existir un tratado entre ambos países. La extraterritorialidad, privilegio de la nación más favorecida, funcionaba solo si el Perú hubiera estado amparado por las potencias firmantes, lo que por otro lado lo hubiese identificado, ante la burocracia imperial china, como un país agresor. Este tema afloró años después, en 1873, al iniciar la

8 Al poco tiempo, en 1844, [EE.UU.](#) impuso a China otro tratado similar que agregaba a lo obtenido por Gran Bretaña la posibilidad, para los misioneros estadounidenses, de predicar, construir hospitales, iglesias y cementerios. El mismo año, Francia impuso un tratado que permitía, a cualquier cónsul de una potencia amiga, actuar en favor de un ciudadano francés en territorio chino (Fairbank, 1996).

negociación de un tratado.⁹ En aquel momento, los comerciantes peruanos solo se concentraban en obtener mercados para el guano, el cual para su desencanto, no fue visto con interés por los agricultores chinos y así como el mercado chino miraba con desinterés los productos europeos, el fertilizante peruano tampoco gozó de su aceptación.

El guano para el continente asiático fue concesionado a los comerciantes peruanos, entusiastas al inicio no tardaron en darse cuenta de la realidad adversa del mercado. Pero pese a las dificultades para colocarlo en China, los embarques continuaron, el motivo era que, impedidos por los concesionarios británicos de vender en los mercados europeo y norteamericano, los peruanos utilizaron la infraestructura de los “puertos del tratado” chinos para reembarcar el fertilizante hacia los mercados donde les era vedado el acceso. Para ello, traspasaban la mercadería en navíos extranjeros o simulaban averías cuya reparación pagaban con embarques de guano.¹⁰ El guano era usado como lastre en el viaje de ida, un lastre con gran expectativa de ganancia, la que se realizaba en la competencia informal con los concesionarios europeos.¹¹ Esa solo era una parte del mecanismo, al igual que para los europeos, la real ganancia estaba en transportar a la preciada mano de obra china en el viaje de vuelta (Spence, 2011). Así fueron establecidas las relaciones comerciales con China y el circuito que vinculó a la comercialización del guano con el inicio de la migración china hacia el Perú. (Situ, 2019)

Las características del circuito

Los primeros embarques se efectuaron en Cum Sing Moon, actualmente tal fondeadero ya no existe bajo ese nombre, pero según los mapas de la época,¹² se hallaba en la costa de la actual provincia de Zhuhai, a

9 RR.EE. Caja 232, file 6, cód. 5-11.

10 RR. EE. Caja 88, file 11, 8-53-A, 1853

11 Id.

12 La transcripción del chino clásico al alfabeto latino recién ha empezado a normalizarse a partir de 1958, con el sistema de transcripción fonética denominado Hànyu pinyin. “Durante el siglo XIX el incremento de las relaciones políticas y comerciales hizo que los nombres de las principales ciudades y

dieciocho millas al noroeste de Macao y cuarenta al sur de Guangzhou o Cantón. Según una descripción de la época, poseía “la más extensa y pintoresca bahía que un puerto podría tener, sin embargo, el ingreso es dificultoso y peligroso para los extraños”. (Alexander 1835). Estratégicamente ubicado, permitía el acceso de los migrantes desde todos los condados y pueblos de la provincia de Guangdong, especialmente de las zonas más deprimidas en el oeste. Equidistante de los asientos consulares de Macao, Cantón y Hong Kong, el desembarcadero permitía la evasión, tanto del control chino como de los occidentales y sobre todo, de la inspección consular del Gobierno peruano establecida en los dispositivos de inmigración. (Oviedo 1861, T. IV, p. 235).

Utilizado en los primeros cuatro años del proceso, nos conduce al estilo de negocio de los empresarios peruanos involucrados.¹³ Ellos procuraban evadir todo tipo de control, tanto de la calidad de las embarcaciones, así como, del pago de los impuestos. Para entonces, chinos y británicos habían establecido normas para mejorar el transporte de los migrantes, entre ellas condicionar la cantidad de pasajeros, provisionar de alimentos frescos y varias normas sanitarias, medidas que adoptó el gobierno peruano y responsabilizó a los cónsules de su estricto cumplimiento. No obstante, tal reglamento motivó la queja de los embarcadores peruanos aduciendo que tal acatamiento los llevaría a la quiebra, algo falso como lo demostraban la mayoría de los embarcadores que se acogían a la medida, pretendiendo además, que sea el gobierno quien financiara las mejoras. (Situ, 2019, pág. 147) Ante la firmeza de las autoridades y el rechazo de la pretensión, los comerciantes apelaron a la norma del antiguo régimen de que “la ley se acata, pero no se cumple” y así ubicaron el fondeadero que les permitía la evasión. Esa misma concepción los llevó a pactar con piratas y verse involucrados

regiones de China se conocieran mas en Occidente. En principio, muchos de ellos recibieron múltiples grafías en diferentes momentos; sin embargo, poco a poco se fueron consolidando maneras convencionales de escribir estos nombres en alfabeto latino.”. (Pan 2011).

13 Fue utilizado principalmente por la Empresa Peruana de Inmigración Asiática de Sevilla y Elías (Castro de Mendoza, 1989)

con secuestradores, así como, al empleo de testaferros para encubrir el fraude de sus operaciones, todo en función de la ganancia rápida y sin esfuerzo y acostumbrados a un sistema de gobierno que protegiese sus operaciones o absorbiese sus pérdidas. (Situ, 2020, págs. 154-162) Evidentemente, era una burguesía la que se desarrollaba en el Perú, pero que carecía de las virtudes propias del burgués.

En la actualidad, a ciento setentaicinco años de la llegada de los primeros migrantes chinos, casi tantos como el bicentenario de la independencia del Perú, en un giro de la historia y en medio de pugnas por el control del comercio mundial, China impulsa la versión moderna de la célebre ruta de la seda. El desarrollo de la tecnología digital, la adquisición de centrales de energía y la construcción de infraestructura son puntales de la iniciativa denominada de “La Franja y la Ruta”, una estrategia que busca enlazar los cinco continentes y asegurar mercados para China en el futuro. Componente importante de la misma resulta la construcción de puertos estratégicamente ubicados. Uno de ellos, ubicado muy cerca de Lima, es el mega puerto de Chancay, que según sus promotores es “la conexión comercial mas importante de China con Sudamérica...un ‘hub’ regional que podría redefinir las líneas del comercio del Pacífico Sur”. Los mismos esperan que “consolide aún mas la influencia de China sobre el subcontinente sudamericano. Y en especial, sobre el Perú” en tanto “el país andino se ha constituido como un escenario clave para los intereses económicos y geopolíticos de China.” (<https://chinayamericalatina.com/peru-y-el-megapuerto-de-chancay-la-franja-y-la-ruta-empieza-por-el-mar/>)

La humanidad de los migrantes

Se ha señalado que los migrantes eran “culís”; caracterizados como hombres desposeídos de familia y propiedad, solo dueños de su fuerza de trabajo, los mismos que abundaban como estibadores en los puertos chinos. Es posible que así ocurriese con buena parte de los embarques

finales¹⁴, pero lo más probable es que el conjunto haya sido una mezcla de individuos en donde la gran mayoría eran hombres del campo y artesanos o pequeños comerciantes empobrecidos. Para demostrarlo, nuevas fuentes permiten atisbar al interior de dicha comunidad. El conocimiento de embarque de la nave “Susannah” hallado en los archivos del ministerio de RREE del Perú (Situ, 2019) es el primero con tales características del que se tiene noticia. Es probable que fue elaborado para cumplir con el ofrecimiento hecho por el comerciante y político liberal José Sevilla a la representación nacional en 1851, el demostrar de manera formal que el embarque de los migrantes en China cumplía con los requisitos establecidos por el gobierno peruano y que se llevaba a cabo una selección de los migrantes. (Sevilla, 1851).

Los lazos étnicos

Al registrarse en el documento de embarque, el migrante manifestaba su sentido de pertenencia y sus lazos étnicos. Figuran treintainueve localidades, entre condados y villas en el documento examinado, quince de las cuales se ubican en los mapas actuales correspondiendo todas a la provincia de Guangdong.¹⁵ La distribución geográfica forma un arco alrededor del delta del río de las Perlas, comprendiendo tanto a localidades de zonas económicamente deprimidas como de otras más prósperas o con una menor presión demográfica. El mayor contingente del embarque lo constituían migrantes del área denominada San Yap¹⁶, conformada por los condados de Nam Hoy (Nanhai), Pon Yu (Panyú)

14 En 1872 los embarcadores pudieron observar las señales de las autoridades chinas que anunciaban la suspensión de los embarques, (Irick, 1982, pág. 233) asimismo empezó a producirse una recuperación del campo chino así como un periodo de relativa tranquilidad social que hizo regresar a los hombres a las zonas rurales (Fairbank, 1996, pág. 260)

15 La investigación para determinar con mayor precisión los lugares de procedencia debe de proseguir.

16 Tres condados (trad.)

y Siun Tack (Shundé)¹⁷, ubicados los tres sobre la cuenca del río del Oeste y cuyos habitantes tuvieron mayor posibilidad de comunicarse con otras provincias y con el mundo exterior

Estos condados tenían la ventaja de hallarse en las cercanías de la ciudad y del puerto de Cantón (Guangzhou). El primero, Nam Hoy, era considerado el más próspero por ubicarse en una zona baja; sus tierras eran de fácil cultivo, cercanas a la desembocadura del río y al mar; su población estaba dedicada a la pesca y al comercio. Los otros dos condados, ubicados en una zona más alta y un tanto escarpada, eran menos prósperos y albergaban una población mayoritariamente rural y con menores recursos. Los estudios en esta microrregión indican que los clanes y las familias acostumbraban el envío -sobre todo en las épocas de crisis- de migrantes exploradores para que tentaran fortuna en el exterior. Se desplazaban primero a otras provincias y luego hacia el sureste asiático, con permanencias pasajeras en el exterior mantenían lazos y comunicaciones con sus clanes de forma ininterrumpida. (Kuhn, 2008, p. 37). Muchos casos de la migración al Perú pudieron tener este impulso. Tanto los migrantes de Nam Hoy como los de Pon Yu constituyeron sus propias sociedades étnicas en la ciudad de Lima. La primera desapareció en los años 90 del siglo XX por falta de nuevos inmigrantes, mientras que la segunda continúa hasta la fecha como Sociedad Panyu, siendo una de las más desarrolladas, con un flujo importante de nuevos asociados.¹⁸

Otros inmigrantes provenían de la zona denominada los “cuatro condados” o Sze Yap, en cantonés. A ella pertenecían los condados de Hock San (Heshan), Hoy Peng (Kaiping), San Huy (Xinhui) y Yen Peng (Enping). Esta era una zona económicamente deprimida. Antes

17 Entre paréntesis la transcripción en pinyin de las denominaciones, las originales se hicieron con la norma Wade-Gilles.

18 Describir este proceso escapa al período histórico que se abarca en esta tesis, basta saber que tal asociación al igual que otras que serán mencionadas fueron la base de la Sociedad Central de Beneficencia China y al igual que estas perviven hasta la fecha (Lausent-Herrera, Sociedades y templos chinos en el Perú 2000).

de mejorar las comunicaciones, los condados estaban aislados del resto de la provincia. La conformación del delta del río de las Perlas y sus tributarios permitía una extensa zona fértil y el contacto de los condados al norte y al este, en cambio los condados del oeste, con pequeños riachuelos y un territorio sembrado de colinas, apenas contenían el 5% de la tierra cultivable de Guangdong. Las tierras de Hoy Peng (Kaiping), por ejemplo, eran en un 70 % improductivas. (Woon Y., 1984). Las dobles cosechas de arroz, tan comunes para los demás, eran difíciles de obtener en los cuatro condados, donde uno de los alimentos más comunes no era el arroz el cual se exportaba, era el camote, tubérculo cuyo cultivo fue importado de América. (Marks, 2004, 193).

La caña de azúcar -que en Occidente se sembraba para la exportación global, en esta zona, era para el consumo interno, siendo plantada en gran parte por familias de campesinos pobres, de cuyas cosechas se apropiaban los terratenientes y el Gobierno imperial a través de los impuestos. (Marks 2004, 175). En este territorio hablaban un dialecto particular y compartían las creencias de una misma subcultura (Woon 1984) y, a diferencia de San Yap, la gran mayoría eran agricultores. Cuando se constituyeron las formas asociativas de los migrantes chinos en Lima, una de las primeras fue la que se denominó Ku y Kan, con los originarios de Sze Yap. (Lausent-Herrera, 2000, pág. 117). Esta institución funciona desde 1867 hasta la fecha y se denomina Asociación Cu Con Chau.

Otros migrantes que se registran en el citado documento provenían de Heong San (Xiangshan) -importante y próspero condado ribereño muy cercano al embarcadero informal de Cum Sing Moon- minoritarios en esta partida, con el tiempo aumentarían su presencia en el Perú y constituirían su propia institución, la cual está activa hasta el presente como Asociación Zhongshan. Probablemente no sería sino hasta el año de 1854 cuando arribaron al Perú migrantes de otros condados al este de la provincia de Kwantung, lugar donde la etnia Hakka -de dialecto y subcultura diferente- estaba más asentada y que se organizaron dialectalmente en la asociación limeña denominada Tung Shing. Sería en setiembre de 1855, cuando la embarcación “Francisca” que salió del puerto de Amoy (Castro de Mendoza, 1989, p.33) trajo a los primeros

migrantes de Fujian, quienes, con costumbres y un dialecto propio, incrementaron la diversidad del proceso migratorio chino.

Esta es una pequeña muestra de la complejidad en la historia del proceso migratorio de China hacia el Perú y lo simplificador que resulta hablar de cantoneses en general. Por otro lado, al período comprendido entre 1856 y 1880 se lo considera el de mayor impulso en la vida asociativa del Perú, el movimiento popular desarrollado durante la guerra civil de 1854 rompió sus viejos hábitos generando “un torrente de vida asociativa”, que solo fue frenado por el desastre de la guerra con Chile. (Forment, 2012, pág. 156) Coincidentes con ese momento de la historia peruana, surgieron en Lima y pueblos del interior pequeñas pulperías, tiendas, fondas, constituidas por chinos y que se llamaban “agencias comerciales” (Lausent-Herrera, 2000, 115).

En aquellos lugares se reunían con sus coterráneos y trataban de reproducir la vida que dejaron atrás, hablaban en su dialecto, preparaban sus comidas, jugaban hasta enviciarse y probablemente fumaban opio, allí compartían sus cuitas y problemas y mas de uno informaba de lo que sucedía en las haciendas del interior, en mas de una ocasión hubo reyertas y ajustes de cuentas que motivaron la intervención policial, alguno hizo llegar un saludo a las autoridades con motivo de algún evento patrio del Perú como ocurrió en 1866, con el tiempo y en medio del abordaje de los problemas comunitarios confluyeron en organizaciones donde algunas se distinguieron y sobreviven hasta el momento.

Así, los migrantes cuyo origen hemos pasado revista dieron lugar a cuatro asociaciones que se denominaron igual que los lugares de origen: Pan Yu, Ku y Kan¹⁹, Heong San y Tung Shing. Estas organizaciones, en medio del ciclo de rebeliones de los trabajadores chinos que se produjo entre 1866 y 1872, hicieron llegar memoriales al imperio en 1866, 1869 y 1870, para ello utilizaron el canal diplomático de la legación norteamericana, en los cuales urgían al

19 Tomaba su nombre de la antigua denominación del actual distrito de Xinhui. Esta era Gugangzhou (Prefectura de la vieja montaña) que abreviaban como Gu y Gan en pinyin.

príncipe Gong²⁰ a preocuparse por la condición de sus súbditos en el Perú y lo instaron a nombrar representantes del imperio en el Perú. Años después, estas organizaciones fueron la base para constituir en 1886 la poderosa Tong Huy Chong Koc o Sociedad Central de Beneficencia China del Perú organismo que permanece hasta la fecha como la sociedad más representativa de la comunidad china en el Perú y cuyos dirigentes son considerados parte de la Asamblea Popular de la República Popular China.

En la actualidad, el ritmo de constitución de nuevas organizaciones étnicas ha descendido luego de un resurgimiento ocurrido en la década de los 90 del siglo XX cuando una nueva ola de migrantes chinos arribó al Perú. La mayoría se hallan agrupadas en torno a la Sociedad de Beneficencia China y la resurgida organización de Fujian, las nuevas organizaciones chinas tienen más bien un carácter empresarial. La generalización del mandarín como lengua única ha relajado los lazos étnicos dialectales, así como, el perfil profesional y cultural del nuevo migrante es diferente, mas urbano y cosmopolita se manifiesta muy distante del tradicional comerciante del sur que proviene de las áreas rurales.

Los lazos del linaje

El mayor principio organizativo de la sociedad china fueron los lazos de parentesco. Las normas confucianas consideraban a la organización patrilineal como el principal fundamento social y la mejor manera de formar individuos obedientes.²¹ Esa fue la razón de los linajes. Con una

20 Alto funcionario imperial, tío del emperador y encargado de la nueva Tsungli Yamen, la oficina encargada de las relaciones internacionales del imperio. (Banno, 1964)

21 El tercer libro clásico de la antigua China conocido como el de las *analectas* de Confucio, es “una serie discontinua de afirmaciones breves, diálogos y anécdotas cortas” que durante más de dos mil años los emperadores chinos, al promover el culto a Confucio, convirtieron en una especie de religión del Estado (Confucio & Leys, *Analectas*, 1998). La segunda *analecta* dice: “Un hombre que respeta a sus padres y a sus mayores difícilmente estará inclinado a desafiar a sus superiores. Un hombre que no esté inclinado a desafiar a sus

población numerosa en un territorio tan extenso, el poder central del Estado perdía densidad, dejando grandes vacíos. El magistrado imperial apenas contaba con fuerza para controlar los condados, siendo su principal función prestar oído a los informantes y recolectar los impuestos. Eran los linajes los que llenaban el vacío de poder, los ancianos aristócratas componían la élite que garantizaba la posesión de la tierra, los exfuncionarios imperiales y los terratenientes impartían justicia y combatían a la delincuencia en relaciones de mutua conveniencia. (Woon Y.F. 1984, 2-3).

En esa estructura, los comerciantes carecían del status necesario, debían de acumular riqueza para llenar la brecha con la élite, contribuyendo a las irrigaciones o a la restauración de los salones patrimoniales. De tal manera, mucho del capital mercantil fue reinvertido en la tierra. (Woon Y. F. , 1984, 4). En ella los miembros pobres se favorecían en tanto, el sistema oficial dedicado a reprimir las protestas antigubernamentales, descuidaba el combate a la delincuencia y la protección de las propiedades individuales. Así, los linajes organizaban la defensa colectiva de los integrantes más débiles. No era extraño que aquello significara el uso de la fuerza, para proteger del cobro abusivo de los impuestos o de los inescrupulosos funcionarios imperiales. Pertenecer a un linaje garantizaba la defensa de la propiedad, por muy pequeña que esta fuera. Era una salvaguarda para los migrantes que hallándose temporalmente en el extranjero, tenían la seguridad de hallarla o de reclamarla al volver, tras una larga ausencia. (Miles, 2006).

Todo lo anterior funcionaba dentro de un sistema sin sobresaltos, pero como se ha señalado, tanto el asedio extranjero como las revueltas sociales y la crisis ecológica llevaron al límite la capacidad de sobrevivencia. El embarque de grupos de individuos que compartían un oficio, el mismo apellido y provenían de un mismo distrito, es indicador de que la decisión de trabajar en ultramar no sólo respondía a la fuerza externa de los reclutadores -llámense contratistas nativos o extranjeros-

superiores nunca fomentará una rebelión [...] Respetar a los padres y a los mayores es la base esencial de la humanidad” (Confucio & Leys, Analectas, 1998).

sino a su propia iniciativa. Revela también que el migrante tenía un claro concepto de su identidad y pertenencia, un rasgo que se empezaba a difuminar en el proceso de registro porque, a diferencia de la “vieja migración” (Kuhn, 2008, p.107), donde los propios chinos organizaban el viaje desde el embarque hasta el puerto de destino, en el XIX lo hacían extranjeros ignorantes del idioma, que sin tener un proceso estandarizado de traducción podían cometer distorsiones en el registro de los fonemas.

Al llegar a suelo peruano, los contratos pasaban -en el caso de los trabajadores agrícolas- a poder del hacendado, así se iniciaba el intento de apropiarse del migrante desfigurando su persona. (Trazegnies, 1994, [V.II](#), p.719-738). El contratista asignaba un nombre al trabajador, que distaba mucho de ser el propio, en demostración de dominio. De tal proceso de alienación no hay testimonios de parte (aún no se han hallado), debido a la barrera del idioma y, probablemente, porque poco le importaba al migrante, ellos se habían trazado la meta de obtener recursos y no de establecerse en una sociedad extraña.

Los migrantes sufrieron muy rápidamente lo profundo de la brecha idiomática, así como entendieron, que al hacer sus reclamos a las autoridades peruanas, estas no actuarían en su favor. Por su parte, los patrones y contratistas, aprovechando ese vacío, buscaron homogenizar para oprimir y explotar abusivamente a la fuerza de trabajo migrante. Al simplificar o deformar el patronímico original -al asignarle un nombre o un apelativo grotesco- lo que buscaron fue invisibilizarlo. (Trazegnies, 1994, [Vol.II](#), p.723). Del desconocimiento del idioma también se aprovecharon los capataces reclutados entre la plebe y los esclavos empoderados por el patrón,²² buscando imponerse socialmente sobre el migrante chino, lo rotularon de esclavo y pretendieron tratarlo como tal siendo sus primeros verdugos. (Arona, 1971, pág. 93). Eso fue un producto de la competencia laboral y de las concepciones retrógradas,

22 Hay una nutrida literatura acerca de la relación que mantenían amos y esclavos en el Perú en los años previos a la manumisión (Arrelucea Barrantes, 2018) y de como los primeros encargaban muchos de los trabajos en la hacienda a los segundos (Zegarra, 1872, pág. 138)

eso contribuyó aun más a la fragmentación social de la sociedad peruana, en lugar de intentarse la asimilación de una población migrante tan numerosa, primaron el arribismo social, la exclusión y el divisionismo.

No obstante, fuentes de la época dan testimonio del carácter de los migrantes, del rápido aprendizaje y su buen desempeño laboral, su afanoso respeto al contrato y la exactitud en el cumplimiento de sus tareas; todas actitudes propias de una fuerza laboral centrada en cumplir con su faena. (Sevilla, 1851) El comportamiento del jornalero asiático era imputable a la estructura social y cultural de su origen, pero si las ganas de aprender, la paciencia, el trabajo colectivo y el supuesto acatamiento se manifestaron, también lo hicieron los arranques de furia y descontrol de su carácter indoblegable, el mismo que no tenía en la fragmentada sociedad peruana los elementos de contención y dio lugar, en las haciendas costeñas, a un ciclo de rebeliones de trabajadores chinos entre los años de 1866 y 1872 que fueron el trasfondo para la firma del Tratado de Amistad entre el Perú y China en 1874. (Situ, 2024)

La variedad de los oficios

El Perú colonial estaba organizado corporativamente y los trabajadores manuales eran desdeñados en tal sociedad. Acorde a la doctrina cristiano-aristotélica el trabajo era producto del orgullo y un castigo envilecedor que debían desarrollar los esclavos. En la Lima rentista, los oficios mecánicos eran ejercidos por la plebe: castas, negros, mestizos e indios, mientras que el comercio mercantil y algunos otros oficios eran diferenciados y considerados como un “arte”. (F. Quiroz 2008, p.223). En el siglo XIX el desarrollo de los mercados y el mayor intercambio de productos generaron la necesidad de contar con trabajadores manuales, con artesanos y operarios. No obstante, en el Perú la riqueza concentrada por el Estado generó un “hibrido anómalo que dejó a casi toda la economía y sociedad peruanas funcionando según principios descaradamente precapitalistas”. (Gootenberg, 1988, pág. 435)

En ese panorama se insertaron los migrantes chinos. El tercer principio organizativo social chino era el de la clase: la ubicación económica y social relacionada con la posición en el aparato productivo. El trabajo

manual estaba destinado para los de “abajo” y, al igual que en el Perú, los letrados y terratenientes constituían la élite. Era previsible que los migrantes ejercieran oficios correspondientes a los de su sociedad de origen.

La variedad de oficios registrados y expresados por los migrantes al embarcarse desmiente la simple y ramplona categorización de “cargazón” de esclavos o semiesclavos. (Rodríguez Pastor, 2017). Se hallan barberos, carpinteros, cigarreros, cobreros, cultivadores de arroz, caña, etc, herreros, pedreros, plateros, sastres, mamposteros, zapateros etc. No deja de sorprender que los barberos busquen fortuna en un lugar tan lejano e incierto al otro lado del océano. No obstante, hay que tener en cuenta que el barbero chino no se dedicaba solo al rasurado o al corte del cabello, sino que tenía técnicas antiguas y tradicionales para el cuidado dental, tratamiento de enfermedades e higiene de la vista.²³ (Mann, 2013, p. 394). También había una buena partida de carpinteros, mano de obra calificada que, como los zapateros y los sastres, eran muy apreciadas en Lima.²⁴ La labor que dos siglos atrás desempeñaron algunos de sus ancestros²⁵ pudo haber permanecido en el imaginario limeño. En total, se trataba de oficios -algunos bastante especializados, como el de platero, carpintero y sastre- que en la clasificación de los gremios artesanales pertenecían a los “artistas”, en tanto no eran actividades puramente mecánicas sino oficios que permitieron al migrante, terminado su contrato, abrirse paso de manera independiente.

En el censo de 1866 hay un pequeño porcentaje de artesanos limeños de origen chino. (García-Bryce Weinstein, 2008 p. 41). Sin embargo, eso lleva a considerar la competencia que pudieron significar tales artesanos en el mercado. Gootenberg señala que los artesanos no

23 Los barberos chinos, probablemente a través de tradiciones, sabían de su éxito en América española. En un interesante relato Charles Mann se refiere a la competencia y el enfrentamiento entre barberos españoles y chinos en la ciudad de Puebla en época tan temprana como 1635. (Mann, 2013).

24 Respuesta del comerciante Russell Dartnell en el documento “Inmigración de chinos...” presentado al Senado en 1851 (Sevilla 1851).

25 En el Padrón de Indios de 1613 se habla de chinos soleteros y sastres (Cook, 1968).

reclamaron en contra de sus colegas europeos, y la razón era concreta: traían la moda que seguía la aristocracia limeña, la moda europea. (Gootenberg, 1990, pág. 260) Probablemente, los artesanos chinos dirigieron sus miras hacia las necesidades de la plebe y dicho desafío fuera mal tomado. Los maestros artesanos eran muy celosos, se valían de la violencia para enseñar su oficio, es probable que tampoco dudaron en utilizarla para frenar la competencia china. (F. Quiroz 2008, p. 190). Las consecuencias de dicha rivalidad, en un pequeño e incipiente mercado como el limeño, se verían años después con el desarrollo de las protestas laborales contra la migración china que estuvieron teñidas de racismo.

La laboriosidad y destreza en el oficio fueron determinantes para pagar las deudas que pudo haber contraído el migrante en su aventura. Probablemente, ninguno estuvo libre de obligaciones, incluido el emprendedor cuya familia o linaje podía costearle el viaje pero que de todas maneras estaba obligado a reembolsar, esos migrantes llegaron y, salvo miradas superficiales, no han sido considerados en el caso de los estudios en el Perú. Bajo restricciones, también viajaron migrantes financiados por un préstamo de los mercaderes o prestamistas chinos, a los cuales debía de pagar con parte de las ganancias obtenidas en su trabajo y ese ha sido otro buen segmento no considerado en las investigaciones.²⁶ Menos libertad tenía el colono aherrojado a un contrato de servicio, como el que fue utilizado por los embarcadores peruanos y extranjeros al Perú, quienes podían traspasar el documento. Por último, también hubo quienes la pasaron muy mal, los desamparados u obligados a firmar un contrato bajo coacción, secuestro o engaño. (Kuhn 2008, p. 113).

26 Un expediente judicial en el Archivo Regional de La Libertad da cuenta del asesinato ritual de un migrante donde todas las pistas conducen a otro asiático cuya actitud, vestimenta y modo de vida indicaba su posible pertenencia a una sociedad secreta. Los prestamistas encargaban a las sociedades secretas chinas el cobro de las deudas. (ARLL, Corte Superior Criminal de Trujillo Exp. 919/3891/1855)

Lo usual en los estudios sobre la migración china al Perú, ha sido poner el énfasis en las últimas modalidades mencionadas: aquellas de los atados a un contrato de servidumbre y los coaccionados o engañados. Poco se ha investigado acerca de las otras maneras en que viajaron los migrantes, posiblemente por criterios ahistóricos o hasta estigmatizadores. Se ha visto cómo la migración no solo respondió a la presión externa o a la acción de los extranjeros, sino que también obedeció al impulso interno de salir, al deseo de conseguir recursos en el exterior, lo cual implicaba la libre voluntad del migrante para hacerlo. La posibilidad del trabajador chino de mejorar económicamente y de remontar socialmente se ampliaba con la posesión de un oficio, tal como se demostraría en el Perú.

El proceso de integración

El haber llegado con el objetivo de obtener recursos y su laboriosidad hicieron que el migrante pudiera desarrollar sus actividades en cualquier lugar del territorio peruano. A ello se unió su alta capacidad para movilizarse que los llevó a instalarse en las tres regiones, aquellos que terminaron su trabajo en las haciendas costeñas buscaron instalarse en los pueblos aledaños, otros prefirieron remontarse a la sierra y muchos continuaron su trashumancia hasta la selva. Fueron de los primeros en practicar el trueque del caucho con los ribereños selváticos, convertían el caucho recogido en dinero gracias a la red de contactos que tenían en los centros urbanos de la costa y continuaban su labor llevando aquello que fuera útil y que no se podía obtener en zonas tan aisladas. (Lau-sent-Herrera, 1986)

Provenientes de un medio rural los migrantes no tenían problemas para comunicarse y hacerse entender en un país donde la mayoría de sus habitantes compartía ese origen. Es conocida su instalación de fondas y albergues y los viajeros europeos del siglo XIX agradecían encontrarlos como su pascana salvadora en los caminos y pueblos del interior. Además del opio, suministrado y alentado por los mismos que buscaban tenerlos bajo su férula, tuvieron también al juego como una de sus debilidades, no se les atribuye el licor o las pendencias a lo cual

fueron muy afines los locales y los trabajadores chilenos, estos últimos en gran número, deambularon en todas las demarcaciones donde Meiggs construyó ferrocarriles y hasta el inicio de la Guerra del Pacífico.

Pese a su sentido de asociatividad, el carácter masculino de la migración probablemente dificultó el proceso de integración y la constitución de una comunidad china en el Perú. Frente a los casi 100,000 migrantes llegados en el transcurso de veinticinco años, el exiguo número de trescientas mujeres chinas empadronadas por el Censo de 1876 no podía contribuir a la continuidad étnica. El emparejamiento mestizo surgió por precepto natural y la diferencia idiomática constituyó, una vez más, la barrera que debieron vencer tanto las parejas, pero sobre todo, entre el padre con los hijos ante la necesidad de transmitirles su herencia cultural, algunos intentaron superarlo llevando a sus familias al seno familiar chino lo cual, no estuvo exento de dificultades. Desde 1856 se registran los primeros viajes de retorno y en épocas tempranas, los que lograron ahorros, estaban de regreso con sus hijos y con las esposas, esto fue más frecuente luego del Tratado firmado entre Perú y China en 1874. En el seno familiar chino, el choque cultural de los nacidos en el Perú era tan grande que muchos no pudieron superarlo, registrándose los casos de mujeres peruanas solicitando ayuda para regresar con sus hijos al Perú (Lausent-Herrera, 2006)

Esto repercutió en el distanciamiento de la comunidad china y la de los descendientes, probablemente en la primera generación, mientras las hijas mestizas eran buscadas por los nuevos migrantes para establecer una familia en el Perú, los hijos tuvieron un problema de identidad que los inclinaba hacia el seno de la familia materna alejándose de la comunidad paterna. Con la llegada de mujeres chinas a fines del siglo XIX e inicios del XX esto fue superándose, ordenes católicos buscaron fomentar el acercamiento a la iglesia y hubo varios intentos de constituir un colegio que enseñara el idioma. Hacia el centenario de la independencia, la comunidad china estaba firmemente arraigada en el Perú pese a los roces por la competencia laboral y el ascenso social de las familias chinas. Se establecieron clubes deportivos y diarios en chino y las instituciones como la Sociedad de Beneficencia China hicieron varios obsequios conmemorativos en Lima y provincias y publicaron

un álbum donde la élite china mostraba sus logros y contribuciones comerciales y agrícolas a la sociedad peruana.

Desde el inicio la migración china intentó ser detenida, uno de los intentos se produjo en la década del 30 del siglo XX durante el gobierno del general Benavides, como siempre, los migrantes guardaron el perfil bajo que los caracterizó y se aprestaron a pasar la ola discriminatoria. Un hecho particular ocurrió cuando los descendientes nacidos en el Perú se agruparon en torno a la revista *Oriental* y exigieron ser escuchados y tenidos en cuenta, la coyuntura de la invasión japonesa a China en 1927 y las atrocidades cometidas por estos, amalgamaron un sentido de unidad entre originarios y descendientes que trabajaron juntos en una campaña durante la segunda guerra mundial, en donde coincidieron con el gobierno peruano que se había aliado con los aliados en contra del bloque fascista.

Terminada la guerra y con el advenimiento de la revolución china en 1949, la mayor parte de los herederos y continuadores de las primeras generaciones de chinos estaba anciana, habían prosperado en el Perú en campos como la agricultura y el comercio y se aprestaron a regresar a su tierra natal. El gobierno peruano de entonces, alineado con la geopolítica norteamericana de la Guerra Fría participó del aislamiento de la República Popular China. Al interior de la comunidad china, la prédica anticomunista de los partidarios del Guomindang, contribuyó al mismo efecto. No obstante, la mayoría de los migrantes se abstuvo de participar activamente en política, manteniéndose expectantes. Para todos, conseguida la prosperidad en el Perú, los lazos étnicos y del linaje pesaban más que las diferencias políticas y nunca rompieron sus lazos con su tierra de origen perforando en mas de una ocasión la política de aislamiento mandando a sus hijos a educarse en el idioma, enviando dinero en las épocas de crisis y hambruna, trayendo familiares o contribuyendo con donaciones al progreso de sus condados.

El establecimiento de relaciones con la República Popular China en 1972 abrió un nuevo periodo en la historia de la migración china al Perú. Aun cuando guarda ciertas similitudes, la migración que volvió a cobrar mayor vigor en los años 80 del siglo XX, tiene un carácter diferente. Al inicio se trató de migrantes procedentes de, por aquel en-

tonces, aun empobrecidas zonas rurales del sur de China. Para ellos, integrarse en las urbes en constante ebullición y progreso, era más difícil que cruzar el océano y venir a un Perú de oportunidades laborales y de comercio. Pero en esta oportunidad vinieron familias, vinieron mujeres e incluso ancianos y jóvenes con un mayor grado de educación. El cambio se observó en la revitalización de las viejas instituciones étnicas y el surgimiento de otras nuevas acompañadas de nuevos barrios chinos en la ciudad de Lima, en las capitales departamentales y en los pueblos de provincias. Al igual que en la primera ola migratoria los trabajadores fueron la avanzada del proceso, con la diferencia de que el viaje, en esta ocasión, fue manejado por los contactos chinos y con el símil que debieron de pagar sus pasajes trabajando para quienes los ayudaron a dar el salto.

Durante la revolución, las mujeres chinas lograron un gran avance en la conquista de sus derechos, uno de los primeros dispositivos de la República Popular instaurada en 1949 fue la normalización del divorcio, con lo que se daba un paso importante en la emancipación de la mujer. Actualmente, las migrantes chinas llegan solas o en pareja y su número guarda paridad con la migración masculina al Perú, constituye una excepción el emparejamiento mestizo, las barreras culturales y dialectales aun siguen actuando. Con la llegada de las mujeres, es probable una mayor tendencia endogámica al interior de la comunidad china en el Perú.

Como hace siglos en el sudeste asiático, en África y en el Mar del Sur de China, al igual que ocurrió casi dos siglos atrás en Norteamérica, el Perú y en otros lugares adonde llegaron los migrantes chinos del siglo XIX, siguiendo a los migrantes trabajadores y emprendedores, arribaron los comerciantes con una oferta innumerable de productos y con ellos, a tono con la época, las empresas estatales y semiestatales chinas con grandes inversiones en minas, telecomunicaciones, energía y construyendo un mega puerto que es el mas importante del Pacífico sudamericano para los intereses chinos.

En la actualidad y como en todo el mundo, el aprendizaje del idioma chino se extiende cada vez más en el Perú, así como, el dominio del español de parte de los migrantes. Siguiendo el modelo de la incursión

cultural europea y norteamericana, China comprende que la enseñanza del idioma juega un papel fundamental y esa labor está encomendada a una institución afiliada al Ministerio de Educación de China llamada Hanban. En el Perú tiene promovidos cuatro Institutos Confucio de enseñanza del idioma chino, todos vinculados a sendas universidades en Lima y provincias.

Mucho se hizo en el siglo XIX para doblegar al trabajador migrante en general, y al migrante chino en particular. Cuando este arribó a las costas peruanas trajo costumbres y una ética social y laboral diferente, las cuales fueron desplegadas alterando las relaciones tradicionales entre amos y esclavos, patronos y servidumbre, propietarios y trabajadores. Aprendiendo un lenguaje disímil, adoptando ídolos y creencias extrañas, desarrollando su vida asociativa, con laboriosidad, perspicacia y la capacidad de movilización y adaptación que lo distinguieron, al migrante se le allanó el ascenso social. Esto generó resistencia y tuvo que superar la presión de los de arriba y desechar el resentimiento de los de abajo. No le fue fácil hacerlo en tierras tan extrañas, pero salió adelante con su carácter indoblegable y vertebró su comunidad.

Ciento setentaicinco años después, en el Perú bicentenario el ocurrir de la migración china ha seguido el mismo derrotero con que lo viene haciendo desde hace siglos y sobre cuyos efectos aún muchos se preguntan sobre las contribuciones. Similar esfuerzo mental despliegan sus opositores para idear las estigmatizaciones de siempre. En realidad, ambas faenas son ociosas frente al peso de la historia, la migración china tiene una dinámica que se repite en el tiempo, que se despliega y se contrae desde hace siglos, solo que cada vez abarca espacios más amplios, anunciando siempre su inevitable remate, la llegada del estado chino tras la ofrenda de un tributo.

Cuando apreciamos el proceso en la larga duración nos daremos cuenta con alguna tardanza, probablemente distraídos en como fragmentar más a un país tan resiliente, que la llegada del sencillo migrante chino, del trabajador tantas veces subestimado, era solamente la gota del Océano Pacífico que anunciaba la inmenso y enérgico oleaje económico, social y cultural china que arribaría a estas costas. Desde tiempos antiguos los habitantes de estas tierras supieron enfrentar y sacar pro-

vecho a su vecindad con el mar, dependerá de la habilidad, visión de futuro y constancia de las nuevas generaciones el atreverse a remontar las olas, aprender a superar los inevitables revolcones y lograr el beneficioso aprovechamiento de tal marejada.

Lima, diciembre 2024

FUENTES PRIMARIAS

Archivo General de la Nación

Archivo Departamental de La Libertad

Archivo Central del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú

Diario El Peruano

BIBLIOGRAFIA

Alexander, R. (1835). *Alexander's East India and colonial magazine* (Vol. IX). London: R.Alexander. Recuperado el 9 de Agosto de 2018, de <https://books.google.com>

Arona, J. d. (1971). *La inmigración en el Perú*. Lima: Academia Diplomática del Perú.

Arrelucea Barrantes, M. (2018). *Sobreviviendo a la esclavitud*. Lima: IEP.

Banno, M. (1964). *China and the West 1858-1861*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Basadre, J. (2005). *Historia de la república del Perú 1822-1933*. Lima: Empresa Editora El Comercio.

Burns, E. (1990). *La pobreza del progreso*. Mexico: XXI siglo veintiuno editores.

Castro de Mendoza, M. (1989). *El transporte marítimo en la inmigración china 1849-1874*. Lima: Concytec.

Confucio, & Leys, S. (1998). *Analectas*. Madrid: EDAF.

Constable, N. (1996). *Guest People: Hakka Identity in China and Abroad*. Seattle and London: University of Washington Press.

- Cook, N. D. (1968). *Padron de los indios de Lima en 1613*. Lima: Seminario de Historia Rural Andina.
- Fairbank, J. K. (1996). *China. Una nueva historia*. Barcelona: Editorial Andrés Bello.
- Forment, C. (2012). *La formación de la sociedad civil y la democracia en el Perú*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Freedman, M. (1966). *Chinese Lineage and Society: Fukien and Kwantung*. Bristol: University of London, The Athlone Press.
- García-Bryce Weinstein, I. (2008). *República con ciudadanos: los artesanos de Lima, 1821-1879*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Gootenberg, P. (1988). Los liberales asediados: La fracasada primera generación de librecambistas en el Perú, 1820-1850. *Revista Andina*, 403-450.
- Gootenberg, P. (1990). Los orígenes sociales del proteccionismo y libre comercio en Lima del siglo XIX. *Histórica Vol XIV*, 235-280.
- Irick, R. L. (1982). *Ch'ing Policy Toward the Coolie Trade*. Taipei: Chinese Material Center.
- Kuhn, P. A. (2009). *Chinese Among Others, Emigration in Modern Times*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- Laguerre Kleimann, M. (1 de Agosto de 2018). *Perú y Asia: marina, comercio y diplomacia desde antaño*. Obtenido de puntoedu: <https://puntoedu.pucp.edu.pe/opinion/peru-y-asia-marina-comercio-y-diplomacia-desde-antano/>
- Lausent-Herrera, I. (1986). Los inmigrantes chinos en la Amazonía Peruana. *Bulletin Instituto Francés de Estudios Andinos*, N° 3-4, 49-60.
- Lausent-Herrera, I. (2000). *Sociedades y templos chinos en el Perú*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Lausent-Herrera, I. (2006). Mujeres olvidadas: esposas, concubinas e hijas de los inmigrantes chinos en el Perú republicano. En S. O'Phelan Godoy, & M. Zegarra Flórez, *Mujeres, familia y sociedad en la historia de América Latina, siglos XVIII-XXI* (págs. 287-312). Lima: CENDOC, PUCP, IRA, IFEA.

- Lesevic R., B. (1986). *La recuperación demográfica en el Perú durante el siglo XIX*. Lima: INANDEP Instituto andino de estudios de población y desarrollo.
- Macera, P. (1974). *Las plantaciones azucareras en el Perú 1821-1875*. Lima: Biblioteca andina.
- Mann, C. C. (2013). *1493: Una nueva historia después de Colón*. Madrid: Katz Editores.
- Marks, R. B. (2004). *Tigers, Rice, Silk & Silt*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meagher, A. (2016). *The Coolie Trade, The Traffic in Chinese Laborers to Latin America 1847-1874*. Lexington, KY: Xlibris Corporation.
- Miles, S. (2006). Expanding the Cantonese Diaspora: Soujourners and Settlers in the West River Basin. *Journal of Chinese Overseas*, 220-246.
- Ollé, M. (2002). *La empresa de China*. Barcelona: El Acantilado.
- Oviedo, J. (1861). *Colección de Leyes, Decretos y Ordenes publicadas en el Perú desde el año de 1821 hasta 31 de diciembre de 1859*. Lima: Felipe Bailly, Editor.
- Pan, L.-T. (Mayo-Agosto de 2011). La reforma de la escritura china: su romanización: serie de la lingüística china 2. *Estudios de Asia y Africa*, 46(2 (145)), 407-435. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/23043363>
- Quiroz, F. (2008). *Artesanos y manufactureros en Lima colonial*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Rhoads, E. (2000). *Manchus & Han Ethnic Relations and Political Power in Late Qing and Early Republican China 1861-1928*. Seattle and London: University of Washington Press.
- Rodríguez Pastor, H. (1989). *Hijos del Celeste Imperio en el Perú (1850-1890)*. Lima: Instituto de Apoyo Agrario.
- Rodríguez Pastor, H. (2017). *Presencia, influencia y alcances, Chinos en la sociedad peruana, 1850-2000*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos Fondo Editorial.
- Rose, S. (2010). *For All the Tea in China*. New York: Penguin Books.
- Schurz, W. L. (1918). Mexico, Perú and the Manila Galleon. *The Hispanic*

American Historical Review, 389-402.

- Sevilla, J. (1851). *Inmigración de chinos, y ventajas que proporcionan al país*. Lima: Imprenta de José Mesías.
- Situ Chang, M. (2021). El trabajo cautivo, la ley de 1849 y los inicios de la migración extranjera en el Perú republicano. *Histórica*, 45(2), 101-124.
- Situ, M. (2019). *Los inicios de la migración china en el Perú y el valle del Jequetepeque durante la era del guano (1840-1856)*. Lima: Tesis de Licenciatura en Historia- PUCP.
- Situ, M. (2020). *La visibilización de la comunidad china en el norte del Perú (1851-1876)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Situ, M. (2024). *Indoblegables, laboriosos y perspicaces. La inmigración china en el Perú y el Tratado de 1874*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Spate, O. (2006). *El lago español*. España: Casa Asia.
- Spence, J. D. (2011). *En busca de la China moderna*. Barcelona: Tusquets Editores S.A.
- Stewart, W. (1976). *La servidumbre china en el Perú*. Lima: Mosca Azul Editores.
- Trazegnies, F. (1992). *La idea de derecho en el Perú republicano del siglo XIX*. Lima: PUCP.
- Trazegnies, F. (1994). *En el país de las colinas de arena*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Wang, G. (2000). *China and the Chinese Overseas*. Singapóre: Times Academic Press.
- Witt, H. (2016). *The Diary of Heinrich Witt*. Leiden: Brill.
- Woon, Y. F. (1984). *Social organization in South China, 1911-1949*. Ann Arbor: Center for Chinese Studies The University of Michigan.
- Zegarra, F. C. (1872). *La condición jurídica de los extranjeros en el Perú*. Santiago: Imprenta de la libertad.

DE LOS PREGONES AL MEGÁFONO: EL COMERCIO EN LAS CALLES Y LOS SECTORES POPULARES EN LIMA, SIGLOS XVIII-XXI

JESÚS COSAMALÓN

Presentación

Este artículo explora las continuidades y cambios en el comercio callejero desde fines de la época colonial al presente. El trabajo en las calles, especialmente el comercio, fue desde la fundación de la ciudad una ocupación fundamental para la supervivencia de muchas familias e individuos de los sectores populares. Su presencia fue percibida siempre de forma ambigua, si bien cumplían la función de abastecer a la población de productos necesarios para la vida cotidiana, su constante movilidad y las características étnicas de quienes ejercían estas labores causaron tensiones desde tiempos coloniales. Con el advenimiento de la independencia y la república, esta situación se hizo más compleja debido a que, a pesar de la construcción de mercados oficiales, los vendedores en las calles continuaron aumentando su presencia e importancia en la ciudad. Durante el siglo XX debido a una acumulación de factores como las dubitativas políticas municipales, la crisis económica y las debilidades del estado central y local, los ambulantes se convirtieron en un sector fundamental no solo por su capacidad de generar ingresos para quienes laboraban en esas actividades, sino también por su capacidad de mantener las cadenas de abastecimiento en una época marcada por la escasez y el mercado clandestino.

Si bien existe una continuidad entre el comercio ambulatorio colonial y actual, sus diferencias son múltiples, a pesar de que ambas comparten el principio de utilizar las calles como una forma de supervivencia y no de acumulación. La pandemia de Covid 19, iniciada el 2020, mostró la faceta dual de ese lazo: por un lado, la precariedad de esta forma de ganarse la vida, ejercida la mayor parte de veces informalmente y frecuentemente con la oposición, persecución y violencia por parte de las autoridades. La mayoría de hombres y mujeres, si no la totalidad, se vieron obligados por su condición económica a desobedecer las disposiciones emitidas durante la cuarentena, arriesgando su vida y la de su clientela, aumentando trágicamente contagios y muertes. Por otro lado, las cadenas de abastecimiento cotidiano les otorgan a estos vendedores un lugar fundamental, debido a la escasez en infraestructura de mercados, una inversión abandonada por el Estado central y gobiernos locales, quienes dejaron en manos del sector privado esa labor. Gran cantidad de peruanos dependen de esta red de abastecimiento de menor costo comparado con los supermercados; más aún, el hecho se agrava porque todavía existe un importante sector de compatriotas que compran diariamente sus alimentos por carecer de algún sistema de refrigeración o porque obtienen sus ingresos al día.

La continua presencia de vendedores en las calles no puede ser explicada simplemente por la fragilidad económica y pobreza que azotan nuestro país. No somos el único país en la región que sufre esos males ni tampoco el único que tienen abundante comercio en las calles; sin embargo, entre nosotros el ambulante está relacionado con la condición de pobreza y la etnicidad. De esta manera, el comercio en las calles es la última capa de diversas formas tradicionales de ganarse la vida por parte de los sectores populares, relacionada con una lectura jerarquizada de las ocupaciones y el color de piel, pero al mismo tiempo vinculada con la escasez de infraestructura, y con un tipo de cultura de consumo que prefiere el contacto humano con el vendedor, la sociabilidad y el obtener productos frescos a bajo precio. Esto quizá explique el que los mercados, tienditas y paraditas tradicionales hayan sobrevivido ante los supermercados, los cuales se han extendido en algunos distritos limeños, especialmente en los sectores medios y altos. En este traba-

jo trazaremos algunas líneas interpretativas para comprender tanto la continuidad como los cambios a la luz de nuestro bicentenario de la independencia.

Lazos de continuidad (siglos XVIII-XIX)

Desde su fundación, Lima contó con una red de abastecimiento articulada con los sectores populares como resultado de algunas características singulares. La primera de ellas, es que el dominio colonial proveyó de tierras a las masas indígenas, las dotaron de derechos comunales y les impusieron un tributo monetario que sirvió de acicate para la introducción de los excedentes económicos al mercado. Esto trajo como resultado que dichas comunidades indígenas se vinculen con los mercados citadinos, más aún con la exención de la alcabala que la corona les otorgó si los productos o ganados que ingresaban a la ciudad eran de su cultivo o crianza. Esto permitió que se desarrolle en Lima una extensa red de abastecimiento que permitía el ida y vuelta de comerciantes, hombres y mujeres de origen indígena y mestizo, que llegaban diariamente con vegetales, frutas, carnes, leche, quesos y otros productos para el abastecimiento cotidiano de la ciudad.

El segundo factor que contribuyó con este proceso es que las tierras que rodeaban a la capital no se caracterizaban por la gran propiedad hacendaria; lo usual era la pequeña o mediana propiedad, a pesar de su rimbombante calificativo de “hacienda”, más simbólico que realmente respaldado por el tamaño de las propiedades. Durante el siglo XVIII muchas de estas tierras se dedicaron a la producción de alimentos y de aguardiente destinado a la capital, abandonando el cultivo de trigo que fue común durante el siglo anterior (Flores Galindo, 1991).

El tercer elemento está relacionado con el anterior, pero se vincula más directamente con la cultura gastronómica andina, y para comprenderlo mejor quizá valga la pena considerar el caso mexicano. Es muy conocido que en el Virreinato de la Nueva España la producción de maíz y trigo para los mercados urbanos estuvo en manos de las grandes haciendas pertenecientes a las elites novohispanas. De igual forma, su fortuna se acrecentó con las haciendas dedicadas a la producción de

pulque, la bebida alcohólica de origen prehispánico, de gran consumo en México. Este control de la oferta se origina en el predominio absoluto del maíz en la dieta de las mayorías del virreinato, solo sustituible por el trigo, lo cual ofreció a los hacendados el control de los productos que eran la base de la dieta novohispana, sin alternativas. Este hecho se refleja dramáticamente en las constantes hambrunas que sufrió el virreinato, producto de las sequías u otras eventualidades que arruinaban la cosecha de ambos cereales, los que no podían ser reemplazados por otros alimentos.

En el caso del Perú, no existió uno o un par de productos con una primacía comparable al caso mexicano; la dieta colonial claramente era bastante más variada. Aunque el trigo tuvo importancia, este era consumido preferentemente en las zonas urbanas y por miembros de las élites; las grandes mayorías contaban con otras fuentes valiosas de carbohidratos. El resultado de estos hechos es que la gran propiedad no estuvo mayormente vinculada con el mercado interno de alimentos; este último se abastecía de propiedades pequeñas, medianas y comunales.

Este contexto se refleja en la aparición desde los siglos XVI y XVII de los llamados “regatones”, intermediarios que interceptaban en los caminos a los comerciantes que iban rumbo a la capital para vender sus productos. Los regatones les compraban al por mayor para vender al por menor en las calles y plazas de la ciudad. Infructuosamente las autoridades trataron de prohibir esta actividad, dado que era una intermediación que encarecía los productos. Hasta el final del gobierno virreinal se condenó legalmente esta actividad, como ocurrió con las disposiciones del virrey Joaquín de la Pezuela en 1819.

En las calles de la ciudad los vendedores de estos productos al por menor eran llamados “recauderos”, una voz proveniente de recaudería, tienda que vendía especias y otros productos. El viajero Golovnin nos ha dejado su impresión de la plaza mayor de Lima, donde acudía una multitud “de campesinos hombres y mujeres, que llevaban a la ciudad recuas de burros cargados de verduras, frutas, etc., para venderlas” (1971, p.166).

Entre las características importantes que se debe destacar se encuentran las siguientes. En primer lugar, la presencia entre los vende-

dores de una amplia población de origen indio-mestizo; la segunda, la importante presencia de las mujeres en ese conjunto de comerciantes. Y, por último, su actividad en las calles y plazas, incluyendo espacios tan céntricos como la plaza mayor.

El abastecimiento cotidiano de la ciudad se realizaba por medio del trabajo en las calles, desde el agua, los alimentos, las bebidas y otros productos, complementados por la red de pulperías. La población que ejercía estas labores era percibida como india, mestiza y afrodescendiente; no estaba asociada con los gremios y se les vinculaba con formas no honorables de ganarse la vida, por hacer uso de las calles y por el tipo de actividad económica que realizaban. Especialmente a partir de la ilustración y sus esfuerzos por controlar a la población, se concibió de manera negativa ganarse la vida usando constantemente las calles, las cuales deberían servir fundamentalmente para el tránsito de las personas, no para obstruirlas. Además, las autoridades ilustradas desarrollaron una campaña que acusaba a los sectores populares de falta de moralidad y de buenas costumbres, tal como se puede observar en el Reglamento de Policía aprobado en 1785 por el Superintendente del Perú, Jorge de Escobedo.

Estas disposiciones continuaron y profundizaron la relación entre color de piel, movilidad espacial y peligrosidad. Por ejemplo, los serenos encargados del control de la población son definidos como “españoles o de color claro”, quienes debían controlar la movilidad del resto de los habitantes de la capital, especialmente la mezcla entre esclavos, negros libres, indios y mestizos. Cabe señalar que muchos esclavos y esclavas trabajaban como jornaleros, lo cual significaba que se movían con cierta libertad en la ciudad y obtenían su sustento en las calles de Lima; era difícil distinguir esclavos y libres, salvo que se les solicitase la documentación correspondiente.

Esto explica que se aplicasen medidas de control relacionadas con la hora, la movilidad, la ocupación y el color de piel. Así, se determinó que las personas “de color” debían cumplir un toque de queda después de las 10 de la noche, controlándoseles las herramientas que portaban, debido a que algunas de ellas podían ser utilizadas como armas. Por ejemplo, la chaveta, la cual es originalmente una cuchilla de zapatero,

pero que adquirió fama como arma punzocortante de los asaltantes. En 1807 el virrey José de Abascal estableció que se podía detener a cualquier persona después de la medianoche “ya por ser de color o ya por algunos otros indicios” (Cosamalón, 1999, p. 132). Se añadió que,

“los indios y mestizos, negros, mulatos, sambos libres o esclavos no han de poder llevar las armas referidas, ni otras ofensivas o defensivas, como espadas, broqueles, puñales, catanas de fierro o de madera, cuchillos cortos grandes ni pequeños, palos abastonados, ni instrumentos que puedan causar alguna herida; sin que les aprovechen los pretextos de enfardelador, carnicero, u otro de los oficios en que se use de instrumentos agudos o cortantes...[especialmente si] no iban vía recta a alguna de sus obras, ni el de mayordomos y capataces fuera del territorio de la hacienda: porque no probándose alguna de las dos excepciones, por el acto de la aprehensión han de ser castigados con doscientos azotes por las calles, llevando colgada la arma al cuello y en cuatro años de presidio, teniendo entendido que los individuos de las castas que estén sobre las armas, podrán ceñir espada y llevar las que les correspondan, usando las insignias del empleo en horas y lugares oportunos” (Cosamalón, 1999, p.133)

Entonces, a fines del período colonial la calle no podía ser usada por igual por todas las personas; algunas de ellas eran percibidas como peligrosas por su color de piel y el tipo de actividades que desarrollaban para sobrevivir, lo cual se hizo más notorio con las restricciones para circular por la noche. Se rechazó el ruido y desorden de las actividades desarrolladas en las calles, con lo cual se restringieron las actividades de los sectores populares. No interesaba tanto la evasión fiscal, sino su peligrosidad social, factor que está presente hasta el día de hoy.

Durante el siglo XIX estas actividades continuaron ocupando las calles, y paulatinamente sus personajes se convirtieron en representativos de la capital gracias a las *Tradiciones Peruanas* de Ricardo Palma y las acuarelas de Francisco “Pancho” Fierro, entre otras fuentes. Solo a

partir de mediados del siglo XIX se comenzó la construcción de nueva infraestructura con el Mercado Central, obra realizada en la calle de Presa en 1851. Pero este mercado no impidió ni redujo sensiblemente la participación del comercio en las calles de la capital. Esta edificación se diferenció notablemente de los antiguos mercados-plaza de San Sebastián, la Recoleta, las Nazarenas y el Baratillo, los cuales no contaban con las comodidades y eran percibidos por algunos miembros de las elites como “unas simples ramadas que ofrecen una vista repugnante” (Fuentes 1867, p.127).¹

La red de vendedores de esos mercados aparentemente tenía el control de la oferta por medio de la presión que ejercían en contra de los hacendados al controlar la red de intermediaciones gracias a los pequeños volúmenes de producción por hacienda o chacra, aumentando la importancia de los regatoneros². Este predominio de los vendedores está reflejado, quizá con alguna exageración, en un informe elevado a la Municipalidad de Lima en 1865:

“Una cosa parecida sucede con otros artículos necesarios, tales como la yuca, el camote, la papa, el maíz, etcétera. Un hacendado tiene una sementera madura y como no puede venderla sino a las placentas de asiento, avisa. La capataz o contadora comunica el aviso entre las de su círculo y señala el día en que deben concurrir, cada una separa la porción que quiere, cuidando previamente de apartar el fruto más grande del pequeño. La contadora fija el precio del artículo según y

-
- 1 A principios del siglo XIX se utilizaba la plaza de la Inquisición, en la cual se colocaban ramadas para protegerse del sol. Se suponía que el asentista de la plaza debía proporcionarles un toldo, pero las mujeres se oponían. El juez determinó que las ramadas debían colocarse a las 5 de la mañana y retirarse a la 5 p.m. El documento da testimonio de la gran cantidad de mujeres que vendía en esa plaza (Biblioteca Nacional del Perú, D319, 1818).
 - 2 También hay que considerar la multiplicidad de pequeñas chacras, cuya producción era comercializada por la propia familia. Por ejemplo, María Pineda, que recogía los frutos de las tierras de su marido para venderlos en la plaza del mercado. Archivo Arzobispal de Lima, Divorcios, Leg. 93, exp. s/n, 1857.

como cuesta lo grande únicamente, porque lo pequeño va de balde. Cargan, y en la plaza cada cual vende al precio que mejor le parece, para pagar al tiempo de concurrir otra vez.”³

¿Quiénes eran estos hombres y mujeres que vendían productos en las calles? De acuerdo con el Censo de Lima de 1860, mientras que, entre los pulperos y encomenderos predominan claramente los blancos (95%), entre los placeros, camaleros, carniceros, mondongueros y recauderos solo se registró 11% de blancos, 61% fueron considerados indios y 17% mestizos. De las 259 mujeres dedicadas a estas labores, el 56% era placera o recaudera y 17% frutera, lo cual indica la importancia del trabajo femenino en las calles. Para las mujeres, de acuerdo con Fuentes (1858), esta era la tercera opción laboral, luego del servicio doméstico y la costura.

Una parte importante de quienes ocupaban las calles se dedicaba a ofrecer alimentos, entre ellos, pasteles, pan, leche, tisanas, manteca, etcétera. Estos hombres y mujeres fueron descritos y retratados por Palma y Fierro, otorgándoles un estatus de tradicionales; generalmente acompañaban su caminar con el anuncio de sus productos por medio de pregones o cánticos. Estas expresiones a principios del siglo XX comenzaron a incorporarse como parte del acervo musical del país, gracias a la labor, entre otras personas, de Mercedes Ayarza. Sin embargo, testigos de la época, como Ernst von Middendorff, consideraron que esos pregones y cánticos no tenían nada de artístico ni eran para nada agradables a su oído.

Todos los vendedores fueron percibidos con categorías raciales, como mestizos, negros, cholos, chinos e indios, y con conductas animalizadas en sus cánticos:

“No es lo peor el sonido discordante de las campanas, que en Lima ofende el oído civilizado, sino las voces de los vendedores ambulantes y sus pregones, tan hirientes que es imposible habituarse a ellos, y que según el estado de ánimo en que uno

3 Archivo Histórico Municipal, Oficio sin clasificar, 1865.

se encuentra llevan, por momentos, a la desesperación o a la rabia... no tienen nada de humano, sino que suenan como el aullido nocturno de animales salvajes en la selva... [todos] ponen sobre la boca, la mano ahuecada, a fin de reforzar la voz, y se forma un ruido como si en un jardín zoológico, se hubiera olvidado la hora de la comida, mientras los fieros animales braman detrás de las rejas de sus jaulas" (Middendorf, 1973, I, p.115).

Como se puede leer, no se mencionan a blancos dentro de esa masa de vendedores. Middendorf mezcla la apariencia física y la clase para describir como inferiores y animalizados a las personas que ejercían esta labor. El Censo reafirma esta percepción: entre los hombres solo el 31% de quienes ejercían estas actividades fue registrado como blanco, mientras que entre las mujeres únicamente el 14% eran blancas; la mayor proporción fue anotada como negra con el 33%. Es decir, la práctica de estas actividades en la vía pública tenía la tendencia a "ennegrecer" a quienes trabajaban de esa manera, contribuyendo con el desprestigio de la venta en las calles. Alguien que trabajaba de esta manera difícilmente era percibido como blanco.

En este proceso tuvo mucho que ver el ruido que los vendedores hacían en las calles, impropio para la gente decente y que se asoció con prácticas populares consideradas vulgares, cuando no, animalizadas. Esta percepción negativa fue parte de la nueva sensibilidad de las elites ilustradas, quienes buscaron controlar y eliminar las prácticas, consideradas por ellas como indecentes. Sin embargo, posteriormente, durante la república aristocrática, estos personajes se convirtieron en típicos de Lima y, por ende, de la nación, este proceso idealizó al vendedor representado como un buen o buena cantante, ingeniosos vendedores, quienes ofrecían con su cántico y sus productos lo que se consideraba típico de la cultura limeña. Las elites de principios del siglo XX elaboraron un imaginario romántico que buscó integrar a los sectores populares en su idea de nación, pero desde un lugar subordinado. Su representación los muestra amables y aceptados por el entorno, al mismo tiempo que ese proceso les ofrecía la ventaja de integrarse en el

imaginario nacional, ciertamente en un lugar de menor jerarquía social y económica, pero finalmente al interior de la identidad peruana que se gestó desde la capital.

Las ambigüedades del criollismo

La relación con el ambulante comenzó a ser ambigua desde principios del siglo XX. Aunque todavía no conocemos con certeza cómo se produjo este proceso, la sisa -un antiguo tributo colonial que gravaba la venta de cosas y los pesos y medidas- fue convertido desde fines del siglo XIX en un tributo municipal aplicado al uso del espacio público para vender, lo cual sirvió a los vendedores en las calles para legitimar su presencia en las calles; al mismo tiempo que se convirtió en una importante fuente de rentas para las siempre necesitadas alcaldías. Este pago les permitió negociar su presencia con las autoridades locales. A pesar de que el Municipio de Lima no les cobraba oficialmente ese tributo para no reconocerles ese derecho, existen evidencias de que se les cobró extraoficialmente desde fines de los años 60 (Cosamalón 2017, p.82).

En 1915 el municipio limeño trató de regular el comercio ambulatorio: en ese año una ordenanza municipal intentó empadronar a los vendedores, estableció la obligatoriedad de las licencias para la venta de comida, y diseñó una infraestructura para el uso de los comerciantes. El año siguiente, el alcalde Pedro de Osma reguló la venta de alimentos en las calles, exigiendo inspección de higiene y el uso de implementos adecuados por parte de los vendedores (Macera & Soria, 2015, p.175). Un aspecto importante de esta reglamentación es que impedía que el comerciante se estacione en las calles, prohibiendo la venta de frituras como choncholés y comidas picantes. Durante las décadas de los años 1930 y 1940 continuaron las tensiones entre ambulantes y autoridades; en 1949 el diario La Prensa “emprendió una campaña contra las vendedoras ambulantes de frutas, a las que calificaba de auténtica plaga urbana. En ese sentido, requirió a la autoridad municipal desplazarlas del centro de Lima hacia las calles apartadas” (Macera & Soria, 2015, p.184). Incluso el diario El Comercio denunció que las vendedoras de comida enfermaban a la población con la temible tifoidea. En ese año

de 1949 el municipio insistió con la reglamentación, invocando a la población a rechazar la compra de productos elaborados en malas condiciones de higiene (ibídem, p.188).

A mediados del siglo XX el contexto social y económico contribuyó para que se considere a los vendedores de una manera diferente. Si bien hasta ese momento predominaba la percepción de que ellos eran parte de los sectores más bajos de la sociedad por sus ingresos, tipo de trabajo y etnicidad, desde aproximadamente 1950 se le agregó otra condición importante: su condición de “serranos”, habitantes que provenían de las zonas de altura de nuestro país y que llegaban en busca de un mejor futuro, alterando la cultura criolla y el supuesto carácter original de lo limeño. A ellos se les responsabiliza de la invasión de ambulantes, descritos como extraños a la capital, culpables del deterioro urbano y de la falta de higiene en las calles (Macera & Soria, 2015, p.189). También es posible que las nuevas tecnologías, como la refrigeración, contribuyeron con la imagen de insalubridad de los vendedores callejeros, quienes no contaban con ese tipo de artefactos.

Este incremento de la venta en las calles fue la causa de que en 1959 el municipio intentó nuevamente reglamentar el comercio ambulatorio y definir legalmente su estatus. Se estableció que el ambulante era parte de los negocios con capital limitado que vendían “artículos [...] que conducen por un medio liviano de transporte por determinados lugares permitidos de la ciudad, sin poder estacionarse en la vía pública más del tiempo necesario para efectuar sus ventas” (Tueros & Carbonetto, 1985, p. 137). La reglamentación cita una diversidad de ventas permitidas: animales, objetos ornamentales, juguetes, objetos de limpieza, impresos, flores, verduras, frutas, hasta dulces, comida preparada, etcétera, penando con el decomiso a aquellos vendedores que traficasen productos fuera de la lista permitida. El Reglamento prohibía vender todo tipo de alimentos en el piso, exigía carnet de sanidad, otorgaba placa de rodaje a las carretillas, y obligaba a los ambulantes al pago de un impuesto; de ese modo se admitía este tipo de ocupación en la ciudad (Tueros & Carbonetto, 1985, p. 166). También se agregó la prohibición del comercio ambulatorio a menos de 200 metros de mercados de abastos, hospitales, colegios, cinemas y edificios públicos,

justamente espacios atractivos por el flujo de personas, disposición que en la década de 1970 había sido ampliamente sobrepasada por los vendedores (Bazalar, 1976, p. 84-86).

Todas estas disposiciones no tuvieron mayores resultados para controlar el aumento de la venta en las calles. Como señalé anteriormente, la paulatina ausencia de inversión municipal y estatal en infraestructura, el crecimiento urbano sin planificación y el notable incremento demográfico, entre otros factores, contribuyeron para que los ambulantes se conviertan desde los años 60 en una forma esencial de abastecimiento en la ciudad, al mismo tiempo que se amplió el número de pequeñas bodegas en la capital. Esta expansión se desarrolló de forma paralela con la consagración desde las elites de la cultura limeña concebida como palmiana-pancho fierrista, en la cual tenían lugar los sectores populares trabajadores en las calles de forma más simbólica que real, eran añorados en la expresión retratista y narrativa de personajes típicos que cantaban pregones y vendían productos típicos, no en la real de vendedores de todo tipo de productos y que no compartían necesariamente lo que esas elites consideraban limeño. Ese imaginario funcionó como espejo negativo de la realidad; se acepta la presencia histórica de vendedores en las calles, pero eran muy diferentes a los que se veían a la ciudad a mediados del siglo XX. Los primeros eran definidos como típicos, parte de la cultura criolla; los últimos eran una anomalía que destruía la esencia de lo limeño.

Del pregonero al megáfono

La relación conflictiva entre los vendedores con las autoridades y la ciudad recrudeció durante los años 60, al mismo tiempo que facilitó la organización de los ambulantes. En 1964 el alcalde Luis Bedoya Reyes promulgó nuevas disposiciones que intentaron trasladar a los numerosos ambulantes de la Av. Abancay, acusándolos de evadir los controles y de ensuciar las calles, además de que constituían una competencia desleal para los comercios legales (Möller, 1979, p.457). La disposición no fue acatada, produciéndose enfrentamientos con la Guardia Civil. Los vendedores optaron entonces por refugiarse en locales comerciales

y estacionamientos del centro, lo cual motivó que el Concejo decreta la prohibición de admitir carretillas, triciclos, etcétera, en esos lugares (De Soto, 1986, p.88). La violencia de la represión motivó a los ambulantes a organizarse, apareciendo el “Sindicato de Pequeños Comerciantes y de Vendedores Ambulantes”, de las zonas de La Victoria, y La “Federación de Vendedores Ambulantes del Mercado Central y Calles Adyacentes” (FEVACEL), organización que apareció con el objeto de proteger a los ambulantes luego del incendio del Mercado Central en 1964 (De Soto, 1986, p.89).

Entre 1967 y 1971 la tensión contra los ambulantes aumentó: se presentaron más de 100 denuncias en su contra, remitidas por los propietarios de comercios, asociaciones de mercados, y algunas instituciones públicas, como ministerios, colegios y hospitales, acusándolos de atentar contra el ornato de la ciudad y de ser una competencia desleal (Möller, 1979, p.457). Luego del golpe militar del GRFA, desde 1969 el municipio dejó de lidiar con el problema de los ambulantes. La represión inicial se amparaba en las disposiciones que “obligan a la Policía Municipal, a la Guardia Civil, al Concejo, y a las autoridades políticas a la erradicación y decomiso de los productos vendidos en forma ambulatoria, [en] los decretos supremos que disponen el decomiso de los productos farmacéuticos y cosméticos que no sean vendidos en farmacias, y de los lentes que no sean vendidos en ópticas, y a las normas del código sanitario sobre los productos de alimentos que se expendan en la calle sin los debidos controles bromatológicos” (Municipalidad de Lima, 1969, p.33). Producto de la actividad del municipio y de las autoridades, según algunos diarios se produjo una reacción negativa en la opinión pública y una serie de juicios en contra del Alcalde. Por esta razón, el Concejo decidió:

“Exonerar al Sr. Inspector de Policía Municipal don Jaime García Montero del cumplimiento de sus funciones del cargo respecto de la Ordenanza, Reglamento y demás disposiciones vigentes sobre el comercio ambulatorio, hasta que el poder judicial por los cauces propios de su Ordenamiento con la Ley de Procedimiento vigente defina la situación planteada

por el auto apertorio [sic] de instrucción [...] declarar que no serán imputables al Concejo Provincial ni a los Concejos Distritales de la Provincia, los perjuicios que pueda producir el comercio ambulatorio en las zonas prohibidas por las Ordenanzas, Reglamentos y demás disposiciones vigentes” (ibídem, p. 33).

Este es un hito importante. A partir de este momento la Municipalidad dejó de ser la única institución encargada de velar por el orden urbano: el control de las calles comenzaría a ser compartido entre el municipio, las autoridades centrales, y la policía, fragmentando el poder justamente en el momento en que el fenómeno ambulatorio comenzaba a masificarse.

Se pueden ofrecer dos pruebas de esta confusión y fragmentación. En primer lugar, en el mismo año en que la Municipalidad se “lava las manos” de lo que pudiera ocurrir con el comercio ambulatorio en la ciudad, la alcaldía publica una “Ordenanza general de ornato y paisaje urbano de la provincia de Lima”, en la cual se permite el uso de quioscos en la vía pública, siempre y cuando se emplee el modelo que la Municipalidad ofrecía (Municipalidad de Lima, 1969, p.87).

Por otro lado, hasta 1982 el comercio ambulatorio también fue regulado por el Ministerio de Comercio, pero cuando éste se integró con el de Economía en ese año, la atribución regresó completamente al ámbito municipal, creándose la Dirección de Comercio No Organizado, “para tratar específicamente problemas de la organización y planeamiento de la venta ambulatoria, que [era] una función que antes solo afectaba a la Policía Municipal” (Tueros & Carbonetto, 1985, p.19). Pero entre 1969 y 1982 el comercio informal no solo había ganado en extensión: también había obtenido derechos y negociado su estatus en la ciudad, aprovechando, sin duda, esta fragmentación del poder y la oscilación de las disposiciones que pretendían regularlos. Una prueba de esta afirmación son las innumerables asociaciones que crearon y los varios congresos que organizaron; también este contexto contribuyó a que negocien directamente con el gobierno central la ocupación de las calles del centro de Lima.

La proliferación de los vendedores y su importancia en el abastecimiento de la ciudad aumentó en importancia desde los años 70, como he señalado, en parte por la fragmentación y ambigüedad de las políticas dirigidas a ellos, las cuales oscilaron entre la prohibición, la tolerancia y el aprovechamiento económico. Sin embargo, hay otro factor fundamental que contribuyó con su extensión: la crisis económica que estalló desde 1975. Son dos aspectos que me interesan destacar de ese contexto: la caída de ingresos, y el control de precios de los productos de primera necesidad.

Como es conocido, desde 1968 el GRFA llevó adelante un proyecto desarrollista basado en el incremento de la intervención estatal en la economía. Este modelo, cuyos efectos no es posible ni necesario discutir aquí, entre otros aspectos incluyó el control de los precios de los alimentos para beneficiar a la inversión industrial, que disfrutaría de salarios estables. Los controles de precios no funcionaron por varias razones. Una de ellas fue que la expansión de la demanda sobrepasó largamente la oferta, agravada por una crisis agrícola que no pudo ser resuelta por la reforma agraria. Así, la escasez de productos fue ampliada por los controles de precios, por lo menos desde 1975.

A partir de ese año la inflación y la crisis del petróleo afectaron a la economía peruana, obligando al gobierno militar, ya en su segunda fase, a ajustar constantemente los precios para evitar los retrasos y ajustar la demanda tal como el FMI lo solicitaba para estabilizar la economía. En este contexto la participación del comercio en las calles tuvo una gran importancia. Los vendedores operaban fuera de la oficialidad y de los controles, lo que les permitía un margen de acción superior al de los comercios legalmente establecidos, los cuales estaban sujetos a los controles de precios. A pesar de la queja de los comerciantes legalmente establecidos, los ambulantes obtenían más fácilmente los productos controlados, una buena parte de ellos de bienes de primera necesidad, y los ofertaban por encima de los precios oficiales a la masa de consumidores, quienes no lograba obtenerlos en los negocios oficiales.

El otro aspecto que contribuyó con el crecimiento del comercio ambulatorio en los años 70-80 fue la grave caída de los ingresos rea-

les: entre 1975 y 1981 el salario mínimo se redujo a una velocidad de -5.4% anual; el salario promedio a -4.7% y el sueldo promedio a -2%. Esta tendencia solo se revirtió entre 1985-1986 por la política expansiva del gobierno de Alan García, pero la caída posterior fue aún más drástica (Parodi 2004). En 1988, de acuerdo con los datos del Banco Mundial, el PBI per cápita peruano en 1992 era equivalente al registrado en 1960, con una caída paulatina desde 1975 (Ibídem). Además, esta grave crisis económica se profundizó porque “el empleo y los ingresos en Lima fueron afectados negativamente por las políticas de estabilización, por su carácter fuertemente recesivo y por los reducidos reajustes de las remuneraciones nominales que las acompañaron” (Verdera, 2004, p.14). Además, “existe una relación de largo plazo estable y positiva entre el producto y los salarios reales, dando sustento a la hipótesis del predominio del efecto de demanda del salario real sobre su efecto como costo” (Garavito, 2000, p.28).

Como dramático ejemplo de este efecto recesivo, en 1968 en el Perú el promedio de consumo diario de calorías era de 2 070 por habitante y el de proteínas de 62 gr.; mientras que en 1980 estas cayeron a 1 590 y 50 gr., respectivamente (Parodi, 2004, p.155). Cabe señalar que la OMS sostiene que el consumo mínimo de calorías es de entre 1 600 y 2 000 para las mujeres y de 2 000 y 2 500 para los hombres; mientras que se considera que el promedio de ingesta de proteínas diarias debería estar entre los 60 y 90 gr. diarios.

Es llamativo cómo, a pesar de la importancia de estas condiciones económicas, las investigaciones del Instituto Libertad y Democracia y, especialmente, las aproximaciones de Hernando de Soto al tema del comercio ambulatorio, no consideran adecuadamente el peso de estas variables. Esto sucede a pesar de que varios especialistas del Instituto señalan la importancia de ese contexto. La población sufría una grave merma en sus ingresos, necesitaba abastecerse de diversos productos y obtener servicios al menor costo posible, independientemente de las condiciones de venta. Una vendedora sostenía que “en un mercado cuesta más cara la fruta y la gente quiere comprar más cómodo” (Möller, 1979, p.468). Si bien en los establecimientos oficiales los precios eran más bajos, no contaban con los productos esenciales, mientras que

se podían finalmente conseguir en los puestos ambulatorios con un precio mayor. Es posible que, en otros bienes, sin precios controlados, la ventaja estaba de parte de los vendedores de la calle. En la venta de ropa y accesorios se reconoce esta situación: los ambulantes tienen precios más bajos por sus menores costos operativos, resultado, por ejemplo, del uso intensivo de la mano de obra familiar (Osterling, De Althaus, & Morelli, 1979, 25-33). De acuerdo con el ILD, en 1985 los precios de los alimentos y bienes ofrecidos por los ambulantes eran 8% menores con respecto a los mercados y tiendas; incluso entre los alimentos la diferencia podía situarse entre 10% y 16% (Alonso, 1989, p.59).

En el análisis de la explosión del fenómeno ambulatorio no se puede descuidar el lado de la demanda; la crisis no incluye únicamente el desempleo y la posible conversión del trabajador formal en ambulante, pues también significó caída de los salarios reales y depresión económica, que comprimieron la demanda, obligando a la población a buscar los productos con el menor precio posible. A pesar de su sesgo institucionalista un investigador del ILD comprendió el problema, aunque no lo desarrolló, por darle prioridad al tema de las barreras legales. Iván Alonso sostiene que “los consumidores requieren de la existencia de comerciantes en lugares cercanos, para que la accesibilidad de los productos haga su compra menos costosa. En consecuencia, suponemos que el comercio ambulatorio responde no al desempleo, sino a necesidades urbanas percibidas por los ambulantes” (1989, p.53).

En medio de este panorama, que fomentó la expansión del comercio ambulatorio por su utilidad para cubrir el abastecimiento cotidiano con menores costos, el aspecto que facilitó este proceso no fue el aumento de las regulaciones locales o estatales, sino su ambigüedad e incapacidad de aplicación. Es decir, no fue el exceso de Estado el que disparó dicho comercio, sino la casi nula capacidad de controlar las calles y los vaivenes de las políticas municipales. Desde fines de los años 70 los alcaldes nombrados por el gobierno militar intentaron controlar el comercio ambulatorio desde dos ángulos. Por un lado, se le consideró parte de un problema mayor, de corte social, razón por la cual se intentaron soluciones basadas en la reubicación de los vendedores.

La otra vía era la represión, fundamentada en la idea de “limpiar” la ciudad y recuperar su antigua prestancia colonial, amenazada por la supuesta destrucción causada por los ambulantes. Esta no solo consistía en el daño físico a la ciudad (acumulación de basura, destrucción del mobiliario urbano, etcétera), sino también contenía un aspecto simbólico. Se considera que hay ciertas ocupaciones toleradas en el espacio público porque son más representativas del pasado limeño, tal como las elites se lo imaginaban; mientras que hay muchas otras que son calificadas como no tradicionales e inadmisibles en las calles de la capital.

Estas políticas se reflejan en el lenguaje utilizado para describir el comercio ambulatorio. Era frecuente recurrir a términos como “asco” o “pestilencia”, como argumentos para la erradicación de los mercados callejeros, oponiendo esta descripción a la “limpieza” que las autoridades deberían aplicar. No es de menor importancia que esta dualidad refuerza la vieja asociación entre personas no blancas y suciedad, cuando no anti-higiénicas. Ahora bien, es evidente que muchos de los lugares de venta carecían de las condiciones adecuadas para el comercio de alimentos crudos y preparados; sin embargo, las críticas no se centraban en la falta de infraestructura adecuada, sino en la calidad de las personas que ejercían esa labor: ellas eran las sucias.

Por otro lado, la imposibilidad de erradicar el comercio por las razones mencionadas, llevó a que las autoridades locales se viesan obligadas a negociar la ocupación de las calles con los comerciantes. Esto se evidencia en el cobro de la sisa, la cual era recaudada por algunos municipios, como el de La Victoria, como una manera de obtener ingresos a pesar de que de esa manera se reconocía el derecho a ocupar el espacio. Desde fines de los años 70 los alcaldes de Lima metropolitana evaluaron la posibilidad de aplicarlo en la ciudad, pago que inicialmente no fue rechazado por los comerciantes que ocupaban las calles. Esta ambigüedad fue aprovechada por las organizaciones de ambulantes, las cuales podían negociar la ocupación y desocupación de las calles en algunas fechas importantes, como el cambio de mando presidencial o las fiestas patrias.

Además, estas organizaciones, entre las cuales se encuentra la Federación Departamental de Trabajadores Ambulantes de Lima (FEDE-

VAL), fundada el 20 de mayo de 1979, gozaban de independencia con respecto a los partidos políticos que no habían incorporado a este tipo de trabajadores en sus demandas. Incluso las asociaciones hicieron eco de las críticas acerca de la falta de aseo en las calles que ocupaban, pues varias de ellas sufragaron con sus propios ingresos la limpieza de sus áreas de trabajo. Esta acción no solo se debía a la necesidad de mejorar la imagen del ambulante: también fue el resultado de la incapacidad de los gobiernos locales de resolver los problemas urbanos. Por ejemplo, a principios de los años 80 la capital solo contaba con un tercio de los camiones recolectores de basura necesarios para recoger los desperdicios de la capital (Boletín Municipal, 1969, p.69). A esto hay que añadir las constantes huelgas de trabajadores de limpieza pública, las cuales dejaban a la capital sin el servicio por semanas y meses.

La expansión del comercio en las calles fue mucho más notoria en los años 80. Se calcula que no menos de 30 mil vendedores rodeaban las calles aledañas al Mercado Central, generando un problema de seguridad en caso de emergencia; el municipio planteó la posibilidad de ordenarlos por medio de quioscos autorizados para mejorar la higiene y calidad de la comida que ofrecían en las calles, pero la medida nunca llegó a ser implementada. Con la llegada de los alcaldes democráticamente elegidos desde 1981 la situación adquirió otro matiz: los trabajadores organizados comenzaron a exigir el respeto de su derecho al trabajo, solicitando que se les reconozca legalmente. Las autoridades respondieron con una estrategia que tuvo un éxito parcial: los empadronamientos y creación de los campos feriales. El alcalde Eduardo Orrego decidió trasladar a los ambulantes del jirón de la Unión y otras calles de la ciudad a un espacio aledaño al Palacio de gobierno, conocido como Malecón Rímac o Polvos Azules y otro en la primera cuadra del jirón Amazonas, cerca al puente Ricardo Palma de la av. Abancay. La Municipalidad estableció que una serie de calles del centro se convertían en “zona rígida”, las cuales no deberían ser utilizadas por el comercio. Con este acontecimiento comenzó un nuevo enfrentamiento entre los comerciantes que laboraban en las calles y las autoridades, no solo por el traslado en sí mismo, sino por la incompreensión de que muchas de las formas de comercio no eran asimilables a la idea de un puesto fijo y que necesitaban estar cerca de los flujos

peatonales. Por ejemplo, los vendedores de alimentos y bebidas para los peatones no podían ser trasladados a los campos feriales, porque perdían el mercado móvil compuesto por las personas que transitaban por las calles de la ciudad.

A pesar de todas las protestas, el traslado de los ambulantes comenzó el 8 de junio de 1981, pero no fue tan exitosa. Si bien los resultados con Polvos Azules fueron buenos, el campo ferial de Amazonas languideció por su mala ubicación y la ausencia de compradores. Además, como era previsible, los espacios desocupados en las calles rápidamente fueron ocupados por otros ambulantes, mientras que otras zonas de alta concentración de comerciantes no fueron tocadas por el reordenamiento. Por ejemplo, las inmediaciones del Mercado Central, las plazas Unión y Dos de Mayo, continuaron ocupadas por miles de vendedores. Sus organizaciones, como la 'Asociación Revolucionaria de Vendedores de la Plaza Ramón Castilla y Dos de Mayo', estaban alertadas de la decisión del municipio y se prepararon para el enfrentamiento. Además, como ocupaban el espacio desde hacía más de 20 años, estaban bien organizados, limpiaban la zona constantemente con barridos y baldeos, acciones que mejoraban su imagen pública. Posiblemente también influyó el hecho de que no solo vendían manufacturas, sino muchos alimentos sin preparar, abasteciendo a la zona de productos necesarios para la vida cotidiana.

El relativo éxito de las medidas y su cuestionamiento motivó una respuesta del alcalde Orrego que marcaría la pauta del conflicto en los años posteriores. En su enfrentamiento con los ambulantes trataría de oponer el derecho de usar la vía pública para trabajar, con el derecho de los ciudadanos de contar con una urbe en condiciones adecuadas de higiene y ornato, responsabilizando directamente a los comerciantes de atentar contra esos ideales. Se convirtió en una lucha simbólica por el imaginario urbano que defendía el municipio, consistente en un orden asumido como moderno y decente, en contra de la 'nueva' ciudad que emergía producto principalmente de la migración desde las sierras del Perú.

Los ideales del burgomaestre se evidenciaron al señalar que era tan grave el problema del comercio informal, que incluso a las calles del centro llegaban trabajadores desde "Chosica y Comas"; además, in-

formó a la opinión pública que la Comisión de Cultura del municipio había creado 20 premios para un concurso en que se distinguirían obras de pintura, fotografía monumental, escultura, monografías sobre Lima, “monografía[s] sobre Petit Thouars, afiches, esculturas sobre Mariátegui, Basadre y Haya de la Torre.”⁴ Anteriormente el Alcalde había declarado que los nuevos espacios de venta, como ‘Polvos Azules’, podrían convertirse en tradicionales, como la feria de Huancayo, relacionando la venta ambulatoria con las ferias del interior.⁵ El ‘nuevo’ ideal, que tenía un claro tinte criollo, se expresó más claramente en las declaraciones del Inspector de Sanidad del municipio, Dr. Jaime Sánchez de la Puente, quien declaró que las vendedoras de comida serían reglamentadas para “convertir[las] en acuarelas de Pancho Fierro”.⁶

Los conflictos con los comerciantes continuaron durante los siguientes años, bajo las alcaldías de Alfonso Barrantes (1984-1987) y Jorge del Castillo (1987-1990), mientras los escenarios de tensión se fueron ampliando. Por ejemplo, el conflicto ya no era exclusivo de las calles céntricas con respecto a la Plaza Mayor, ya que incluyó también espacios como las avenidas Grau y Alfonso Ugarte. Esto tuvo como resultado que el ambulante se convirtió en un actor político en la capital gracias a sus asociaciones, sus dirigentes y la cobertura mediática que suscitaron los conflictos. Durante la alcaldía de Barrantes fue elegido como regidor Guillermo Nolasco, un importante dirigente de la FE-DEVAL, quien fue el promotor de una nueva ordenanza que regulaba y reconocía el trabajo ambulatorio, a cambio de que los comerciantes acepten su reubicación en los nuevos campos feriales establecidos por el municipio.

Fueron varias las razones por las que este proyecto fracasó; una de ellas fue la resistencia de los ambulantes a trasladarse por el temor de no contar con clientela. Una segunda causa es que en ese periodo la crisis económica se intensificó, luego del espejismo de la recuperación de los primeros años del gobierno de Alan García (1985-1990).

4 *El Diario de Marka*, 10-06-1981, “Crearán cuerpo de alguaciles”.

5 *Caretas*, 08-06-1981, “Ambulantes: hora cero”.

6 *Caretas*, 14-05-1980, “De aquí a la eternidad”.

La inestabilidad económica se agravó, se desplomó el PBI, aumentó la desocupación y el salario real cayó -72% entre 1987 y 1990. Un tercer factor es que el país y la capital enfrentaban problemas más graves que la ocupación de las calles por parte de los ambulantes. La violencia subversiva afectó cada vez más a la capital por medio de atentados y de asesinatos, desviando los efectivos policiales hacia objetivos diferentes al control del comercio ambulatorio. Por esta razón se puede afirmar que entre 1985 y buena parte de los años 90 no se realizaron mayores esfuerzos para controlar y recuperar las calles, se continuó con la política de reubicaciones, pero a una escala menor a las practicadas en los primeros años 80.

Esta inacción también se puede explicar por la importancia que había adquirido el comercio ambulatorio en un tiempo de escasez extrema y de fallidos controles de precio. En muchos lugares de la capital era la fuente de abastecimiento y de servicios más asequible, no solo por el precio sino por la cercanía. Los ambulantes ofrecían los productos controlados, como la leche, azúcar, arroz, etcétera, por encima de los precios oficiales, porque no se encontraban en los comercios formales. Los ambulantes podían mantenerse por su ubicación y la facilidad que tenían para bajar sus costos, mientras que los comerciantes con puestos ubicados en mercados no tenían esa flexibilidad. Por ejemplo, en el distrito de San Juan de Miraflores, los comerciantes del Mercado Cooperativo 'Ciudad de Dios' sostenían que el costo de la electricidad hacía imposible que continúen trabajando. De acuerdo con su dirigente, Víctor Vásquez, numerosos agremiados tenían elevadas deudas con la empresa encargada (ELECTROLIMA) debido al tipo de tarifa comercial que les cobraban; además, el mercado se encontraba rodeado de vendedores que afectaban seriamente el flujo de compradores al interior del mercado: los ambulantes abarrotaban a puerta principal que da a la avenida principal.⁷

En diversos distritos de Lima se repetía la misma situación. En San Juan de Lurigancho los comerciantes invadieron el terreno para un

7 *Extra*, 31-01-1986, "Mercado de 'Ciudad de Dios' con amenaza de quiebra" y *Extra*, 05-06-1986, "Miles de ambulantes invaden av. De los Héroes."

parque público y lo convirtieron en mercadillo, provocando un enfrentamiento con los vecinos;⁸ en San Luis no existía un mercado oficial: eran los ambulantes quienes abastecían a la población vendiendo sus productos en lamentables condiciones de higiene; finalmente, en Chorrillos los ambulantes y los comerciantes con puestos se enfrentaban cotidianamente por las ventas.⁹

En los años 90 van a confluír dos aspectos. El primero de ellos es la consolidación de la identidad del ambulante como personaje urbano, visible no solo en las calles sino en el imaginario, como se puede apreciar en la producción musical de la época, reflejada en “Ambulante soy”, del grupo musical Los Shapis, uno de los conjuntos célebres de la cumbia peruana (Cosamalón, 2021). En estas páginas no puedo ampliar esa idea, pero lo interesante es que este hecho coincide con una intensa campaña de reubicación de los vendedores del centro de la ciudad realizada por el alcalde Alberto Andrade en 1996.

Andrade representa el retorno del imaginario criollo. Criado y educado en Lima, representaba a la ‘tradición’ limeña en medio de una ciudad formada por inmigrantes y sus descendientes. Su recuperación del centro histórico fue acompañada de un discurso silenciosamente excluyente de los procesos sociales y culturales de las últimas décadas. La ciudad ‘renace’, asumiendo que durante décadas estuvo ‘muerta’, lejos de su verdadera esencia histórica, la cual pretendió retomar la política municipal. Con el proceso migratorio de las décadas pasadas, los limeños resultaban los extraños en su propia ciudad, mientras que los ambulantes con sus megáfonos y gritos tomaban por “asalto el damero de Pizarro”; destruyendo lo que quedaba de sus tradiciones, cambiando la flor de la canela por “Pinturas Rojas [y] Nuevas Cremas¹⁰ [...] el

8 *Extra*, 05-01-1986, “Vecinos derribaron pared de mercadillo”; en otro lugar del mismo distrito los comerciantes se apropiaron del terreno para una biblioteca. 30-10-1986, “Ambulantes se instalan en terreno de biblioteca”.

9 *Extra*, 14-10-1986, “Se adueñan de calles de San Luis” y 20-03-1986, “En mercado chorrillano guerra sin cuartel a los ambulantes”.

10 Una clara referencia a dos famosos grupos de música ‘chicha’.

jirón de la Unión es la Feria de Huancayo y no hay patronato en el mundo capaz de cambiarlo”.

En esta nueva –y detestable– urbe, el turista era el antiguo limeño, quien era asaltado por delincuentes y luego podía encontrar sus zapatos en ‘la cachina’. El texto muestra claramente su desdén por la Lima contemporánea y a diferencia de otras posturas nostálgicas, se considera perdida toda posibilidad de supervivencia de lo ‘limeño’; pero en desacuerdo con otras propuestas, tampoco se avizora algún germen positivo. Era una nostalgia inútil: Lima estaba perdida para siempre por causa de la ‘cholificación’: “este es el único gusto que tiene Lima, el gusto a fiesta patronal y a Mercado Mayorista, a cocinería y a mingitorio urinal. Y el único sonido es la estridencia de las cinco carretillas estéreo vendiendo al unísono toda la chicha del mundo”.¹¹

Este centro es funcional a una nueva elite que es cosmopolita, pero que urge de una identidad que le otorgue sentido. Por eso la campaña de Andrade, titulada “Volvamos al centro”, estuvo dirigida a las clases medias y altas, “consigna discriminatoria que supone no sólo la presunción de un centro perdido, sino la idea de que en las últimas décadas el centro hubiera estado vaciado de habitantes, cultura o historia”. (Ludeña, 2012, p.63). El mejor ejemplo de esta política fue la conversión del antiguo campo ferial ‘Polvos azules’ en la ‘Alameda Chabuca Granda’, un espacio para escenificar las tradiciones limeñas, especialmente en la música, gastronomía y repostería.¹² La elección de la célebre compositora no proviene únicamente de su reconocida trayectoria musical: desde la segunda mitad del siglo XX ella comenzó a representar a la tradición limeña, por medio de composiciones como “La flor de la canela” (1950), “Zeñó Manué” (1956), “Fina estampa” (1956), “José Antonio” (1957), entre otras célebres obras, que le cantaron al imaginario urbano de la ciudad.

Andrade se inspiró en el imaginario urbano palmiano-panchoferrista, el cual otorga mayor énfasis al periodo colonial y republicano,

11 *Expreso*, 19-01-1992, “Lima, la esponja inmortal”.

12 Isabel Granda Larco, ‘Chabuca Granda’ (1920-1983), prolífica e importante compositora de música peruana.

propuesta que se evidencia en la recuperación de la antigua Plaza de Armas, rebautizándola con su denominación colonial de ‘Plaza Mayor’. Su proyecto se orientó mucho más hacia la valorización turística de la capital que a la recuperación de la calidad de vida de los habitantes del Centro (Morán, 2013, p. 12). Su discurso de ‘patrimonialización’ puso en valor inmuebles del centro, por medio de la inversión privada, generando un tipo de memoria urbana que excluyó otras prácticas populares que se habían generado en el espacio urbano, como los locales de música andina o los cómicos ambulantes. Es un nuevo tipo de representación, que, en el caso de Lima, tomó como base la ‘tradición’ reinventada de lo criollo. Como señala G. Cánepa, durante esta gestión, “el municipio empezó a patrocinar la celebración de la Virgen del Carmen de Barrios Altos... esta iniciativa se realizó como parte de las actividades culturales dirigidas a revitalizar la identidad criolla del Centro Histórico” (2006, p.225).

Ante la amenaza de reubicación los ambulantes reaccionaron con su acostumbrada predisposición a negociar, pero esta vez la estrategia no sería suficiente. El 14 de mayo de 1997 comenzaron los desalojos. A pesar del escaso apoyo del gobierno central, logró desocupar las inmediaciones del Mercado Central, la Plaza San Martín y otros espacios del centro. Una diferencia esencial con lo acontecido en los años anteriores es que, por efecto de la liberación económica y la llegada de capital financiero en los años 90, fue posible para algunos comerciantes conseguir financiamiento para la compra de locales, como fue el caso de los comerciantes de Polvos Azules, quienes se trasladaron a un nuevo local en la Av. Paseo de la República. Al desocuparse ese espacio, se reformó el lugar con un nuevo nombre: Alameda Chabuca Granda, consolidando una memoria particular de la ciudad, relacionada con el pasado colonial y republicano, pero incluyendo a los sectores populares urbanos. Se utilizó la Alameda como un escenario de la cultura popular que forma la identidad limeña, adecuadas a la función turística del espacio, ‘adecentadas’ para ser aceptables.

Elsie Guerrero, una de las funcionarias del gobierno de Andrade, comentó en una entrevista que se consideró solo a aquellas actividades compatibles con la tradición: “los vendedores de emoliente, los lus-

tradores de calzado, o sea cosas compatibles con la vocación que se le quería dar al centro, que queríamos promover” (Morán, 2013, p.137). A este conjunto de actividades las bautizaron como “grupo de la red turística”, convirtiéndose en un adorno del espacio urbano. Esta reconstrucción de la memoria criolla de la ciudad explica por qué actualmente las vendedoras de comida, tan cuestionadas en el pasado, son aceptadas como representativas de las tradiciones limeñas, con la condición de que ofrezcan algunos potajes en particular (anticuchos, picarones, chanfainita, entre otros) y se encuentren ataviadas de forma tal que simulen a las antiguas vendedoras o lo que se cree eran sus atuendos. En ese sentido, más que las representaciones de Fierro, lo que ha tenido enorme éxito es la vestimenta compuesta de lunares rojos o blancos, difundida en las últimas décadas como atuendo de las cocineras afroperuanas, más allá de la ausencia de evidencia histórica de la vestimenta. Por ejemplo, a diferencia de lo ocurrido en los años anteriores, las anticucheras y picaroneras se presentaron frente al Palacio Municipal invitadas por el alcalde Andrade para celebrar las fiestas patrias. Las primeras ofrecían al público consumidor sus productos: “a solo cuatro soles la porción de rachi, pancitas y dos palos de anticucho”.¹³

La pandemia y las calles, un final inconcluso

Si bien todavía es muy pronto para pretender un balance de lo acontecido durante los casi dos años de pandemia,¹⁴ es posible señalar algunas ideas que muestran la ambigüedad de la relación que la ciudad tiene con los vendedores en las calles.

Las primeras medidas tomadas en marzo del 2020 obligaron a la población a quedarse en sus hogares, salvo las actividades consideradas esenciales y el abastecimiento de productos de primera necesidad. Muy pronto emergieron las limitaciones estructurales del país, que no solo no impidieron, sino quizá facilitaron la propagación del virus.

13 *Liberación*, 17-07-2001.

14 Este texto fue redactado en setiembre de 2021.

En primer lugar, ya iniciando la tercera década de este siglo, los vendedores en las calles no eran únicamente migrantes o nacidos en Lima, como se creía antaño. Desde por lo menos 2015 el Perú se convirtió en uno de los destinos preferidos de los inmigrantes venezolanos, quienes huían de las duras condiciones económicas de su país. Se calcula que hasta el 2021 posiblemente cerca de un millón de venezolanos ingresaron al país, aunque no existe información precisa de cuantos han continuado su viaje a otros países. Una buena parte de ellos se integró a la venta en las calles, reproduciendo una vieja estrategia de supervivencia.

En segundo lugar, si la informalidad y la precariedad eran rasgos de la economía, y especialmente de las condiciones del empleo, sin duda con los nuevos residentes esa situación se agravó. Las principales víctimas de esas condiciones son los propios venezolanos y venezolanas, quienes la mayor parte de las veces están obligados a aceptar pagos por debajo del salario mínimo, cumplir extenuantes horarios de trabajo, y no ser parte de la plantilla formal de trabajadores. Cuando la cuarentena obligó a multitud de negocios a cerrar sus puertas temporalmente, muchos de ellos se vieron obligados a prescindir de esa mano de obra, que literalmente quedó en la calle. Este grupo de nuevos desempleados, con escasas redes de apoyo local, como lo hace la familia, se vieron obligados a salir a las calles, burlando y enfrentando los controles para vender cuanto objeto se pueda para lograr cubrir su subsistencia.

En tercer lugar, la gran mayoría de vendedores en las calles, extranjeros y nacionales, realizan esa labor con el objeto de ganarse la vida día por día; es decir, logran sobrevivir con los ingresos diarios. Su capacidad de ahorro es nula o muy escasa, y una parte importante de ellos se dedica a la venta de productos perecibles. Las primeras disposiciones fueron aplicadas sin considerar esa realidad, y se privilegió en Lima la atención en los espacios organizados y con licencia para controlar el aforo respectivo. Estas medidas fracasaron para controlar el contagio del virus, porque salvo en algunos distritos ese tipo de negocios no son los dominantes en Lima. Todavía una buena parte de la población se abastece por medio de la venta en las calles y en mercados que, la mayor

parte de las veces, no cuentan con las medidas de seguridad y espacios suficientes para mantener la distancia social.

Así que, por un lado, está la necesidad imperiosa de cientos de miles de personas de obtener su sustento diario vendiendo u ofreciendo servicios en las calles y, por el otro, la necesidad de las personas de conseguir los productos para su vida cotidiana lo más cerca posible. Desde la perspectiva de la oferta, es innegable que la distribución que realizan los vendedores de la calle cubrió una necesidad que los negocios legalmente establecidos eran incapaces de cumplir. Por ejemplo, las mascarillas y cubre bocas que se convirtieron de la noche a la mañana en productos de primera necesidad, eran ofrecidos con precios muy por encima del tiempo pre-pandemia. Gracias a la red de vendedores en las calles se podía conseguir esos productos a precios más asequibles para presupuestos más modestos. Lo mismo se podría afirmar de otros productos, considerados ahora indispensables, como el alcohol medicinal.

Sin embargo, a pesar de esta situación compleja, la opinión oficial y parte de los medios de comunicación se dedicaron a criticar y cuestionar el incumplimiento de la cuarentena.¹⁵ Esta perspectiva omite que los comerciantes ambulatorios se encuentran entre los grupos que más contagios sufrió, justamente por su alta exposición en el espacio público; es decir, se les presenta solamente como culpables de la difusión cuando también son sus víctimas. Algunos medios de comunicación informaron del alto índice de vendedores de mercados contagiados de COVID 19.

Nuevamente la solución que se trató de aplicar desconoció, por ignorancia o conveniencia, la lógica de la venta en las calles. Las propuestas de reubicación de los vendedores en parques zonales u otros lugares similares estaban condenada a fracasar debido a que el vendedor en las calles necesita del flujo peatonal para generarse la clientela; no

15 Para más detalles consultar: <https://gestion.pe/peru/miles-de-vendedores-ambulantes-desacatan-cuarentena-e-invaden-calles-de-lima-noticia/12-06-2020> y <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/coronavirus-peru-la-victoria-george-for-syth-ambulantes-vuelven-a-invadir-los-alrededores-de-gamarra-fotos-nndc-noticia/6-08-2020>

es el comprador quien lo busca; es al revés: él es buscado por el comprador. Por ejemplo, a mediados del año 2020 el Ministro de Defensa Walter Martos y el alcalde de La Victoria, George Forsyth, plantearon la búsqueda de espacios para trasladar a los comerciantes y de esa manera reducir los contagios. El Ministro señaló que “buscamos espacios para estos comerciantes, previo empadronamiento. Queremos evitar contagios porque en lugares sin protocolos de por medio se juntan las personas y se pueden infectar, luego los que van a comprar a lugares no autorizados van a otros sitios y continúa la cadena. Tenemos que acabar con esto”.¹⁶

La venta en las calles es un recurso para la supervivencia de los sectores populares desde la existencia de las ciudades. Su lógica poco ha cambiado desde sus orígenes: se trata de ubicarse en los lugares de mayor tránsito peatonal para atraer al comprador con sus palabras, gritos, cánticos, colores, olores y sabores. Su presencia es percibida como ambigua por los habitantes de la capital, genera incomodidades urbanas, reduce los espacios públicos, ensucia las calles, aumenta el nivel de ruido, etcétera. Pero, por otro lado, le da a Lima parte de su identidad, además, la gran mayoría de los peruanos les compra algún producto por lo menos una vez a la semana (Cosamalón 2017). Parece imposible imaginarse a Lima sin los personajes que desde hace mucho ocupan las calles para vender dulces, bebidas como el emoliente y bocadillos como las yuquitas o los picarones, o ver las paltas lucirse en los cajones dispuestas a ir a parar al hogar de quien las compre.

Referencias

Alonso, I. (1989). El comercio ambulatorio desde un punto de vista económico.

16 Para más detalles consultar:

<https://gestion.pe/peru/miles-de-vendedores-ambulantes-desacatan-cuarentena-e-invasen-calles-de-lima-noticia/12-06-2020> y <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/coronavirus-peru-la-victoria-george-forsyth-ambulantes-vuelven-a-invasir-los-alrededores-de-gamarra-fotos-nndc-noticia/6-08-2020>
<https://elperuano.pe/noticia/97151-gobierno-intensifica-medidas-para-prevenir-contagios-de-covid-19-11-06-2020>

- En Gherzi, E. (Ed.). *El comercio ambulatorio en Lima* (pp. 21-65). Lima: Instituto Libertad y Democracia.
- Bazalar, B. M. (1976). *Condiciones de vida de los vendedores ambulantes* (tesis de Bachiller en Trabajo Social). Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Cánepa, G. (2006). La ciudadanía en escena: fiesta andina, patrimonio y agencia cultural (pp.221-242). En Cánepa G. y Ulfe, M. E. (Eds.). *Mirando la esfera pública desde la cultura en el Perú*. Lima: Concytec,
- Cosamalón Aguilar, J. A. (1999). *Indios detrás de la muralla. Matrimonios indígenas y convivencia interracial en Santa Ana (Lima, 1795-1820)*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Cosamalón Aguilar, J. A. (2017). *El juego de las apariencias. La alquimia de los mestizajes y las jerarquías sociales en Lima, siglo XIX*. Lima/México: Instituto de Estudios Peruanos, El Colegio de México.
- Cosamalón Aguilar, J.A. (2021) La informalidad, los ambulantes, la chicha (Lima, 1970-1990). En Manky, O. (Ed.). *Rostros del trabajo: desigualdad poder e identidad en el Perú contemporáneo* (pp. 97-122). Lima: Universidad del Pacífico.
- De Soto, H. (1986). *El otro sendero. La revolución informal*. Lima: El Barranco.
- Flores Galindo, M. (1991). *La ciudad sumergida. Aristocracia y plebe en Lima, 1760-1830*. Lima: Horizonte.
- Fuentes, M. A. (1858) *Estadística general de Lima*. Lima: Tip. Nacional de M.N. Corpancho.
- Fuentes, M. A. (1867). *Apuntes históricos, descriptivos, estadísticos y de costumbres*. París: Fermín Didot e hijos.
- Garavito, C. (2000). *Empleo, salarios reales y producto: 1970-1995*. Lima: Departamento de Economía PUCP, documento de trabajo 140.
- Golovnin, V.M. (1971). Lima y Callao en 1818. EN Núñez. E. (Estudio preliminar y edición.). *Colección Documental de la Independencia del Perú, XXVII, Relaciones de viajeros*. Lima: Comisión Nacional del Sesquicentenario de La Independencia (vol.1, pp. 45-71).
- Ludeña, Wiley. (2009). *Urbanismo dixit. Inquisiciones*. Quito: Olacchi.

- Macera, P. & Casaverde, Soria, M. B. (2015). *La comida popular ambulante de antaño y hogaño en Lima*. Lima: Fondo Editorial Universidad San Martín de Porres.
- Middendorf, E. W. (1973). *El Perú*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 3v.
- Möller, A. (1979). Los vendedores ambulantes de Lima (pp.415-471). EN Tokman V. & Klein, E. Klein. (Comps.). *El subempleo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Morán León, W.R. *Negociaciones y persecuciones: el centro de Lima y su patrimonio como campo de exclusión. El caso del Campo Ferial Polvos Azules durante la primera gestión de Alberto Andrade (1996-1998)* (tesis de Maestría en Antropología). FLACSO.
- Municipalidad de Lima (1969). *Boletín municipal*. Lima: Municipalidad de Lima.
- Osterling, J., De Althaus, J. & Morelli, J. (1979). Los vendedores ambulantes de ropa en el Cercado: un ejemplo del sector económico informal en Lima metropolitana. En *Debates en sociología*, 4, pp. 23-41.
- Parodi, C. (2004). *Perú 1960:1990. Políticas económicas y sociales en entornos cambiantes*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Tueros, M. & Carbonetto, D. (1985). *Barreras institucionales de entrada al sector informal en Lima*. Santiago de Chile: OIT.
- Verdera V. F. (2004). *El mercado de trabajo de Lima Metropolitana: estructura y evolución 1970-1990*. Lima: Instituto de Estudios Peruano, documento de Trabajo, 59.

LA EMIGRACIÓN RECIENTE (1990-2020) Y LO QUE REVELA SOBRE LA VIDA EN EL PERÚ

TANIA VÁSQUEZ

Introducción

Como se sabe, los cambios en la magnitud de la población ocurren como resultado del balance de dos componentes. Por un lado, del incremento o crecimiento natural de la población (que resulta de la diferencia entre nacimientos y defunciones), y por otro lado de la migración neta (que a su vez resulta de la diferencia entre inmigraciones y emigraciones). Este balance y la recíproca influencia de todos sus componentes es lo que se busca reflejar en la conocida “ecuación balanceadora”. La sociedad peruana, se ha forjado, al igual que todas las sociedades, también en razón a los cambios en el tamaño de su población¹.

1 En este momento, resulta necesario aclarar que aquí, y a lo largo de todo el ensayo, utilizamos la noción de *población*, en la acepción más frecuente e importante en la demografía social; es decir, aludiendo a una colectividad que persiste, aunque sus miembros vayan cambiando continuamente a través de las instancias de “entrada” (nacimientos e inmigraciones) y “salida” (defunciones y emigraciones) de la entidad. Esta se concibe como una colectividad duradera, aunque un completo reemplazo de sus miembros haya ocurrido al menos en algún momento a lo largo de un siglo (Preston, Heuveline & Guillot, 2001, p. 1). Considerar a una población, como colectividad duradera, es lo que permite el estudio de sus cambios comparando en el tiempo (de su tamaño, de sus tasas de crecimiento, de su composición); en otras palabras, es lo que permite el análisis demográfico.

En este ensayo nos concentramos en examinar uno de los componentes del mencionado balance: el componente de las emigraciones, particularmente en el periodo en que en el Perú, el volumen de estas empezó a ser realmente alto y significativo, no antes observado desde el inicio de la república, desencadenando cambios sociales más evidentes que cuando su volumen agregado era limitado. Es en ese sentido, un proceso prominente que se registra solo desde inicios de la década de 1980 en adelante (Altamirano, 1992, p.52-53) y que según se ha logrado estimar usando varias fuentes, conformó dos periodos o momentos de alto volumen, primero entre 1990-1993 y luego entre 2002 y 2007 (INEI 2020a, p.15).

Con el objetivo de discutir este proceso, y habiendo muchas maneras de enfrentar este objetivo, a la hora de evaluar los procesos que configuran a la sociedad que apreciamos en el año de su bicentenario como República, decidimos concentrarnos en las remesas monetarias enviadas desde el exterior a los hogares peruanos entre 2007 y 2020, utilizando como fuente la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) para todos esos años. Antes de ello presentaremos tres secciones. La primera describe el lugar que ocupa la emigración en la secuencia de procesos migratorios en el periodo republicano. La segunda muestra las tendencias generales de emigración observadas en las últimas décadas. La sección final analiza el significado general de la emigración peruana, poniendo atención a la realidad de las remesas, o más específicamente, su acceso a ellas por parte de los hogares peruanos.

La emigración peruana ante la inmigración hacia el Perú

Para enmarcar el significado de la emigración de los peruanos hacia el exterior es ineludible tratar al menos brevemente la dimensión contraparte: es decir, la inmigración, establecido el periodo republicano².

2 Antes de la República, aunque no suele conceptualizarse así, se registra la “migración” de los españoles “‘migrantes’ de ultramar” (Golte, 2012, p. 248) y la migración forzada de las poblaciones africanas esclavizadas por estos.

Al respecto, debe distinguirse dos periodos totalmente distintos y distanciados en el tiempo. Primero está el periodo de las inmigraciones históricas -china, japonesa, italiana, y en menor proporción alemana, irlandesa y francesa- ocurridas desde 1849 y por alrededor de siete u ocho décadas, hasta la primera mitad del siglo XX -aunque la inmigración china se ha mantenido dinámica hasta la actualidad-. Luego está el periodo de las inmigraciones contemporáneas que observamos aproximadamente desde 2010, años en los que es visible la inmigración colombiana y desde 2016 la población venezolana. Además, es importante entender que el periodo en que la emigración peruana adquiere un volumen significativo, objeto de este ensayo, se inicia 40 o 50 años antes del segundo periodo contemporáneo de inmigraciones. Si se quiere, aunque simplificando necesariamente, en el tiempo la secuencia es como sigue:

- 1) las inmigraciones históricas (1849- primeras décadas del s. XX);
- 2) ni las inmigraciones ni las emigraciones tienen un volumen agregado importante (aprox. 1940-1980);
- 3) las emigraciones peruanas adquieren un volumen agregado importante (1980 hasta la actualidad);
- 4) las emigraciones continúan siendo importantes, y las inmigraciones también empiezan a serlo.

Las migraciones asiáticas y europeas registradas desde mediados del s. XIX, como parte de diferentes proyectos estatales de inmigración que se impulsaron desde 1835 y con sucesivas leyes de 1849, 1861, 1873 y 1893 (Contreras 1994, p.13-17), han sido y continúan siendo investigadas ampliamente y explican diferentes tipos de efectos acarreados por la inserción económica de los migrantes, en particular en los casos de la migración china (Lausent-Herrera, 1980, 1986, 1998, 2003; Rodríguez Pastor, 1991), japonesa (Morimoto 1979, Fukumoto 1997, Yamawaki 2002) e italiana (Paris, 1982; Bonfiglio, 1993, 2014). Entre esos efectos se encuentran la expansión del comercio, la colonización de algunas regiones amazónicas (San Ramón, Chanchamayo, La Merced), además de la urbanización de diferentes localidades situadas a lo largo del país, en particular en regiones costeras y amazónicas; el surgimiento y el desarrollo de instituciones económicas como bancos y gremios

empresariales, así como la formación de un tipo de “empresarialidad” peruana (Bonfiglio, 2014).

También se han señalado sus aportes demográficos, considerándose que devino de la propia inmigración de hombres y mujeres en edad de trabajar y en edades reproductivas, y que contribuyeron a una parte del crecimiento poblacional ocurrido “[e]ntre 1850 (...) y 1940” cuando “la tasa anual de crecimiento demográfico en el Perú fue cerca del doble de la vigente en el siglo precedente: 0.8 entre 1791-1850” (Contreras 1994, p.17). La estimación del número de inmigrantes que llegaron a Perú durante ese primer periodo de casi ocho décadas no sobrepasa sin embargo las 200,000 personas (Contreras, 1994) ³.

Además de representar la “entrada” de nuevos miembros a la población peruana, las comunidades inmigrantes mostraron un comportamiento reproductivo que sin duda incidió en el crecimiento poblacional, si bien con diferencias entre grupos nacionales inmigrantes. En el caso de la inmigración italiana, se describe un periodo de alta fecundidad (de 10 a 12 hijos) entre las familias arribadas a Perú entre finales del s. XIX y a inicios del s. XX (Vásquez & Aguilar, 2021) ⁴. A diferencia de los inmigrantes italianos, los inmigrantes chinos de finales del s. XIX no arribaron con esposas y familiares mujeres (Vásquez & Aguilar, 2021) ⁵ y de la misma forma que los inmigrantes chinos que llegaron en el s. XX y en la actualidad, siempre habrían seguido o emulado el comportamiento reproductivo usual del periodo en el

3 Contreras (1994), “durante las aproximadamente siete u ocho décadas que duraron estos esfuerzos por atraer inmigrantes por parte del Estado peruano el arribo de los mismos podría redondearse en unos 200 mil individuos” (p.17).

4 Entrevista con la abogada Vanessa Mendoza descendiente de migrantes italianos y representante de la Asociación de Descendientes Italianos en el Perú ADIPERÚ quien por las tareas de su estudio jurídico (procesos de adquisición de ciudadanía) investiga frecuentemente las genealogías de las familias italianas de migración antigua y reciente (diciembre de 2020) (Vásquez & Aguilar, 2021).

5 Entrevista con el historiador Miguel Situ (diciembre de 2020). (Vásquez & Aguilar, 2021).

Perú (Vásquez & Aguilar, 2021)⁶. En ambos casos, sin embargo, ambas comunidades se encargaron de promover una distribución espacial un poco más homogénea de la población, lo que resulta ser también un aporte de tipo demográfico. En la actualidad, la migración china conserva una importancia y dinamismo que a veces resulta inadvertida, si bien el origen subnacional y étnico de los migrantes ha ido cambiando de manera significativa, reflejándose estas variaciones en al menos tres tipos de corrientes provenientes de ese país a lo largo de 172 años (Lausent-Herrera, 2009)⁷.

La migración japonesa al Perú ocurre desde finales del s. XIX e inicios del s. XX. Además de las contribuciones actuales de la comunidad nikkei (descendientes de migrantes japoneses), hay que considerar que tiene importancia contemporánea como resultado de que, a partir de 1990 con la Ley Revisada de Inmigración japonesa, se inició un amplio proceso de emigración hacia Japón de peruanos nikkei de segunda (nisei), tercera (sansei) (Requena Minami, 2001), y últimamente de cuarta generación (yonsei) hacia Japón. Procesos similares de emigración ocurrieron con nikkei brasileños, mexicanos, bolivianos y argentinos y de otros países en los que hubo inmigración japonesa.

A pesar de la continuidad de la inmigración china, el total de inmigrantes ha sido pequeño, lo que empezó a cambiar alrededor de 2010. De acuerdo con el reporte del INEI (2020a, p. 68) que toma como base los datos de la Superintendencia Nacional de Migraciones (SNM) se conoce que para el año 2019 el número de inmigrantes (ciudadanos extranjeros residentes) habría llegado a ser de 963,498 personas (2020a)⁸. De ese

6 Entrevista con Rodrigo Campos, investigador tusan, representante de la comunidad global Tusanaje (diciembre de 2020). (Vásquez & Aguilar, 2021)

7 “Además de la llegada de una comunidad competidora a finales de los 80 formada por nuevos inmigrantes de Fujian, se produjo la entrada de una gran cantidad de inmigrantes de las provincias del centro y norte de China justo antes del segundo milenio” [traducción propia] (Lausent-Herrera, 2009, p. 375).

8 En este caso el procedimiento de cálculo se realizó considerando solo a “los extranjeros residentes que solicitaron su cambio de calidad migratoria en el período 2007-2018 (...) y a los que “registraron su fecha de ingreso al país

total, la mayor parte provenía de Venezuela (813 mil 114) representando el 84,4%, luego de Colombia con el 3,6% (34 mil 847), España (1,3% o 12 mil 623), Estados Unidos (1,3% o 12 mil 615), de Ecuador (1,3% o 12 mil 173), Argentina (1,0% o 9 mil 512), Chile (0,9% o 9 mil 56), Brasil (0,9% o 8 mil 545), China (0,8% o 7 mil 369), Bolivia (0,7% o 6 mil 892), México (0,5% o 4 mil 352) e Italia (0,3% o 3 mil 335), entre los más importantes. Actualmente, sin embargo, con una estimación más reciente, el tamaño de la población inmigrante venezolana habría superado la magnitud citada líneas arriba, estimándose que alcanzaba a ser de 1,043,460 personas (GTRM, 2020).

Tendencias de la emigración peruana (1990-2018)

Como ya se ha dicho, Perú ha sido desde inicios de la década de los ochenta, un país predominantemente emisor de migrantes. Para conocer el volumen de la población emigrante contemporánea el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), ha elaborado en diferentes informes tres aproximaciones. En la primera, mediante los registros de las personas que salieron pero que no retornaron al país (serie 1990-2018 compilada por la Superintendencia Nacional de Migraciones- SNM), se estimó un volumen aproximado de 3'165,894 (2020a, p. 15), lo que constituía alrededor del 10% de la población nacional al 2018 (2020a)⁹. Con la Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (ENAPRES), del 2014, 2016 y 2018, se estimó que el número de peruanos en el exterior, alcanzaba a 4'113,417 (INEI, 2019)¹⁰.

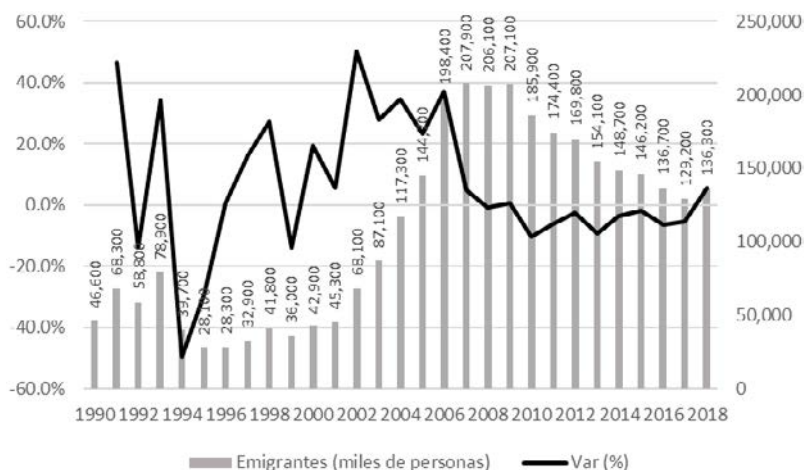
y no se encontró movimiento migratorio de salida del país al 30 de setiembre de 2019 (INEI, 2020a, p. 87).

- 9 Es importante anotar la definición operativa de “emigración” que se utilizó para elaborar estas cifras: “Se considera peruano emigrante a la persona que ha salido del país en el período de estudio y no ha registrado su ingreso al territorio nacional por ningún punto de control migratorio hasta la fecha del 31 de octubre de 2018” (INEI, 2020a, p. 86).
- 10 Esta encuesta, se conduce anualmente desde el año 2010 y busca recoger información estadística actualizada para el “seguimiento y evaluación de los Programas Estratégicos, en el marco de la estrategia de Presupuesto por

Finalmente, Con datos del último Censo de población del 2017 (INEI, 2017), que pregunta si durante los últimos 5 años, “¿alguna persona que era miembro de este hogar (...) se fue a vivir permanentemente a otro país?”, se obtiene que la población emigrante asociada a los hogares peruanos censados en ese año era de 757,059 personas (INEI, 2020b, p. 77).

Figura 1

Emigración peruana (1990-2018), según el INEI, usando los registros de la Superintendencia Nacional de Migraciones



Fuente: INEI (2020a) ¹¹. Elaboración INEI (2020a).

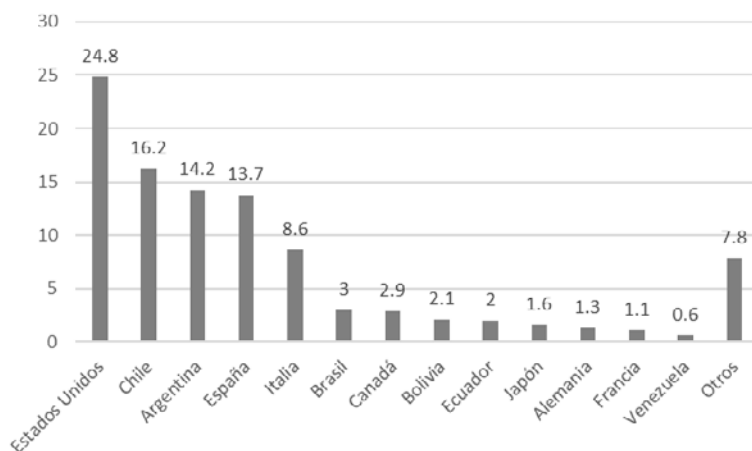
Resultados, a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas – MEF” (INEI, 2019).

- 11 El INEI, explica en nota técnica que las cifras para el periodo 1990-1993 “corresponden a los saldos de los movimientos migratorios de entradas y salidas de peruanos. A partir del año 1994 y hasta el 2018 se usa la base de datos completa del registro migratorio de la Superintendencia Nacional de Migraciones” (2020a, p. 15).

Respecto a las tendencias sobre los niveles de emigración, una lectura de los datos de la SNM en el periodo 1990-2018, permite distinguir dos momentos de importancia para la emigración peruana (INEI, 2020a). Un primer momento entre 1991 y 1993, cuando los emigrantes alcanzaron a ser entre 68,300 (1991) y 78,900 (1993), iniciándose luego una trayectoria de 8 años con niveles relativamente moderados de emigración hasta 2001. Y luego una etapa de ascenso sostenido, hasta alcanzar el más alto nivel en el año 2007, en que se registraron alrededor de 207,900 emigrantes. En el año 2018 la cifra llegó a ser de 136,300 personas (véase la Figura 1).

Figura 2

Países de residencia de peruanos emigrantes, 2018 (datos ENAPRES)



Fuente: INEI (2020a, p. 15). Elaboración INEI (2019).

Las tendencias de emigración registradas con la ENAPRES coinciden casi exactamente en la trayectoria de la emigración peruana señalada con los datos de la SNM. Esta fuente también refleja el primer momento de importancia cuantitativa para las emigraciones del periodo de 1991-1993 y el segundo momento del año 2007, como el de mayor

volumen de emigración. Luego, aunque en un nivel sostenidamente alto, el número de emigrantes va decreciendo desde el 2009 hasta volver a tener un incremento en el 2018.

En cuanto a los destinos principales de la emigración, estos han ido cambiando, tal vez en correspondencia con los momentos arriba descritos. Lo cierto es que también en paralelo a las crisis económicas nacionales y mundiales y sobre todo con las políticas migratorias de los países de destino, que también fueron cambiando, siendo más permisivas a la inmigración durante los primeros años, y más restrictivas en los siguientes.

En los últimos años, antes de la crisis sanitaria por COVID-19, los destinos migratorios más importantes para los peruanos (ENAPRES 2018) fueron Estados Unidos, a donde se dirigió el 24,8% de emigrantes, con ánimo de residencia; Chile (16.2%), Argentina (14.2%), España (13.7%), Italia (8.6%) y otros países (véase la Figura 2).

Según el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) los destinos migratorios más importantes para los peruanos son: Estados Unidos -donde residen y están registrados en el RENIEC el 30.4% de los casi 2 millones de peruanos registrados en el exterior-, Argentina y España (14.5% y 14.4%), Chile (11.3%), Italia (10%), Japón (3.9%), Venezuela (2.3%), Canadá (1.9%), Brasil (1.7%), Francia (1.1%) entre otros países (INEI, 2020a, p. 29)¹².

Características de la emigración peruana (1980-2018)

Vistos estos datos, ahora es necesario hacer una caracterización de orden cualitativo. Según varios autores una de las características de la emigración peruana es la diversidad o “dispersión” de destinos migratorios (Berg & Paerregard, 2005, p. 12; Paerregard, 2008, p. 2; Massey & Capoferro, 2006), rasgo que se habría configurado propiamente luego de 1987 y durante la década de 1990, década en la que la emigración se constituyó en la solución o salida a la grave situación económica,

12 El RENIEC tiene identificados a “1 millón 978 mil” peruanos “hasta el 31 de julio del 2018” (INEI, 2020a, p. 29).

de alta inflación y desempleo generados por las políticas de ajuste estructural (Massey & Capoferro, 2006)¹³. El perfil migratorio de los emigrantes adquirió mayor variabilidad, dado que “como resultado, aumentó el número de migrantes, aumentó la diversidad de destinos en el extranjero y la migración se volvió menos selectiva con respecto al capital humano” (Massey & Capoferro, 2006). Por esa razón, una descripción recurrente sobre la población emigrante del Perú es que:

“A pesar de que la emigración peruana se parece a la de otros países latinoamericanos en razón de los factores de expulsión y atracción, resulta ser diferente no solo porque en los migrantes están representadas varias clases sociales, grupos étnicos y grupos de edades, sino también porque mujeres y hombres migran en igual cantidad” (Berg & Paerregard, 2005, p. 12).

Otro rasgo fundamental de la emigración peruana del periodo que se despliega desde 1980 en adelante es, como ya se apunta en la cita previa, la diversidad de clases sociales y orígenes territoriales de los emigrantes. Al respecto lo más importante, en tanto no observado anteriormente, es que este proceso poblacional marcará el inicio de la apertura de la experiencia de la migración internacional para las comunidades y familias de origen andino de los departamentos serranos. Desde 1980, si bien se emigró bastante desde las ciudades costeñas, y desde la ciudad capital, se emigró también desde localidades de menor jerarquía urbana, en muchos casos sin hacer una migración de paso (es decir con cambio de residencia previa hacia esa ciudad) por alguna ciudad o por Lima.

De esta forma, se ha estudiado, entre otros casos, la corriente de emigración de los pastores de ovejas de comunidades de Junín hacia los

13 “[U]tilizamos el índice de entropía de Thiel (1972) para medir la diversidad de regiones (...) la diversidad de destinos regionales también aumentó de 75,7 a 87,6 (la máxima diversidad se logra cuando los migrantes se distribuyen equitativamente entre las regiones)” [traducción propia] (Massey & Capoferro, 2006).

estados de Idaho, Utah, Wyoming, California en Estados Unidos (Altamirano, 1990, 1992, 2006; Paerregard, 2005; Oré, 2019), la migración de las familias de comunidades de las provincias serranas de departamentos como Caylloma en Arequipa (Gelles, 2005; Zeballos & Velásquez, 2019) o Vilcashuamán en Ayacucho (Ávila, 2003) que emigraron a Washington y a New Jersey en Estados Unidos respectivamente.

Y recientemente la emigración que conecta a la localidad de Písaq, en el departamento de Cusco, con la ciudad de Sao Paulo en Brasil (Izaguirre, 2019), en tanto que hacia esa ciudad se dirigieron desde 1980, pero sobre todo desde la década de los noventa, los migrantes andinos de “un distrito de alrededor de 10,000 habitantes, históricamente rurales e indígenas, de población quechua”, cuya principal actividad económica era la agricultura aunque “tenía un activo que lo diferenciaba de otros[distritos]: el vasto complejo arqueológico inca que se asienta en las alturas de la ciudad” (Izaguirre, 2019, p. 75). Este “circuito migratorio” accesible en largos viajes por tierra a los miembros de esta comunidad sostenida primero por la agricultura y luego por la artesanía llevó a jóvenes de clases “no elitistas”, artesanos populares, a convertirse en “comerciantes circulantes y luego emigrantes establecidos en São Paulo”, haciendo del “emprendimiento migrante su modo de integración en esta megalópolis” (Izaguirre, 2019, p. 72).

Esto es lo que destaca Berg (2016), respecto al contexto que permite a los peruanos andinos indígenas y de otras clases sociales ser sujetos móviles en el ámbito internacional:

“Si bien los peruanos andinos se movieron profusamente dentro del territorio nacional, no fue sino hasta finales de la década de 1980 que la migración internacional pasó a ser una práctica significativa, o incluso una posibilidad remota, para los peruanos andinos que no pertenecen a la élite” (p. 22).

De acuerdo con Berg, desde tiempos coloniales, la movilidad a ultramar solo había estado a disposición de las élites españolas y criollas” y “[d]urante los años ochenta escapar de la violencia insurgente / contrainsurgente de Sendero Luminoso y el MRTA y de la pobreza rural

fueron los factores detonantes principales que impulsaron la migración campo-ciudad, así como la migración transnacional de la clase media urbana” (2016, p. 25). En el caso de las comunidades andinas rurales, desatendidas por el Estado, otros cambios se venían forjando.

“(...). Mientras tanto, las comunidades andinas rurales fueron desatendidas, en gran medida por el Estado y dejadas a su suerte para resolver sus problemas como mejor pudiesen -con frecuencia con la ayuda de remesas de los migrantes en el exterior-. (...) [G]racias a la globalización, en particular la enormemente expandida infraestructura global de comunicaciones, la cual posibilitó que la gente se comunicara en términos transnacionales y accediera a información de la que no disponía antes. Estas articulaciones, a través de la tecnología, funcionaron para ampliar el horizonte y las aspiraciones de muchos, y pronto, estos peruanos abogarían por lo que las élites nacionales han percibido históricamente como su prerrogativa exclusiva: el derecho de viajar al exterior y al tipo de modernidad cosmopolita, y la subjetividad transnacional asociada a ella” (Berg, 2016, p. 25).

Finalmente, la emigración peruana del periodo 1980- 2018 también se caracteriza por mostrar un grado importante de “auto selección” (self-selection) de los emigrantes respecto al nivel educativo. En general, una medida de selectividad refleja cómo las características individuales (edad, sexo, ocupación, nivel educativo, habilidades y otras variables) de los emigrantes, se comparan con las de las personas que permanecen en el país. Se dice que los migrantes se “auto seleccionan” para emigrar o inmigrar (según se examine el origen o el destino) porque por lo general solo algunas personas quieren hacerlo, o tienen los recursos para ello. En el caso del nivel educativo, existe auto selección si los migrantes tienen un nivel educativo tendencialmente diferente -mayor o menor-, al nivel educativo de los que no emigran.

En el estudio de Feliciano (2005), que busca hacer mediciones precisas sobre el grado de auto selección por nivel educativo de los 32

principales países remitentes de migrantes a Estados Unidos para el periodo de 1975-1996, se halló que Perú se encontraba entre los países con mayor nivel de auto selección migratoria respecto al nivel educativo; es decir que, comparados a los que permanecieron en Perú, los peruanos que emigraron a Estados Unidos (el mayor destino migratorio), tenían mayor nivel educativo. Específicamente, el nivel educativo de un emigrante peruano que se afincó en Estados Unidos será mayor al de un no migrante de Perú (alguien que se quedó en Perú en ese periodo) en un 65%, más a menudo que la situación inversa (es decir que un no migrante en Perú tenga un mayor nivel el educativo que el de un emigrante) (Feliciano, 2015)¹⁴. Este era un grado de auto selección que se encontraba por encima de la mediana general de 0.553 (55%) para los 32 grupos nacionales, inmediatamente menor a China y entre los 10 países con mayor auto selectividad migratoria por nivel educativo en ese país.

Si bien esta es una característica que se confirma cuando se estudia otros casos de emigración peruana, por ejemplo a Japón (Requena Minami, 2001, p. 39) y a otros países, es necesario tener en cuenta que tal selectividad es limitada y caduca con el tiempo, dado que con el pasar de los años empieza a actuar lo que Massey (1990) llama “causalidad acumulativa” (cumulative causation), que lleva a que con la expansión de las redes sociales de migración sea cada vez menos difícil y menos costoso emigrar. Con ello disminuye sensiblemente la selectividad migratoria por nivel educativo (Massey, 1987, 1999).

14 Feliciano, calcula un Índice de Diferencia Neta (NDI por sus siglas en inglés), que mide la selectividad educativa. “...mientras mayor es el valor de NDI, más educados son los inmigrantes en relación con los no-migrantes que se quedan en su país de origen”. En ese sentido, “si los inmigrantes tienen menos educación que los no-migrantes (es decir, hay una selección negativa), el valor del NDI será negativo (2015, p. 138). Para Perú el NDI es 0.645 (65%).

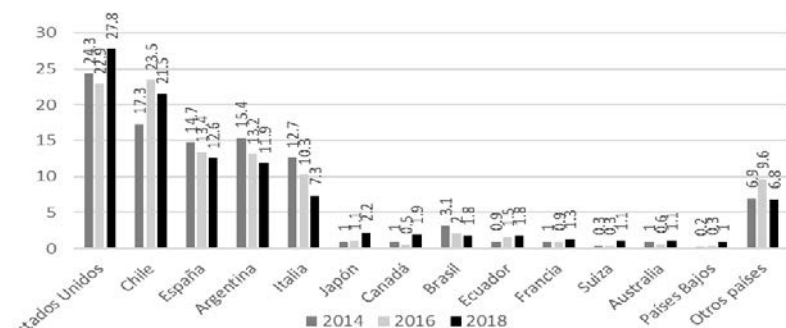
Las remesas monetarias del exterior, los hogares que las reciben y el gasto asociado a estas

Del contingente de nacionales en el exterior, ha devenido también una importante fuente de recursos para sus hogares de origen en Perú. De acuerdo con la ENAPRES 2018, 38.6% de los emigrantes sobre los que se informó en la encuesta, enviaban remesas a sus familiares en Perú. De acuerdo con los datos de la ENAPRES (2014, 2016 y 2018), los países desde los que se enviaron remesas fueron en primer lugar Estados Unidos (27.8 % del total de remesas de 2018), Chile (21.5% en el 2018); España (12.6%), Argentina (11.9%), Italia (7.3%) y Japón (2.2%), entre otros países (véase la Figura 3).

El 33% de estos envíos de dinero se realizaba mensualmente, 19.1% de forma anual, 14.8% de formas semestral, 11.1% de forma trimestral, 13.8 de forma bimestral, 4.5% cada quince días y 3.7 con otro tipo de periodicidad (INEI, 2019, p. 36). Entre los emigrantes que enviaban remesas, también en 2018, 49.6% eran mujeres y 50.4% hombres y entre los que no lo hacían 55.9% eran mujeres y 44.1% eran hombres.

Figura 3

Población emigrante que envía dinero al hogar de origen, según país de residencia (2014, 2016, 2018)



Fuente: INEI (2019, p. 37). Elaboración: INEI (2019).

Por otro lado, 44.5% de los y las emigrantes que enviaron remesas tenían nivel de educación secundaria como máximo nivel alcanzado. En contraste, solo 27.3% de los que alcanzaron educación superior universitaria y 22.1% de los que alcanzaron educación superior no universitaria enviaron remesas. Esto último indicaría que una proporción mayoritaria de los hogares de origen de los emigrantes más educados, no tendrían uso para o necesidad de recibir el soporte de transferencias monetarias del exterior y que entonces, el impacto mayor de las remesas enviadas a Perú incidió en los hogares que solo recientemente habían “ascendido” en la escalera de la movilidad social peruana, en tanto habían alcanzado que sus miembros completen la educación secundaria pero no se había alcanzado el escalón siguiente.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) por medio de estas remesas los emigrantes han contribuido a solventar el gasto de alrededor de entre 2% (2007) y 0.7% (2019) de hogares peruanos¹⁵. Esto quiere decir que el 2019, alrededor de 60,000 hogares peruanos habrían recibido transferencias desde el exterior, incluidas las “remesas de otras personas y hogares en el extranjero” (INEI, 2020b)¹⁶. Como se ve en la tabla 1, ese porcentaje ha ido variando, siendo más importante en el 2007 (2.02%), decreciendo paulatinamente hasta llegar a ser 0.61% en 2018, recuperándose levemente en 2019. Que el porcentaje de hogares receptores de remesas haya sido más alto durante 2007 puede explicarse porque, como se describe líneas arriba, ese fue el año en que se incrementó el número de emigrantes. De la misma manera, que el ese porcentaje

15 Para calcular estas cifras se ha utilizado la pregunta P556T2: “Total transferencias corrientes- Exterior” de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG). Esta variable comprende todos los tipos de transferencias recibidas desde el exterior, como: pensión de divorcio o separación del extranjero, pensión por alimentación del extranjero, remesas de otros hogares o personas del extranjero, pensión por jubilación/cesantía del extranjero, pensión por viudez, orfandad o sobrevivencia en el extranjero, otras Transferencias Instituciones Públicas o Privadas del extranjero y otras transferencias de hogares del extranjero.

16 En 2019, según las estimaciones y proyecciones del INEI, el número de hogares en el Perú alcanzaba a ser de aprox. 8’580,000 hogares.

de hogares haya decrecido a partir del 2010, debe estar asociado en parte a que el número de emigrantes comienza a decrecer en ese año.

Tabla 1

Porcentaje de hogares peruanos receptores de remesas del exterior
(2007-2019)

Año	Porcentaje de hogares que recibieron transferencias corrientes desde el exterior
2007	2.02%
2008	1.84%
2009	1.81%
2010	1.65%
2011	1.31%
2012	0.97%
2013	0.73%
2014	0.74%
2015	0.68%
2016	0.77%
2017	0.69%
2018	0.61%
2019	0.70%

Fuente: ENAHO 2007-2019 (INEI). Elaboración propia.

Respecto al volumen de remesas en la actualidad, de acuerdo con el Banco Central de Reserva (BCR), durante el año 2020 (solo hasta el trimestre III) estas llegaron a ser de 2,078 millones de dólares (2020)¹⁷. Comparando con el año anterior -es decir considerando las remesas solo hasta el trimestre III del 2019- se observa un declive, ya que en 2019 estas alcanzaron a ser de 2,475 millones de dólares y durante el 2020 solo de 2,078 millones de dólares. Durante todo el 2019 las remesas llegaron a ser de 3,326 millones de dólares, cifra que representaba en ese año “el 1.4% del Producto Bruto Interno (PBI) nacional”

¹⁷ Ver “Cuadro 097” (BCR, 2020)

(INEI, 2020a, p. 5), una cifra superior en 3.13% al año anterior (3,225 millones) (Ninahuanca, 3 de marzo de 2020). Durante el 2020, en el trimestre I las remesas fueron 710 millones, en el trimestre II, ya con la crisis sanitaria por COVID-19 decrecieron a 573 millones, mientras que en el tercer trimestre III se había recuperado un poco su nivel usual para los terceros trimestres, siendo de 794 millones de dólares.

Lo anterior sirve de introducción para presentar el análisis de los datos de la ENAHO (2007-2020), con el que intentamos comprender el significado de las emigraciones peruanas en los últimos años, esta vez a través de las remesas. De esta forma comparamos los hogares receptores de remesas con los hogares que no las reciben, centrándonos en algunas características de los jefes del hogar, en los rubros de gasto en que se utilizaron estas transferencias monetarias y en cuanto a la estructura de gasto en el rubro de “gasto del hogar”.

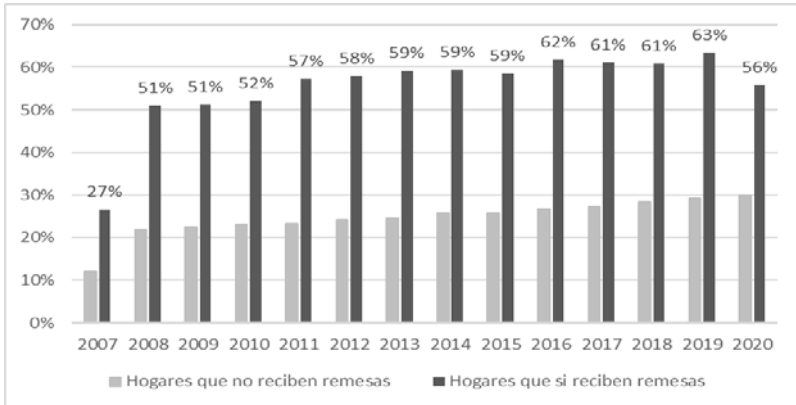
Características de los jefes del hogar

En todos los años de la serie examinada de 2007 a 2020, el porcentaje de hogares a cargo de mujeres, que reciben remesas del exterior, es un poco más del doble del porcentaje de hogares con jefas de hogar que no las reciben, siendo en todos los años las diferencias estadísticamente significativas (ver figura 4). Los porcentajes más altos se reflejan a partir del año 2008 en adelante. A partir de este año la proporción de hogares con jefas de hogar mujeres en el grupo de hogares receptores de remesas es siempre 51% o más hasta alcanzar niveles de 62%-63% en los años 2016-2019. En el año 2020 ese porcentaje decrece moderadamente a 56%, indicando tal vez transformaciones en las características de la emigración peruana, las que venían forjándose antes de la pandemia y/o algunos de los primeros efectos de la crisis sanitaria por COVID-19 en cuanto a reemplazos en la jefatura del hogar (en las líneas de la asunción de este rol por parte de miembros del hogar varones) (Vásquez & Aguilar, 2021)¹⁸.

18 La crisis sanitaria produjo un alto nivel de retornos de emigrantes varones (las mujeres tendieron a la inmovilidad), según se puede observar en las estadísticas

Figura 4

Porcentaje de hogares con jefa de hogar mujer, según si estos son receptores o no de remesas monetarias del exterior (2007 -2020)



Fuente: ENAHO 2007-2020 (INEI). Elaboración Propia.

La edad promedio de los jefes del hogar de los hogares receptores de remesas es, durante todos los años del periodo examinado, mayor que la edad promedio de los hogares no receptores de estas, reflejando en todos los años diferencias estadísticamente significativas entre 5.58 y 9.42 años (ver figura 5). La edad promedio de los jefes de hogar en los hogares receptores de remesas fue desde 2018 en adelante siempre

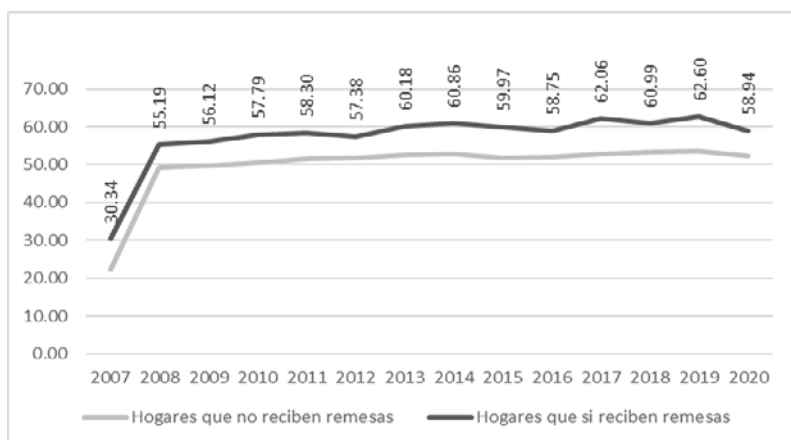
de la Superintendencia Nacional de Migraciones para el año 2020, esto en el orden de 63.5% de retornos de hombres y 36.5% de retornos de mujeres (Vásquez & Aguilar, 2021). El retorno de emigrantes varones a sus hogares de origen en Perú creó la posibilidad de asumir o reasumir la jefatura del hogar, con lo cual el porcentaje de hogares con jefas de hogar mujeres podría haber decrecido. Por otro lado, podría ser que en alguna proporción se trate de cambios en la jefatura de hogar (por miembros del hogar varones), causados por la mortalidad de las jefas de hogar, que como se describe más abajo tenían una edad promedio relativamente avanzada de 58.95 años de edad, lo que representaba una condición de vulnerabilidad ante la enfermedad causada por el COVID-19.

mayor a los 55 años, siendo aún mayor en el periodo de 2017 (62.6 años) a 2019 (62.60 años).

Considerando los hallazgos sobre la mayoritaria proporción de jefas de hogar en los hogares receptores de remesas y la edad promedio de sus jefes de hogar, es inevitable considerar que se trata probablemente de mujeres en la posición de madres de emigrantes, quienes, dependiendo del destino migratorio, pueden tener a su cargo menores de edad, hijos de las y los emigrantes, o pueden vivir solas o con otros miembros de su familia. En su estudio sobre la migración de mujeres peruanas de clase media a Estados Unidos durante la década de 1980, específicamente a Paterson, New Jersey que alberga a una de las comunidades peruanas más grandes en el exterior, Busse-Cárdenas (2011) muestra que las madres de estas migrantes además de criar a sus nietos en Perú cuidan de las inversiones económicas (propiedades, pequeños negocios) de ellas en Perú “en anticipación de su reunificación” en su país de origen (Busse-Cárdenas, 2011, p. 16-17).

Figura 5

Edad promedio del jefe/jefa de hogar, según si hogares son receptores o no de remesas monetarias del exterior (2007 -2020)



Fuente: ENAHO 2007-2020 (INEI). Elaboración Propia.

Estas “abuelas managers” según la terminología de la autora¹⁹, aprenden a hacer solicitudes por préstamos bancarios, interactuar con trabajadores y con profesionales (Busse- Cárdenas, 2011, p. 127). Esos aprendizajes son sin duda una nueva capacidad, una expansión de la productividad de personas que, ya que empiezan a contar con los recursos que sus hijas les envían a través de las remesas, han tenido la oportunidad y necesidad de movilizar sus aptitudes hacia ese tipo de aprendizajes económicos y de gestión de recursos económicos y financieros, lo que a la larga puede aportar al conjunto de la sociedad. Esas mejoras, no obstante, también acarrear costos al interior de las relaciones familiares, cambios en la cadena de cuidados que llevan a reconfigurar prácticas de cuidado con los menores en el hogar, y desigualdades al interior de las familias (Anderson, 2012; Skornia & Cienfuegos, 2016), e incluso la generación de ciertos estigmas, como los de las madres o padres “que se fueron”.

Otra diferencia importante entre los hogares receptores y no receptores de remesas se encuentra en el nivel educativo de los jefes de hogar. En este caso, las diferencias porcentuales en cada nivel educativo alcanzado por los jefes de hogar no son siempre estadísticamente significativas todos los años, pero la tendencia es clara: los porcentajes de hogares receptores de remesas cuyos jefes de hogar alcanzaron “educación secundaria”, “superior técnica” y “superior universitaria”, son -con un par de excepciones- mayores que los porcentajes para los hogares no receptores de remesas, en particular para las dos últimas categorías de educación superior.

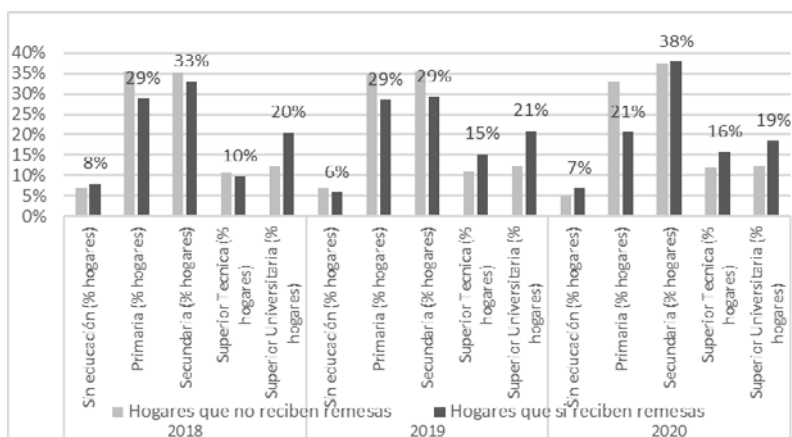
De forma correspondiente y opuesta, los porcentajes de hogares que no eran receptores de remesas cuyos jefes de hogar alcanzaron “educación primaria” y “sin educación” son casi siempre mayores para

19 Las prácticas de tipo “abuela manager” (“granny manager”), son, según Busse-Cárdenas (2011), parte de un grupo más amplio de prácticas representadas en el rol de la “abuela que cría” (“granny fostering”) que ejercen las abuelas que se encuentran en las circunstancias por las que, dado que sus hijas emigraron, deben cuidar por años de sus nietos, los menores que no emigraron con sus madres.

esos hogares no receptores que para los receptores de remesas. En otras palabras, los hogares que enviaron migrantes o los de sus familiares, tienden a tener un mayor nivel educativo, confirmando para el periodo de 2007 a 2020, la caracterización de la emigración peruana como de alta selectividad. Sin embargo, considerando todo el periodo de 2007 a 2020, se observa también que las diferencias entre ambos grupos de hogares fueron disminuyendo, sobre todo en la categoría de “educación secundaria”, donde tienden a ser equivalentes. Ya para los tres últimos años de la serie, 2018, 2019 y 2020 (ver Figura 6), se observa que las diferencias estadísticamente significativas de mayor magnitud se encuentran en la categoría “superior universitario”, donde las diferencias son de 8%, 9% y 6% respectivamente.

Figura 6

Porcentaje de hogares cuyo jefe/jefa alcanzó el nivel educativo que se indica, según si son receptores o no de remesas monetarias del exterior (2007-2020)



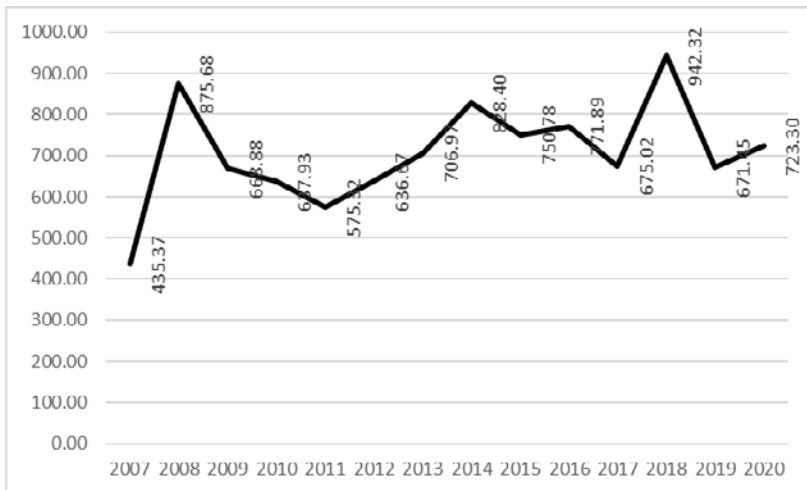
Fuente: ENAHO 2007-2020 (INEI). Elaboración Propia.

Monto y frecuencia de recepción de las remesas

El monto mensual promedio (ya deflactado y en ese sentido comparable en el tiempo) de las remesas percibidas por los hogares peruanos registró una trayectoria de cambios moderados en el periodo 2007 a 2020, fluctuando entre 435.37 soles mensuales (en 2007) y 942.32 soles mensuales en 2018, cuando alcanzó el nivel máximo del periodo (ver figura 7). Más allá del monto presentado en términos mensuales, entre 56% y el 68% de los hogares que recibieron remesas en el periodo 2007 a 2020, las recibieron con una frecuencia mensual, y porcentajes menores las recibieron de forma bimestral, semestral y anual.

Figura 7

Monto mensual (soles) promedio percibido como transferencias monetarias corrientes provenientes del exterior (remesas) (2007-2020)



Fuente: ENAHO 2007-2020 (INEI). Elaboración Propia.

Uso de remesas

Respecto al gasto de las remesas, el mayor porcentaje de hogares receptores las utilizó en el rubro “gastos del hogar”. Ese nivel de gasto se mantuvo siempre entre el 76% y 92%, durante cada uno de los años de 2007 a 2020. El segundo porcentaje más importante correspondió a hogares que las utilizaron en “educación”. El nivel de gasto en ese rubro se mantuvo entre el 3% y 13%, fluctuando muy poco, siendo los años 2007 (13%) y 2012 (10%) los años en que más hogares gastaron las remesas en ese rubro, y 2020 (3%) y 2017 (4%) los años en que lo hicieron en menor proporción. En tercer lugar, el porcentaje de hogares que gastó sus remesas en “vivienda” se mantuvo entre 3% y 9%, siendo más bajo en los años 2020 (3%), 2010 (3%) y más alto en el año 2015 (9%) y 2019 (8%).

Ya que el gran rubro “gastos del hogar” puede descomponerse en siete categorías distintas²⁰, fue útil comparar a los hogares receptores de remesas con aquellos que no las recibieron, de 2007 a 2020 para esas siete categorías. En este caso, se trata del gasto asumido con todos los ingresos disponibles en los hogares, y no solo con el ingreso accesible a través de las remesas. Se observa que los hogares receptores siempre gastaron más en casi todos los tipos específicos de gastos del hogar, con excepción de “gasto en vestido y calzado” y “gasto en esparcimiento...”, pero además en esos casos las diferencias con los hogares no receptores frecuentemente no son estadísticamente significativas. Más bien, llama la atención que en todos los otros tipos de gastos específicos que forman el rubro “gastos del hogar”, todas las diferencias entre hogares receptores y no receptores sean estadísticamente significativas, y que además la diferencias sea bastante importante, yendo desde 394.75 soles a 2227.59 soles.

20 Esas categorías son: (1) gastos en alimentos, (2) gastos en alquiler vivienda, combustible, electricidad y conservación de la vivienda, (3) gasto en muebles enseres y mantenimiento de la vivienda, (4) gasto en cuidado, conservación de la salud y servicios médicos, (5) gasto en transportes y comunicaciones, (6) gasto en esparcimiento, diversión, servicios culturales y de enseñanza y (7) gasto vestido y calzado.

Si se grafica esas las diferencias en soles en el gasto del hogar para las siete categorías mencionadas, para todos los años de 2007-2020 emerge un patrón interesante (ver figura 8²¹). Un primer hallazgo es que a lo largo de toda la serie las diferencias más dilatadas entre hogares receptores y no receptores se observan en el tipo de gasto del hogar dedicado a “gastos en alimentos”. Por ejemplo, el 2007 un hogar que recibía remesas gastaba 1,442.84 soles más en alimentos, que un hogar que no las recibía. En 2009 esa diferencia fue de 2227.59 soles. Desde 2015 las diferencias se reducen, y en 2020 llega a ser de 1,135 soles. También es importante resaltar que, aunque con fluctuaciones, los hogares receptores gastaron en “cuidado, conservación de la salud y servicios médicos” entre 447.38 soles (2015) y 975.01 (2014) soles más que los no receptores. En el año 2020, ya en el contexto de la crisis sanitaria, continuó siendo mayor en ese rubro de salud en un monto de 531.25 soles más.

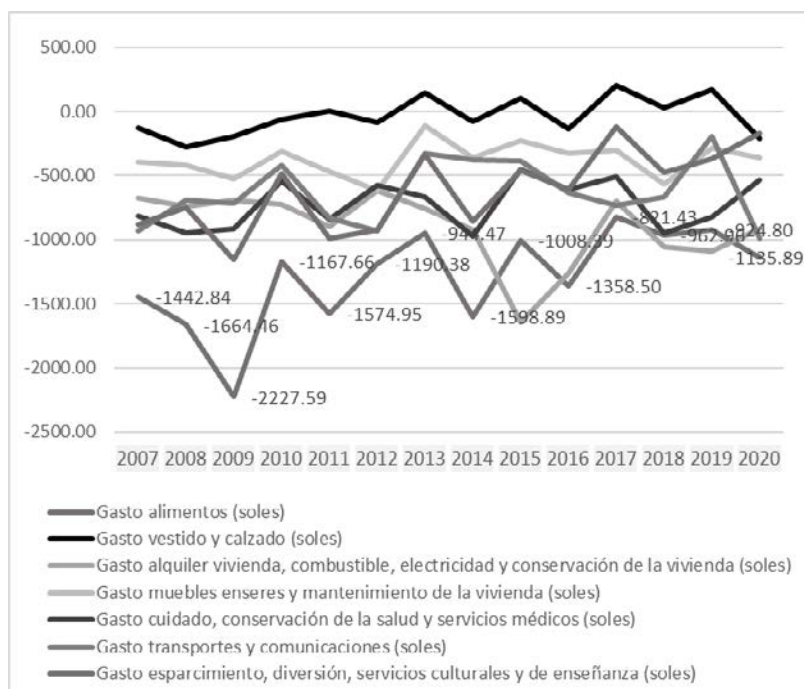
El segundo hallazgo es que, al inicio de la serie, desde 2007 hasta 2014, las diferencias en montos en soles en casi todos los tipos de gastos del hogar son bastante más altas que desde 2015 en adelante, cuando las diferencias van decreciendo. Si consideramos que la recepción de remesas puede haber “introducido” desigualdad entre los hogares peruanos, al menos entre los hogares que antes de la recepción de remesas se encontraban en una situación similar respecto a su “nivel socio económico” (es decir eran comparables)²², se podría pensar que las decrecientes diferencias en los montos de gasto del hogar entre hogares receptores y no receptores de remesas que se observa desde el 2015 según estos datos, podría estar reflejando una disminución en la mencionada desigualdad inter hogares.

21 En esa figura los montos de la diferencia en soles tienen signo negativo porque son el resultado de restar lo que gastan los hogares no receptores de remesas (sustraendo) de lo que gastan los hogares que si las reciben (minuyendo) y como ese monto es casi siempre mayor para los segundos, la diferencia tiene signo negativo.

22 En tanto que los hogares receptores de remesas incrementarán su nivel de gasto, pero los que no las reciben no (al menos que provenga de otra fuente).

Figura 8

Diferencias en el gasto (ingresos por remesas y otros ingresos) en diferentes categorías del rubro “gastos del hogar” (2007 -2020) (monto en soles)



Fuente: ENAHO 2007-2020 (INEI). Elaboración Propia.

Hogares que reciben remesas según departamentos del Perú

El año 2020, los mayores porcentajes de hogares receptores de remesas se encontraba en Lima (35%), Ancash (12%), Lambayeque (7%), La Libertad (7%) y Callao (6%). Esta distribución ha cambiado muy poco desde 2007 -el inicio de la serie examinada-, pero las regiones en las que este porcentaje ha aumentado si se compara 2007 a 2020 son:

Áncash (en 7%), Ucayali, Lambayeque, Tacna, Pasco, Amazonas, Loreto, Cajamarca y Madre de Dios (donde los incrementos porcentuales estuvieron entre 4% y 1%.

Discusión: El significado general de la emigración peruana

Desde la perspectiva con la que iniciamos este ensayo, es decir intentando apreciar la importancia relativa de la emigración ante la inmigración como dimensiones contraparte una de la otra y como elementos conformantes de la migración neta (uno de los componentes del balance que resulta en cambio demográfico, el otro componente como se sabe es el crecimiento natural), postulamos que, en el periodo examinado, en el Perú es la emigración la que tiene la mayor importancia relativa. Este patrón se comprueba tanto en el nivel agregado como en el nivel desagregado, cuando se examinan los saldos migratorios según cada región del país (Vásquez & Aguilar, 2021). Este impacto de la emigración ha sido más sustancial en la región donde se ubica Lima, la ciudad capital, en la Provincia Constitucional de El Callao -que forma parte de Lima Metropolitana-, y en las regiones fronterizas.

Que la emigración continúe siendo en este periodo la dimensión demográfica de mayor importancia relativa al interior del componente de la migración neta también quiere decir que, aunque desde 2010 la inmigración se haya convertido en una dimensión de cambio demográfico de creciente importancia, sobre todo en cuanto al volumen de la inmigración de la población venezolana, los efectos estructurales que desata la emigración continúan teniendo el mayor peso relativo ante la inmigración. Esto es así, aunque la población de migrantes, refugiados y solicitantes de refugio venezolanos en Perú tengan hoy en día una importancia numérica singular y un peso demográfico que no alcanzaron las migraciones históricas más importantes como las provenientes de China, Japón e Italia desde finales del s. XIX.

Ya que los efectos de la emigración son aún en este periodo mucho más importantes que los de la inmigración, es necesario tomar atención a la relevancia que tendrán o podrían tener los retornos de ciudadanos

peruanos al Perú. Uno de los rasgos de la emigración peruana es la diversidad o “dispersión” de destinos migratorios; por ende, las dinámicas de cambio provendrán de una multiplicidad de países, situados en todos los continentes. Dicho de otro modo: las corrientes de migración internacional cuando están operando, trasladan elementos que generan cambios sociales en los países de origen y en los de destino, como también en las personas que emigran. Por ejemplo, las remesas económicas desencadenan cambios en los hogares que las reciben; las corrientes de migración también permiten que ideas de diferente tipo, comportamientos, aptitudes, orientaciones políticas, etc., se trasladen de ida y vuelta. Con los retornos de peruanos esas fuentes de cambio van a provenir de una multiplicidad de países, lo cual agrega complejidad al tratamiento o políticas que se piensen para las y los retornantes.

Sin embargo, es cierto que los patrones de retorno que podrían haberse estado configurando antes de la experiencia de la pandemia deben haberse visto modificados por la experiencia global de la crisis sanitaria, que ha obligado a las personas y a los Estados a modificar planes y decidir medidas extraordinarias.

La emigración peruana ha servido sobre todo como estrategia de los hogares peruanos para el enfrentamiento de crisis económicas, en particular para enfrentar la crisis causada por las reformas de ajuste estructural aplicadas en la década de los noventa. A través de las remesas ha posibilitado también que las comunidades de emigrantes contribuyan a solucionar problemas de sus comunidades de origen; y que muchos emigrantes puedan cumplir un rol económico para sus familias, construir un “carácter”, un sentido valorado de la propia identidad (Sennett, 2000, p. 10)²³. La emigración ha permitido también reconducir y reactivar las vías de movilidad social que se habían truncado cuando la educación formal terciaria no produjo los retornos esperados. Es por eso tal vez que la emigración peruana se caracteriza por alta selectividad migratoria por nivel educativo. Finalmente, un efecto

23 “Carácter” entendido como “los rasgos personales que valoramos en nosotros mismos y por los que queremos ser valorados” y como un “aspecto de larga duración de nuestra experiencia emocional” (Sennett 2000, p. 10).

o transformación significativa que no debe pasar inadvertida para el periodo 1980-1990, es que en los casos en que se crearon circuitos migratorios en que los participantes fueron migrantes andinos quechua, la emigración posibilitó que pudieran convertirse en “sujetos móviles” en el ámbito internacional.

Durante el periodo posterior a la crisis económica de la década de los noventa, en que se observaron varios lustros de crecimiento económico (INEI, 2016, p. 16)²⁴, el volumen de la emigración peruana no decreció y por el contrario siguió creciendo gradualmente, alcanzando su nivel más alto en 2007. Esta aparente no correspondencia permite advertir que ya para ese tramo de su trayectoria la emigración peruana no se explicaba por factores de expulsión y más bien se había instalado la frecuente espiral de la causación acumulativa (Massey, 1990)²⁵ de la migración, por la cual las redes sociales de migración (que muchas más personas en una localidad tengan familiares y amigos que son emigrantes) operan como el impulso reiterado hacia la subsecuente emigración de los miembros de una sociedad. Desde otro ángulo y otra escala, las hipótesis planteadas para tratar de explicar las razones por las

24 En el decenio 2001-2010 “el PBI creció 5,6% promedio anual, la tasa más alta en los decenios transcurridos desde 1950” (INEI, 2016, p. 28), esto luego de observarse una tasa de crecimiento del PBI de -1.0% entre 1980-1990. Luego entre 2011 y 2015 esta tasa fue de 4.8% (p.16).

25 La noción de causación acumulativa alude a la situación en que ocurre un proceso auto reforzante de cambios a un sistema, por el cual luego de un primer impulso hacia algún tipo de transformación (en este caso emigrar) el impulso se multiplica repitiendo los impulsos a cambios en la misma dirección. La noción, tomada del economista Gunnar Myrdal, ha sido utilizada en los estudios demográficos y sociológicos sobre migración internacional (Massey, 1990) en el sentido de que la expansión de las redes sociales de migración (que muchas más personas en una localidad tengan familiares y amigos que son emigrantes), opera como el impulso reiterado hacia la subsecuente emigración de los miembros de una comunidad. Este mecanismo sin embargo tiene límites, por ejemplo, el caso de las corrientes de emigración de México a Estados Unidos Fussell y Massey (2004) encontraron que este mecanismo no funciona en espacios urbanos de gran jerarquía urbana, sino más bien en ciudades pequeñas, pueblos y pequeñas villas.

que la emigración crece aunque hay crecimiento económico (es decir no se observan factores de expulsión push) tiene también una correspondencia con las teorizaciones sobre la transición de la movilidad²⁶ fundamentada por Zelinski (1971), y es que para el autor, “Una transición desde una condición relativamente ‘sésil’ de movilidad física y social, severamente limitada hacia tasas mucho más altas, siempre ocurre cuando una comunidad experimenta el proceso de modernización.” (p. 222). Lo que podría explicar que a mayores tasas de crecimiento económico y “modernización”, y como parte del incremento de la movilidad personal de los miembros de una sociedad, la emigración no se retrae sino por lo contrario se incrementa.

La emigración peruana probablemente también ha contribuido a elevar de forma muy moderada la desigualdad socioeconómica entre hogares, específicamente a través de las remesas²⁷, entre hogares receptores y no receptores de remesas, ya que los primeros pudieron elevar los gastos del hogar y en una proporción importante las remesas fueron utilizadas en educación. Pero además porque al interior del rubro “gastos del hogar”, los hogares receptores gastaron sobre todo en alimentos, alquiler de vivienda, combustible, electricidad y conservación de la vivienda, y en cuidado, conservación de la salud y servicios médicos, dimensiones todas de importancia para tener efectos estructurales en el bienestar económico de los hogares familiares. Por otro lado, las remesas permitieron cierta acumulación de bienes e inversiones económicas (propiedades, pequeños negocios), adquiridos con perspectivas de retorno de los emigrantes, aunque esos planes no se cumplen con la frecuencia esperada. Todas esas mejoras, no obstante, acarrearón costos

26 Esta es una teoría comparable a las teorías de la transición demográfica y a otras secuencias de transición.

27 La contribución a la desigualdad socioeconómica entre hogares parece muy moderada o reducida porque el porcentaje de hogares receptores de remesas no ha pasado del 2% (en 2007), proporción que decreció hasta 0.7% en 2019. Además, para el periodo de 1987 a 2002, Solimano (2005, p. 250) encuentra que las remesas netas representaron solo entre 0.1% (1987-1990) y 1.7% (2002) del PBI (porcentajes basados en los valores de los precios de 1995).

al interior de las relaciones familiares y cambios en la cadena de cuidados que, reconfigurando las prácticas de cuidado con los menores en el hogar, pueden haber creado desigualdades al interior de las familias.

Referencias

- Altamirano, T. (1990). *Los que se fueron: peruanos en Estados Unidos*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Altamirano, T. (1992). *Éxodo: peruanos en el exterior*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Altamirano, T. (2006). *Remesas y nueva "fuga de cerebros": impactos transnacionales*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Anderson, J. (2012). *La migración femenina peruana en las cadenas globales de cuidados en Chile y España. Transferencias de cuidados y desigualdades de género*. Santo Domingo: ONU Mujeres.
- Ávila, J. (2003). "Lo que el viento (de los andes) se llevó: Diásporas Campesinas en Lima y los Estados Unidos." En: Degregori, C.I. (Ed.). *Comunidades locales y transnacionales. Cinco estudios de caso en el Perú* (pp. 167-261). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- BCR. (2020). *Balanza de pagos*. Lima: BCR.
- Berg, U. & Paerregaard, K. (2005). *El 5to suyo: transnacionalidad y formaciones diaspóricas en la migración peruana*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Berg, U. (2016). *Sujetos móviles: raza, migración y pertenencia en el Perú y los Estados Unidos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Bonfiglio, G. (1993). *Los italianos en la sociedad peruana. Una visión histórica*. Lima: Asociación Italianos del Perú.
- Bonfiglio, G. (2014). "Migración y empresarialidad en el Perú". (Manuscrito no publicado).
- Busse-Cardenas, E. (2011). *Transnational threads in the Peruvian/American family fabric: interweaving gender, class and culture*. [Tesis de doctorado]. Minneapolis & Saint Paul: University of Minnesota.
- Contreras, C. (1994). *Sobre los orígenes de la explosión demográfica en el Perú: 1876-1940*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- Feliciano, C. (2005). "Educational selectivity in U.S. immigration: how do immigrants compare to those left behind?" *Demography*, 42(1), 131-152.
- Fukumoto, M. (1997). *Hacia un nuevo sol: japoneses y sus descendientes, Historia, cultura e identidad*. Lima: Asociación japonesa del Perú.
- Fussell E. & Massey D. (2004). "The Limits to Cumulative Causation: International Migration from Mexican Urban Areas". *Demography* 4(1), 151-171.
- Gelles, P. (2005). "Transformaciones en una comunidad andina transnacional". En Berg, U. & Pærregaard, K. (Eds.) *El 5to suyo: transnacionalidad y formaciones diaspóricas en la migración peruana*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- GTRM (2020). *Análisis conjunto de necesidades para el Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes 2021. Informe del GTRM*. Lima: GTRM.
- Izaguirre, L. (2019). « On apportait de la boue et on rentrait avec des dollars! ». La construction d'un circuit migratoire entre São Paulo et Cusco ». *Cahiers des Amériques Latines*, 91(2), 71-90.
- INEI. (2016). *Panorama de la Economía Peruana 1950-2015 [Año Base 2007]*. Lima: INEI.
- INEI. (2017). *XII Censo de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas*. Lima: INEI.
- INEI. (2019). *Emigración Internacional de Peruanos: Características de los Hogares de Origen y de los Receptores de Remesas 2014, 2016 y 2018*. Lima: INEI.
- INEI. (2020a). *Perú: Estadísticas de la Emigración Internacional de peruanos e Inmigración de Extranjeros, 1990-2018*. Lima: INEI. INEI. (2020b). *Migración Internacional en las Familias Peruanas y Perfil del Peruano Retornante*. Lima: INEI.
- Lausent-Herrera, I. (1980). « Constitution et processus d'intégration socio-économique d'une micro-colonie chinoise dans une communauté andine à la fin du XIXème siècle, Acos. » *Bulletin de l'IFEA*, IX, 3(4), 85-106.

- Lausent-Herrera, I. (1986). “Los inmigrantes chinos en la amazonia peruana”, *Bulletin de l'IFEA*, 15 (3-4), 49-60.
- Lausent-Herrera, I. (1998). “Frentes pioneros chinos y desarrollo regional en la Selva Central del Perú”. En: García Jordán, P & Sala Vila, N. *La nacionalización de la Amazonía* (pp. 127-154). Barcelona: Universitat de Barcelona, Taller de Estudios e Investigaciones Andino-Amazónicas.
- Lausent-Herrera, I. (2003). “Chikako Yamawaki. Estrategias de vida de los inmigrantes asiáticos en el Perú”. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 32(2), 407-414.
- Lausent-Herrera, I. (2009). « The New Chinese Immigration in Peru ». *Revue européenne des migrations internationales*, 25(1), 71-96.
- Massey, D. (1990). « Social Structure, Household Strategies, and the Cumulative Causation of Migration ». *Population Index*, 56(1), 3-26.
- Massey, D. (1987). «Understanding Mexican Migration to the United States». *American Journal of Sociology*, 92(6), 1372–1403.
- Massey, D. (1999). “Why Does Immigration Occur? A Theoretical Synthesis”. En Hirschman, C., Kasinitz, P. & DeWind J. (Ed.). *Handbook of International Migration*, pp. 34-52. New York: Russell Sage Foundation.
- Massey, D. & Capoferro C. (2006). “Sálvese Quien Pueda: Structural Adjustment and Emigration from Lima”. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 606(1). doi.org/10.1177/0002716206288105
- Morimoto, A. (1979). *Los Inmigrantes Japoneses en el Perú*. Lima: UNA-TEA.
- Ninahuanca, C. (3 de marzo de 2020). “Remesas al país en 2019 de peruanos en el extranjero marcaron récord histórico”. *Andina*.
- Oré, N. (2019). *Perspectiva jurídica de los migrantes pastores de la comunidad de Chaquicocha, Concepción, 2019* [Tesis de Posgrado]. Universidad Nacional del Centro del Perú.
- Paerregaard, K. (2005). “Contra viento y marea: redes y conflictos entre overjeros peruanos en Estados Unidos”. En Berg U. y Paerregaard K. (Eds.). *El 5to. Sujo* (pp. 97-129). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- Paerregaard, K. (2008). *Peruvians Dispersed: A Global Ethnography of Migration*. New York: Lexington Books.
- Paris, R. (1982). “Los italianos en el Perú”. *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, 12, 33-45.
- Preston, S., Heuveline, P. & Guillot, M. (2001) *Demography. Measuring and Modeling Population Processes*. Oxford:Blackwell Publishers.
- Requena Minami, R. (2001). *Cultural adaptation of Peruvians in Japan: their new experience of family*. [Tesis de doctorado] Tsukuba: University of Tsukuba.
- Rodríguez Pastor, H. (1991). “Asiáticos en el agro y en los pueblos costeros peruanos”. *Debate Agrario*, 12, 11-39.
- Sennett, R. (2000). *La corrosión del carácter*. Barcelona: Anagrama.
- Skornia, A.K. & Cienfuegos, J. (2016). “Cuidados transnacionales y desigualdades entrelazadas en la experiencia migratoria peruana: una mirada desde los hogares de origen”. *Desacatos. Revista de Ciencias Sociales del CIESAS*, 52, 32-49.
- Solimano, A. (2004). “Remittances to the Andean Region”. En *Beyond Small Change. Making Migrant Remittances Count*. Washington DC: IDB.
- Vásquez, T. & Aguilar D. (2021). “Contribuciones de la migración internacional al desarrollo sostenible en Perú”. En: J. Martínez Pizarro y M. Cano Christiny (Eds.). *Sobre las contribuciones de la migración al desarrollo sostenible: estudios en países seleccionados*. Santiago: CEPAL. (En proceso de publicación).
- Yamawaki, C. (2002). *Estrategias de vida de los inmigrantes asiáticos en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos / Japan Center for Area Studies, JCAS.
- Zeballos, E. & Velásquez L. (2019). “Movilidad poblacional en las zonas Altoandinas de Arequipa”. *Infinitum*, 9(1), 51-60. doi. [org/10.51431/infinitum.v9i2](https://doi.org/10.51431/infinitum.v9i2)
- Zelinsky, W. (1971). “The Hypothesis of the Mobility Transition”. *Geographical Review*, 61(2), 219-249.

SECCIÓN IV:
EL FUNCIONAMIENTO DEL
ESTADO

LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN EL PERÚ: DE LAS COMPAÑÍAS PRIVADAS DE RECAUDACIÓN AL BANCO DE LA NACIÓN - REFLEXIONES DEL BICENTENARIO

LUIS PONCE

Introducción

Este artículo estudia el tránsito del Perú a la modernidad. Un proceso transformador, explicado por la Escuela weberiana partir de la racionalización, la masificación y la burocratización, junto con otros procesos básicos, como el desencantamiento del mundo, que desestructuran la sociedad feudal europea, entre los siglos XVI y XVIII, transformándola en una sociedad moderna, integrada por una economía capitalista y un estado moderno (Paris, 2001). El nuevo estado establece su dominio gracias a su aparato burocrático administrativo y al derecho racional formal (Vázquez García, 2006). La masificación, que no se refiere a un exceso demográfico, alude a la intensidad de la demanda social de los siglos XVIII, XIX y XX para acceder a bienes y servicios (como la administración de justicia, la educación y la salud). En su afán por extender estos derechos, la lucha social convirtió los temas culturales, económicos y políticos en asuntos de masas, con lo cual y sin preverlo, aceleró la burocratización del Estado y la economía capitalista (Vázquez García, 2006).

La explicación weberiana es fascinante; pero no identifica qué vía siguió Europa en su tránsito a la modernidad. Por ello, recurrimos

al “Estado Fiscal” (Schumpeter, 2000) y a la Escuela Fiscal europea (Bonney, 1999) que documentó la transformación del “**Estado de Dominio**” (que obtenía sus ingresos de los feudos, derechos y bienes del soberano), en un **Estado Fiscal moderno** (que obtiene sus rentas de los impuestos). Hacia 1815, sólo Inglaterra había erigido un Estado Fiscal, porque acelera el proceso de cambios con la guerra civil y porque establece una junta recaudadora de impuestos al consumo (con carácter permanente) en 1683 (Ponce, 2020). La recaudación mejoró, pero no mantuvo el ritmo con el gasto público, dando lugar a una “revolución financiera” (1688-1756) que provee al Estado con instrumentos que usan hoy día los gobiernos, como los bonos, letras del Tesoro y la deuda nacional que, junto al Banco de Inglaterra y la bolsa de Londres (Dickson, 1993), cambiaron las finanzas inglesas, siendo reconocidas como modernas en 1815 (Bonney, 1999).

En el caso peruano, la Escuela Fiscal provee una guía clara cuando sugiere reconstruir el proceso a partir de los impuestos al consumo y la recaudación. Sin embargo, no basta. Dada la densidad que adquiere el tiempo histórico en la posguerra, su análisis requiere de un marco conceptual adecuado, como el que estructura North (1994), actualizando la teoría neoclásica: “Lo que se modifica es el supuesto de racionalidad. Lo que se agrega es la dimensión del tiempo”. Y, asimismo, eliminando dos supuestos erróneos sobre el comportamiento económico: “uno, que las instituciones no importan y dos, que el tiempo no importa.” North reestructura la teoría neoclásica resaltando la importancia del tiempo y las instituciones en el análisis histórico. Resalta las instituciones porque definen la **estructura de incentivos** de las sociedades, especialmente, de las economías. Pero también, porque contienen las **restricciones formales e informales** (que idea el hombre) para estructurar la interacción humana (North, 1994). El tiempo, a su vez, es imprescindible para estudiar el cambio económico y social porque es la dimensión en la que: “el proceso de aprendizaje de los seres humanos moldea la evolución de las instituciones.” Y viceversa, porque las **creencias** de los individuos, grupos y sociedades (que determinan sus elecciones), son consecuencia del aprendizaje acumulado que se transmite con las generaciones (North, 1994).

Crisis fiscal y experimentos en la hacienda pública

El 5 de abril de 1879, la escuadra chilena bloquea los puertos de Tarapacá y se apodera del salitre, el ingreso principal del Estado peruano. Con el Tratado de Ancón (1883), la pérdida del salitre fue permanente, con graves efectos sobre la caja fiscal. Para imaginar la destrucción que causa la guerra, baste decir que produjo una caída acumulada del ingreso per cápita de 77%. La mayor catástrofe económica de la República según Bruno Seminario (2015). Paradójicamente, el fin de la guerra no trajo innovaciones hacendarias. Por el contrario, la respuesta fue una parálisis general. Los empleados públicos se ciñeron a las normas del Estado rentista y descuidaron las contribuciones, porque aportaban poco y era difícil cobrarlas y se preocuparon por las aduanas, fuente principal de ingresos durante el guano y el salitre. Pero, al aumentar los aranceles los ingresos no aumentan, sino que disminuyen a 3,9 millones de soles en 1885 (Contreras, 2012, pp. 271, 424). Sin ideas claras, el gobierno no usó la autorización de la Asamblea Constituyente para reestructurar las contribuciones y mantuvo el statu quo (Basadre, 1983, p. 8) con todo su cortejo de abusos (Rodríguez, 1895, pp. 254-56).

Para enfrentar la escasez de recursos, el gobierno dispuso que cada localidad redujera sus gastos y se financiara con sus contribuciones. Las localidades del litoral recibirían ingresos de sus aduanas y las del interior recibirían contingentes (Ministerio de Hacienda y Comercio, 1885, como se citó en Ugarte, 2019, p. 183).

Hacienda Pública y Apoderados Fiscales. 1886-1893.

A diferencia del gobierno provisorio, el general Cáceres contó con el apoyo del alto comercio, la banca, los grandes plantadores y los empresarios más representativos, pero también con el Partido Civil. Con este respaldo emprende la descentralización fiscal de 13 de noviembre de 1886, que transfiere a las Juntas Departamentales la recaudación, la ejecución del gasto y la actualización de la matriculas de contribuyentes de cada provincia. Al representar al ministro de Hacienda y encargarse de la recaudación y del gasto, los apoderados fiscales debían liquidar

la dualidad funcional del prefecto que, desde el virreinato, ejercía la jefatura política y de la recaudación en los departamentos. (Contreras, 2007, p. 156). Los apoderados fiscales también debían remplazar a la junta departamental en la actualización de las matrículas de contribuyentes porque, como esta estaba compuesta por comerciantes y grandes contribuyentes, parecía más interesada en subvaluar propiedades y ganancias, que en recaudar (Contreras, 2001, pp. 11-12).

El ambicioso experimento no tuvo éxito. Los grupos provincianos diferían y les era difícil formar consenso sobre temas de largo plazo, en especial, en los que podían modificar el status quo, afectando sus intereses. Además, la pesada carga impuesta en los apoderados fiscales no estuvo acompañada de los recursos mínimos. En algunas provincias, la suma de las contribuciones alcanzaba unos miles de soles, de modo que 4% de premio equivalía a una remuneración de cien soles anuales; inferior al sueldo de un portero o de cualquier empleado iletrado (Contreras, 2001, p. 14).

Como si esto fuera poco, las provincias no percibían al Apoderado Fiscal como un intermediario válido ante el gobierno central, ante las juntas departamentales, las cortes de justicia o el ejército. Moldeados por los hábitos y las costumbres del pasado, los campesinos preferían pagar las contribuciones al subprefecto o al gobernador, ya fuera para resolver un litigio judicial, un reparto de tierras o simplemente, para evitar la leva (Contreras, 2001, p. 37). El resultado, fácil de intuir, fue que los apoderados fiscales abandonaron sus puestos o fueron destituidos sin reemplazo. ¿Qué ocurrió con la organización virreinal? Las fallas de diseño y la ausencia de recursos impidieron que la reforma liquidara la organización colonial. De esa manera, la recaudación volvió al subprefecto porque las autoridades políticas obtenían de allí sus remuneraciones (Contreras, 2012, p. 243). Basadre resume el fracaso del experimento, cuando señala que cada departamento adquirió la autonomía de su pobreza (Basadre, 1967, pp. 153-4, como se citó en Friz, 2001, p. 571). Frustrado por los resultados, el Congreso suprimió el cargo de apoderado fiscal en 1893 (Silva, 1901, como se citó en Contreras, 2001, p. 12).

Los impuestos al consumo: 1886 – 1894.

La experiencia acumulada dio trámite a un nuevo experimento, los impuestos al consumo. El proyecto de ley para fijar derechos sobre licores, tabacos y opio fue presentado por Luis N. Bryce y dictaminado por una comisión del Congreso, en tanto que el informe en minoría planteó el uso de timbres y el arrendamiento por remate de la recaudación.

Impuesto al tabaco. 1886

La ley del impuesto al consumo de tabaco fue promulgada el 4 de noviembre de 1886; fijando como base del arrendamiento por remate, para 1887-1888, 342.000 soles de plata (Decretos Supremos de 4 de julio de 1887 y 16 de agosto de 1887). La primera subasta se realizó en Lima y el Callao, el 25 de julio de 1887 y las siguientes, en Ica, Lambayeque y La Libertad. En los departamentos donde no hubo remates, se recaudó por cuenta del Estado, enviándose los timbres a dichas Tesorerías. A fines de 1887, se había difundido el apodo de “rematistas”, que el pueblo endilgó a los ganadores del remate (Ministerio de Hacienda y Comercio, 1888). El ingreso del impuesto al tabaco en 1887-1888 fue de S/. 196.152,22 (Ministerio de Hacienda y Comercio, 1888). En vista del éxito, a fines del primer semestre de 1889, el gobierno extiende la cobertura del impuesto a todo el país y adjudica la licencia a Vélez y Cía. Tres años después, el gobierno aumenta el impuesto al tabaco en 50% y destina los ingresos al pago de la deuda externa; Ley de 18 de noviembre de 1892 (Ugarte, 2019, p. 190).

Impuesto al consumo de alcoholes. 1887

La ley del impuesto al consumo de vinos, licores y alcoholes surge como un subproducto del debate sobre el impuesto al tabaco y fue promulgada el 24 de noviembre de 1887 debiendo producir S/. 500.000 anuales. Para cobrar el impuesto, el D. S. de 7 de enero de 1888, distinguía entre: «más de seis tipos de alcoholes, dependiendo de su riqueza alcohólica y de su procedencia». El impuesto al consumo de bebidas alcohólicas difería del arbitrio de ‘mojonazgo’ que cobraban los municipios

a la circulación o al consumo de alcohol cuando entraban a los poblados (Hernández, 2018, pp. 12-13). Los remates para recaudar este impuesto se harían por provincias y distritos, ante juntas similares a las del tabaco. Serían convocadas por el ministro de Hacienda en Lima y por los prefectos en los departamentos. Según la ley, los rematistas ganadores podrían nombrar sus agentes para efectuar la recaudación en las portadas y caminos de las poblaciones, en las haciendas y en las puertas de las fábricas y en todos los lugares de consumo. Sin importar que eran sujetos privados, gozarían de los fueros y preeminencias acordadas por ley a los agentes estatales que recaudaban las rentas fiscales. En teoría, los funcionarios políticos debían prestarles el auxilio de su autoridad y de la fuerza pública (Hernández, 2018, p. 14). Mientras se organizaba el remate, el cobro quedó a cargo de las municipalidades (D. S. de 18 de enero de 1888). En vista del éxito, Cáceres dispuso que los ingresos del impuesto a los alcoholes, vinos, licores y demás bebidas espirituosas, de manera análoga al tabaco, serían destinados al servicio y amortización de la deuda interna (artículo 6to de la ley de consolidación y servicio de la deuda interna de 12 de junio de 1889); debiendo pasar al control del gobierno central (Ministerio de Hacienda y Comercio, 1891, pp. 89-91). Estas medidas restablecen el servicio de la deuda interna y externa.

Estanco del opio. 1887

El estanco del opio se establece al amparo de la ley de 31 de octubre de 1887, cuyo comercio estará a cargo de una empresa, prohibiendo a los comerciantes y hacendados que la importen para sus trabajadores chinos (Macera, 1974). Mientras el nuevo rematista no tuviera posesión del estanco, la importación de opio pagaría S/. 10 por kilo, debiendo introducirse por el Callao, hasta un máximo de 50.000 kg netos por año. Al implementarse el Estanco, su oficina principal estaría en Lima y el pago sería semestral y por adelantado. El primer remate se efectuó el 10 de enero de 1888, en el ministerio de Hacienda y Comercio, a cargo del ministro Ántero Aspíllaga. Como en las convocatorias de 1889 no se presentó ningún postor, el estanco fue adjudicado el 9 de

abril de 1891. Unos años después (el 10 de abril de 1893), la concesión fue transferida a Enrique Prevost, que ofreció una merced bienal de S/. 301.200.

Impuesto al consumo de naipes extranjeros. 1888

Sin convicción, los congresistas debatieron el impuesto a los naipes extranjeros, que da lugar a la Ley de 26 de octubre de 1888, que licita su recaudación por bienios, aisladamente o junto al tabaco. En tanto, fue recaudado por las aduanas, debido a su exiguuo rendimiento (Dancuart & Rodríguez, 1918, T. XIX, pp. 122-123).

Importancia de los impuestos al consumo

En cifras redondas, el tabaco produjo 1.723 soles en 1886 y 288.567 soles en 1891. La recaudación del opio fue de 78.705 soles en 1887 y 301.200 soles en 1893. Pero el alcohol fue el que tuvo los mejores resultados: 1.172 soles en 1887 y 402.610 soles en 1891. La recaudación de los naipes extranjeros fue decepcionante: 2.000 soles en 1891 y 3.756 soles en 1893 (Dancuart & Rodríguez, 1920 Tomo XXI, pp. 163, 165 y Tomo XXII, p. 31).

No debe sorprender que los ingresos de licores, tabaco y opio despertaran un enorme interés en el Tesoro, dado el bajo nivel de recaudación de los “ingresos internos.” Por ejemplo, en 1891, los impuestos al consumo totalizaron 817.255 soles, que representa 36,9% de los “ingresos internos” del Tesoro (que excluyen las Aduanas), que fue 2'102.072 soles. Una cifra interesante en tiempos de pobreza fiscal.

Para 1894, la recaudación por administración privada estaba consolidada y se dirigía con paso seguro al futuro. En un caso, se había conformado una empresa; en los demás, la concesión había sido entregada a financistas. A pesar de sus limitaciones, los impuestos al consumo habían demostrado su potencial. Cualquier banquero atento, como José Payán, podía prever una importante fuente de recursos, un codiciado caudal en tiempos de escasez.

Coalición Nacional y contratos de recaudación. 1894-95

La bonanza del primer lustro exportador propició más autonomía en los empresarios ante el gobierno. En consecuencia, cuando el general Cáceres retorna al Perú y tienta la reelección, los civilistas suscriben el **Pacto de Coalición Nacional** el 30 de marzo de 1894. Cuando Cáceres proclama su triunfo electoral, en agosto de ese año, se puso en marcha un amplio movimiento: «sin una dirección y una acción combinada». La protesta abarcó Tacna con del Solar, Huánuco con Durand, fuerzas varias en Pacasmayo, Puno, Chíncha y Tayacaja y culminó con el asalto a Lima el 17 de marzo de 1895 que da el triunfo a la Coalición Nacional (Mc Evoy, 1997).

La Junta de Gobierno y los impuestos al consumo

La dimisión de Cáceres dio lugar a una Junta Provisional de Gobierno presidida por Manuel Candamo (marzo-septiembre de 1895) que debía convocar a elecciones, para lo cual revive las “Juntas de Notables” a fin de apaciguar el ambiente político y recomponer los consejos distritales. En el caso de Lima, la junta de notables incluyó a banqueros, comerciantes, hacendados y abogados (Mc Evoy, 1997, p. 349).

Contrariando sus declaraciones: que no haría grandes cambios, la Junta de Gobierno inició una reforma decisiva al examinar una denuncia sobre un comerciante italiano cuyo contrato de recaudación satisfacía, en apariencia, las formalidades legales (Basadre, 1983, p. 386). El rumor público, sin embargo, denunciaba irregularidades y lesiones al interés fiscal (Junta de Gobierno, 1895).

La Junta de Gobierno resolvió el problema acordando con Lorenzo Prefumo, rematista del alcohol y del tabaco, reducir la duración del plazo pactado, al 31 de diciembre de 1895 (Quiroz, 1989, p. 69) y aumentar la merced conductiva de ambos rubros en 20%. De mutuo acuerdo, se dejaron de lado los reclamos de reintegros al tabaco (Junta de Gobierno, 1895, p. 16). Con respecto al opio, que no había cumplido las formalidades y cuya mesada era muy baja (S/.12.094,25), la Junta de Gobierno suscribió un nuevo contrato de administración temporal,

duplicando la mesada fija adelantada (Basadre, 1983p. 386). En resumen, la Junta aumentó la merced conductiva de todos los contratos; a 50.700 soles el de alcoholes; a 37.800 soles el del tabaco y a 28.600 soles el del opio. En total, la Junta de Gobierno recaudó 258,137.74 soles en cinco meses (Junta de Gobierno, 1895, p. 17); es decir, 18% del ingreso fiscal de 1896 (Basadre, 1983, p. 386).

Reducir el plazo de recaudación, suscribir un nuevo contrato y aumentar las mesadas sugería nuevas reglas para los impuestos al consumo. Con la elección de 1895, se despejaron todas las dudas (Basadre, 1983, p. 337).

Sociedad Recaudadora de Impuestos y Payán. 1896 -1900

Para implementar los objetivos del Partido Demócrata, (un Estado democrático, técnico y políticamente estable), Piérola debía contar con una ley electoral, (que se adopta con la reforma electoral de 1895-96, que excluye a los grandes electores andinos). Pero también con un nivel de recaudación que cubriera un mínimo de gasto público, cercano a los niveles de la preguerra, que también constituía el prerrequisito de una moneda estable. En las finanzas del Estado, donde habían sido derrotados los mejores estrategias de la República, Piérola procedió con cuidado. Mantuvo las aduanas bajo control estatal (por ser la fuente más importante de ingresos). Pero, a diferencia del pasado previo, dio una mirada profunda a los ingresos internos. Estableció una administración eficaz para ejecutar el presupuesto y contribuyó a la reforma fiscal priorizando las contribuciones indirectas. Reformó el sistema de recaudación al eliminar a los “rematistas” y abrir las puertas a una empresa de recaudación (Ugarte, 2019, pp.199-205).

A despecho de la Declaración de Principios del Partido Demócrata, que propugnaba las contribuciones directas, los hechos lo condujeron a las contribuciones internas y a los impuestos al consumo (Ugarte, 2019, p.199). Es cierto que en la era del guano la recaudación de los ramos internos aportó una pequeña parte de los ingresos fiscales, pero no

hay duda de que fue un dolor de cabeza para el gobierno, pues no disponía de personal adecuado, ni de una organización capaz de recaudar.

Una vez que se eligió centralizar las finanzas públicas y priorizar los impuestos indirectos y una vez conocido el potencial de los impuestos al opio, tabaco y bebidas alcohólicas, sólo faltaba resolver el problema de fondo ¿quién recaudaría estos impuestos y bajo qué modalidad?

En esos momentos se conocía que el cobro de contribuciones en provincias, a cargo de los apoderados fiscales, no había funcionado y que la recaudación a cargo de sujetos privados (los “rematistas”), había tenido éxito relativo. Se pudo cobrar, pero al costo de resucitar viejos agravios y fragmentar la recaudación. La solución definitiva debía venir del consenso entre el Congreso y la Cámara de Comercio de Lima, presidida por Manuel Candamo, jefe del Partido Civil y senador de la República. Piérola inicia esta vía cuando solicita al Congreso autorización para implementar un nuevo sistema de recaudación, a la vez que requiere a la Cámara de Comercio de Lima evaluar la viabilidad de una “Compañía Anónima Recaudadora de Contribuciones”.

Según las bases del gobierno, la Compañía tendría un capital de un millón de soles, con diez mil acciones, de cien soles cada una, ofertadas al público en toda la República, hasta un máximo de 100 acciones por persona. La compañía debía pagar al gobierno una mensualidad similar a la pagada por los rematistas. Los gastos de recaudación y administración de la Compañía no debían superar el 15% del ingreso bruto total y el saldo resultante se repartiría en partes iguales entre el gobierno y la Compañía. La recaudadora estaría a cargo de un directorio de 9 miembros; 8 elegidos por la Junta General de Accionistas y un personero del fisco elegido por el gobierno (RS de 14 de noviembre de 1895; Basadre, 1983, pp. 386-87; Ugarte, 2019, pp. 201-2).

Las consultas que realizó la Cámara de Comercio con el ministro de Hacienda y personas de experiencia financiera, sobre la viabilidad de la recaudadora como negocio: «persuadieron a la comisión de la favorable acogida con que el público había recibido el propósito del gobierno i de la posibilidad de llevarlo a la práctica sobre las bases indicadas por éste» (Cámara de Comercio, 1896, p. XX). Convencida de la bondad comercial del proyecto, la Cámara de Comercio aprobó el informe de

la comisión especial el 14 de diciembre de 1895 y lo elevó al ministro de Hacienda.

El gobierno, por su parte, promulgó la ley de 13 de diciembre de 1895, que repudia el sistema de remates y deroga las leyes de licitación de los impuestos al consumo de opio, tabaco, bebidas alcohólicas y timbres y que autoriza buscar mejores métodos para recaudar, excluyendo los remates (Ugarte, 2019, p. 201; Basadre, 1983, T. VII, p. 386).

La Cámara de Comercio tuvo a su cargo la fundación de la Sociedad Recaudadora, la oferta de acciones al público, la lista de los suscriptores y la designación de las personas o entidades que recibirían el 5% inicial del valor nominal de las acciones suscritas y el 20% al entregarlas (Basadre, 1983, p. 387; Ugarte, 2019, pp. 201-202). La convocatoria fue un éxito. En Lima y Callao la suscripción fue abrumadora. Al cierre de ésta (3 de febrero de 1896), los bancos recibieron pedidos de 405 suscriptores que solicitaban 26.334 acciones.

A despecho de la propaganda oficial, que afirmaba que los pequeños capitalistas imperaban en la Sociedad Recaudadora, del total de suscriptores de toda la República, sólo 98 habían solicitado cinco o menos acciones, razón por la cual podían ser catalogados como “pequeños capitalistas”. En total, estos 98 suscriptores habían solicitado 254 acciones; es decir, menos de 1% del total. No podía decirse lo mismo de los 444 suscriptores restantes que concentraban el 99% de las acciones solicitadas o de los capitalistas de Lima y Callao, que poseían el 60% de las acciones suscritas (Basadre, 1983., p. 387; Ministerio de Hacienda y Comercio, 1896; Salinas, 2014p. 115).

En el directorio de la recaudadora dominaron banqueros, comerciantes y millonarios. No hay duda. Las 346 cédulas depositadas en las ánforas, representando 7.640 votos, favorecieron a José Payán, gerente del Banco del Callao, a Martín Wells, gerente del Banco de Londres; a Juan B. Isola y a Juan J. Figari, presidente y gerente del Banco Italiano; a Lorenzo Delaude y Ernesto Ayulo, directivos de firmas comerciales, a Elías Mujica y José Oyague y Soyer, conocidos millonarios (Acta de elección de directores propietarios de la Sociedad Recaudadora de Impuestos, 31.3.1896). El primer directorio se instaló el 7 de abril de 1896 y eligió presidente al señor José Payán, artífice de la recaudadora

y el 28 de abril de ese año, se designó a la nueva empresa como: «Sociedad Recaudadora de Impuestos» (Ugarte, 2019, p. 201).

Como lo prueban los hechos, la Sociedad Recaudadora fue un gran negocio. Y existió la creencia de que era ético participar en ella, así que unos cuantos demócratas suscribieron acciones. Entre los más destacados, figura Isaías de Piérola, hijo del imperante carismático, y Antonio Bentín (ex Bentinck), primer ministro y ministro de gobierno. La participación de los demócratas fue minoritaria, porque la pretensión de Isaías para acceder al directorio obtuvo 3.081 votos; debajo del mínimo de 3.821. Sin embargo, 123 años después, el discurso sobre el pequeño capital sobrevivió en los discursos académicos (Salinas, 2012, p. 106). Pero en 1896, el proyecto era atractivo para los grandes empresarios. Si tenía éxito, sería una fuente importante de liquidez y, en ausencia de banco central, se podría otorgar créditos al gobierno.

Resultados de los contratos. 1896-1900

Los resultados del primer contrato bienal indica que la Sociedad había recaudado 594.145 libras (21 de mayo de 1896-30 de junio de 1898). Un 15% atañe a los gastos de recaudación y 322.966 libras a las “mesadas al fisco”, que deja una utilidad de 182.057 libras; y de la cual, la mitad pertenecía al gobierno y el saldo a la Sociedad. En números redondos, el 70% de los ingresos totales era del Fisco, 15% de los accionistas y 15% de los gastos de administración (Ministerio de Hacienda y Comercio, 1901). Las ventajas para el gobierno eran evidentes. Sin invertir un centavo, extendió su presencia a las provincias y obtuvo ingresos por el 17,6% de los ingresos de 1896-1897.

Ahora que se conocía el rendimiento de los impuestos al consumo, secreto de los rematistas, era el momento para proponer la estatización de la recaudadora. A diferencia del caso inglés, sin embargo, este conocimiento la consolidó. Conocidas las limitaciones del Estado rentista, sólo la recaudadora parecía contar con la organización y el personal capaz de recaudar (White, 2001; Johnson & Koyama, 2014).

Los resultados favorables persuadieron al gobierno que la Recaudadora beneficiaba a la hacienda pública. Pero ahora Piérola deseaba

una parte mayor para el fisco y recibir adelantos y empréstitos de corto plazo, como en la era del guano. El tema surgió en marzo de 1898; cuando se discutía el nuevo contrato de la Sociedad Recaudadora (Ley de 11 de enero de 1898; Resoluciones Legislativas de 4 de noviembre y 15 de diciembre de 1899).

A fines de 1899, el gobierno precisaba de un crédito de 250.000 soles para realizar gastos urgentes. La Sociedad Recaudadora podía otorgar el crédito si recibía una prórroga de cinco trimestres de acuerdo con el contrato antiguo. Cuando el gobierno rechazó la propuesta, abrió las puertas para convocar a otra empresa: «Cuando ya se tuvo evidencia de que era imposible llegar por ese medio a un arreglo con la Sociedad Recaudadora, se os pidió autorización [al Poder Legislativo] para verificar el negocio, creyéndose que la Sociedad se reduciría al fin a aceptar la operación; y con el propósito en caso contrario, de provocar nueva Compañía» (Ministerio de Hacienda y Comercio, 1900, p. 9). La autorización para provocar una nueva compañía fue concedida por la ley de 13 de diciembre de 1899, que puso fin a la Sociedad Recaudadora.

Cuando se presentaron las cuentas del segundo contrato bienal, quedó claro que éste era un negocio viable. La recaudación bruta había sido de 734.569 libras; un robusto incremento de 24% con respecto al primer contrato. Al deducir los gastos de administración (£103.953) y las mesadas al Tesoro (£317.911), la utilidad líquida fue de £312.704; un incremento de 72% con respecto al primer contrato. Como el segundo contrato estipuló que el Fisco tendría el 75% de la utilidad líquida; el gobierno recibió £ 234,528. A esta cifra se agregó la utilidad del aumento en las tasas impositivas (£10.067). Al sumar ambos rubros, el gobierno había recibido 244.595 libras; es decir, 17% de los ingresos totales del Fisco en 1900. Allí donde había fracasado imponer un sistema creíble para cobrar contribuciones y arbitrios, había triunfado la idea de una recaudadora privada propuesta por Piérola, Candamo y Payán.

La Compañía Nacional de Recaudación y el Banco Popular. 1900-1912

Cuando el Banco Popular entregó los 250.000 soles al Tesoro, el 30 de diciembre de 1899, se suscribió el contrato de empréstito y recaudación. Como los estatutos de la Sociedad Recaudadora prohibían realizar adelantos al gobierno (y el artículo debía subsistir), los adelantos serían de carácter privado, utilizando al Banco Popular como intermediario. A partir del nuevo contrato, el Banco Popular sería la fuente de créditos de corto plazo del gobierno. Como la nueva recaudadora despertó el interés por suscribir sus 10.000 acciones, los directores del Banco Popular acordaron vender las acciones de la recaudadora sólo a sus accionistas. Con este procedimiento oblicuo, interesó al público para adquirir sus 25.000 acciones.

Empréstito y renovación del contrato: 1902-1906

Las buenas relaciones entre el gobierno y la recaudadora permitieron que el primero obtuviera un crédito y la segunda renovara su contrato. De acuerdo con la ley de 2 de enero de 1902, el gobierno de López de Romaña quedó autorizado para suscribir un empréstito de 60.000 libras con la Compañía Nacional de Recaudación y que el contrato de la Compañía se extendiera hasta el 30 de junio de 1906 (Portocarretero, 1986 p.136). A pesar de que los resultados del primer semestre de 1902 no fueron como se esperaba, la Compañía recibió el encargo de cobrar el impuesto a «la renta del capital movable» (que comprende los intereses de títulos, acciones, bonos e instrumentos similares.) (Decreto Reglamentario, 6 de octubre de 1902.)

La recaudación bajo el ministro Leguía. 1903-1904

Cuando Leguía asume el ministerio de Hacienda, el 8 de setiembre de 1903, estimaba que los ingresos del gobierno eran insuficientes para el nivel de gasto público que tenía planeado. Por lo tanto, señaló en su memoria de 1905, que el sistema impositivo del Perú era nulo. Para incrementar la recaudación, aumentó los impuestos al consumo de

alcoholes, implementó el Estanco del Tabaco y aumentó el impuesto al tabaco. Estableció el impuesto al consumo de azúcar; con tasas diferenciadas para la azúcar granulada, la mascabada y la chancaca y estableció un impuesto al consumo de fósforos, actividad protegida desde 1896. La ley del alcohol fue promulgada el 16 de marzo de 1903; la ley del tabaco, el 22 de febrero de 1904 y el reglamento respectivo el 23 de febrero de 1904; la ley del azúcar y la ley de los fósforos fueron promulgadas el 26 de marzo de 1904 (Contreras, 2012, p.345; Ministerio de Hacienda y Comercio, 1904, pp. 23-58).

El “mojonazgo” y el Boletín Mensual

Antes de su inesperado deceso, Manuel Candamo encargó a la Compañía Nacional el cobro del arbitrio de ‘mojonazgo’ (de bebidas alcohólicas), en toda la República (Ley de 26 de marzo de 1904). Visto en retrospectiva, este encargo fue el más importante para expandir la recaudación. Desde el virreinato, el “mojonazgo” fue el arbitrio cobrado por los cabildos, a la circulación o al consumo de bienes difíciles de ocultar en su traslado; como vinos, rones, aguardientes y licores. Aunque también se cobró a las papas y a la coca (Hernández, 2018, p. 10).

La recaudación del ‘mojonazgo’ fue una enorme responsabilidad para la Compañía, porque hasta ese momento solo había actuado en las plazas importantes del país. Pero ahora debía tener oficinas en los municipios donde se recaudaba el “mojonazgo”, lo que planteaba nuevas interrogantes. ¿Cómo triunfar allí donde habían fracasado los apoderados fiscales? ¿Cuál debía ser el perfil de los recaudadores? ¿Cómo entrenar a los nuevos empleados; cómo actualizar sus conocimientos en los complejos aspectos de la recaudación de bebidas alcohólicas? ¿Cómo establecer un medio de comunicación directo entre el nuevo gerente, Benjamín Avilez y las dependencias fuera de Lima?

La solución que encontró Avilez, gerente de la Recaudadora, fue una innovación. Decidió publicar un boletín mensual, como medio masivo de comunicación, sin las limitaciones de la correspondencia oficial. Un medio ideal para reunir todo el conocimiento útil para educar a los recaudadores, a lo largo y ancho del territorio nacional.

La ocasión para iniciar el nuevo estilo de comunicación fue el “mojonazgo”. Como recalcó Avilez, el carácter local del arbitrio exigía evaluar la bondad comercial de cada plaza y proveer recaudadores donde la Compañía careciera de ellos. Reforzó el plantel de empleados y extendió su presencia a gran parte de la República; una hazaña nunca intentada. El acto equivalía a extender la presencia del gobierno a las provincias, irrumpir en los cotos privados de los caciques y gamonales provincianos y extender la recaudación a los pueblos apartados, donde el gobierno no tenía representantes, ni ejecutaba gastos.

Para concretar un futuro halagüeño, la Compañía precisaba de comisionados con premio y empleados rentados. Pero en el corto plazo, la Compañía optó por los comisionados (provisionales) que centralizan información y recaudación en las oficinas departamentales y zonales.

A inicios de 1904, se estimaba que la recaudación anual sería de 100.000 libras peruanas (Lp. 8,333 mensuales). Pero un año después, en abril de 1905, la recaudación mensual bordeaba apenas las 5.000 libras peruanas. Los magros resultados se explicaron así: por no haber recaudado en los 500 distritos debido a los obstáculos de los consejos municipales, a la diversidad de tarifas y ausencia de reglamentación uniforme y, además, por la abierta hostilidad hacia el personal de la recaudadora, que recién se empieza a informar desde julio de 1904; tanto la protesta de los propietarios de fundos, como de los contribuyentes urbanos, en la costa, sierra y selva. Recién ahora la Compañía Nacional de Recaudación descubría las dificultades de la tarea y la elite gobernante tomaba consciencia de la fragmentación del país y que las fuerzas sociales excluidas de la dinámica del sector exportador, no se habían comprometido en un proyecto común de nación.

Confrontar a la elite limeña con la realidad, no implicó que se adoptaran medidas correctivas. A lo más, los notables limeños (los “honoratiores”¹) solo estaban dispuestos a darle más atribuciones a la

1 Se llama honoratiores –“administradores “honorarios”- a aquellas personas que en virtud de su situación económica están en disposición de administrar y dirigir duraderamente una asociación como profesión accesoria no retribuida, o por una retribución nominal o de honores, (...) Supuesto absoluto de la

Compañía para que impusiera la presencia del Estado central en las provincias a través de la recaudación de impuestos, sin contrapartida en cuanto al gasto público o a la concesión de derechos políticos a los peruanos que vivían en la periferia económica del país. Fue, por lo tanto, a partir de la exacción de impuestos, gabelas, contribuciones, “mojonazgo” y derechos varios, que el Estado central empezó a vertebrar el país a través de un cuerpo administrativo. Y por tal razón, un cuerpo sin alma, un Estado sin nación, un Gobierno sin ciudadanos. El Perú era cada vez más Estado central y menos nación. Más recaudación y menos democracia. Bajo estas condiciones, el aumento de los ingresos del fisco no era una señal de progreso, sino de atraso, en términos de ciudadanía, democracia y nación.

La gran expansión. 1905

A partir de julio de 1905, llegan los primeros informes favorables. Las oficinas departamentales y zonales dan cuenta de incrementos de 200% en la recaudación. Para 1905, el esfuerzo de la Compañía Nacional empieza a dar sus primeros frutos. El experimento del ‘mojonazgo’ había sido un laboratorio de ensayo a nivel nacional que permitió extender y consolidar la organización, desarrollar su departamento contable sin perder el control de la recaudación y, lo más importante, permitió estrechar vínculos con los municipios, estableciendo una sobria imagen de eficiencia y seriedad. Por lo tanto, fue a partir de 1905 que se consolida la compañía de recaudación y se amplía su cobertura, previo “maduro estudio” y consulta a los interesados. Las medidas adoptadas por Leguía, ministro de Hacienda en las presidencias de Candamo y José Pardo, permitieron el despegue de la Compañía Nacional. A diferencia de 1901 y 1902, cuando los ingresos ascendían lentamente (de 415.180 libras peruanas a 419.340 Lp.), los años siguientes atestiguan

posición de los administradores honorarios en esta significación primaria, de poder vivir para la política sin tener que vivir de ella, es un cierto grado de “bienestar” o independencia económica derivado de sus propios negocios privados (Weber, 1978, p. 290).

un aumento respetable. Así, el monto bruto de recaudación, entre 1903 y 1905, casi se duplica; de Lp. 470.780 a Lp. 868.995.

En setiembre de 1905, la Compañía Nacional adquirió una organización inmensa. El norte se dividió en tres partes (Tumbes y Piura; Lambayeque-Libertad-Ancash y Cajamarca-Amazonas-Moyobamba). El centro, en dos; Junín-Huánuco e Ica-Huancavelica-Ayacucho. Y el sur, en dos partes; Cuzco-Apurímac y Arequipa-Puno-Moquegua-Tacna. Liderando las tres agrupaciones, se hallaban 105 jefes departamentales, provinciales y zonales.

El contrato de recaudación y el ministro Leguía.

A inicios de 1905, la Compañía Nacional de Recaudación era un negocio próspero, pero su futuro era incierto pues la concesión concluía el 30 de junio de 1906. Fue una bendición que quince meses y medio antes de que finalizara su contrato, Benjamín Avilez, gerente de la Compañía Nacional, suscribe un contrato ad referendum con Leguía, ministro de Hacienda, el 15 de marzo de 1905, en el que renuncia a 15 meses y medio, a cambio de extender el contrato hasta diciembre de 1911.

Al ser ad referendum, el contrato debía ser aprobado por el Congreso de 1905. Vistos los resultados de la recaudadora, las comisiones de Hacienda de ambas cámaras no tuvieron reparos para sancionarlo. Los senadores F. Barreda y Osma, M. Adrian Ward y J. J. Reinoso pensaron que los beneficios del sistema de sociedades anónimas eran tan positivos, que recomendaron su aprobación (dictamen, 8 de agosto de 1905). Igualmente, los diputados J. Matías Manzanilla, Clemente J. Revilla, J. Fernando Gazzani, Felipe S. Castro y Carlos Oquendo, admitían como hecho incontrovertible la necesidad de continuar bajo el régimen de las sociedades anónimas, recomendando la aprobación del proyecto (Congreso de la República, 1905pp. 444, 446-447).

Una reacción tan favorable parece extraña hoy día. Pero en 1905, la privatización había alcanzado su cénit. La Sociedad Recaudadora de Impuestos primero y la Compañía Nacional de Recaudación después, irrumpieron con éxito en el escenario nacional. El volumen de sus ca-

pitales sociales, enlazados con los de los bancos, las colocaba en la primera fila empresarial. Su vinculación con el alto comercio y el vigor y eficiencia de su personal, al compararlos con la administración estatal, los mostraban ante la opinión pública como los heraldos de la modernidad. En ese momento, los congresistas no vieron inconvenientes para que la Compañía Nacional de Recaudación cobrara los arbitrios de Lima y Callao, o que se aprobaran las bases para una compañía recaudadora en Trujillo o que se presentara un proyecto legislativo para encargar por cuatro años la recaudación de las Juntas Departamentales a una sociedad anónima (Caja de Depósitos y Consignaciones [CDC], 1954; Ministerio de Hacienda y Comercio, 1905).

El cierre del debate, a cargo de Leguía, fue breve y didáctico. Precisó, claramente, la diferencia entre el contrato que se estaba examinando y los anteriores, cuando la recaudadora precisaba de enormes capitales sociales para celebrar su contrato con el Estado, porque debía otorgarle empréstitos considerables. Para levantar los capitales con los cuales debía cubrir dichos préstamos, se habían impuesto condiciones onerosas a la recaudación, sin que hubiera necesidad intrínseca. Leguía conocía de los adelantos; es decir, que la recaudadora percibía las rentas del Estado día a día, pero las entregaba al fisco como anticipos, bajo la forma de aceptaciones a noventa días, que debían descontarse al tipo bancario de 2% trimestral para que el tesoro obtuviera efectivo. Cuando las rentas no llegaban a 300.000 libras anuales, el negocio podía tener justificación. Pero diez años después, cuando la renta de la recaudadora se había más que duplicado, alcanzando las 700.000 libras, los descuentos podían representar para el Estado hasta 5.600 libras. En teoría, Leguía estaba convencido que estas viejas prácticas terminarían con el nuevo contrato, pues las entregas serían ahora quincenales y el gobierno no tomaría más préstamos de la Recaudadora.

Al margen de las réplicas, duplicas y humoradas de los congresistas, el mensaje del ministro Leguía caló en la clase política. Había que encontrar nuevos medios para financiar más empréstitos y había que emprender más obras públicas para justificar más empréstitos. Este era el camino que proponía recorrer en las siguientes décadas. En este rumbo, no estaba sólo; lo acompañaban los banqueros; nuevos y viejos, los

heraldos de la nueva política fiscal, los más interesados en reemprender la senda de los grandes empréstitos.

La Compañía Recaudadora de Impuestos. 1913-1927

El contrato de la Compañía Nacional de Recaudación vencía el 31 de diciembre de 1911. Sin embargo, meses antes, el presidente Leguía empezó a buscar locadores para renovarlo. Pero como el gobierno debía cancelar previamente el préstamo otorgado por la recaudadora al inicio de sus operaciones, su presidente, Mariano Prado, solicitó la prórroga del contrato hasta que la deuda fuera pagada. Con ese artilugio, pudo continuar en el cargo un año y unos meses más (Compañía Recaudadora de Impuestos, 1913).

Las conversaciones de Leguía con el Banco del Perú y Londres sobre el contrato de recaudación tuvieron lugar cuando el prestigio del Banco y el de José Payán se hallaban en su cénit. Eventualmente, las negociaciones con Leguía dieron lugar a la ley N°1566 de 28 de marzo de 1912, que encarga al Banco del Perú y Londres a formar la Compañía Recaudadora de Impuestos (Portocarrero, 1986, p. 136). Sin embargo, debido al violento ambiente político que rodea las elecciones de mayo de 1912, el directorio suspendió el trato y tomó distancia hasta que el Congreso eligiera al nuevo mandatario. Esta posición fue sustentada por Lorenzo Delaude en Lima y avalada por Payán y el sindicato de Paris (Banco del Perú y Londres, 1912).

Payán y Billinghurst: la nueva recaudadora, 1913

El presidente Billinghurst empezó su mandato con la intención de pagar todas las deudas del Estado, para lo cual requería un préstamo de 6 millones de libras peruanas, equivalente al doble de los ingresos fiscales. Asimismo, para los gastos urgentes, solicitó al Banco de Perú y Londres un préstamo por Lp 200.000. Payán accedió a cubrir la mitad, siempre y cuando el Banco Alemán aportara la otra mitad y el ministro de Hacienda reiniciara el servicio de la deuda impaga con ambos bancos. Aunque las negociaciones sobre la recaudadora concluyeron en enero de 1913, a favor de Payán y del Banco del Perú y Londres, es del caso

señalar que, a inicios de dicho mes, el National City Bank of New York había considerado seriamente acceder a dicho contrato.

En 1913 (según la Ley 1566), Billinghurst autorizó a Payán a que el Banco del Perú y Londres constituyera una sociedad para recaudar, por cuenta del Estado, trece impuestos fiscales y administrar los estancos del Estado (Decreto Supremo de 13 de febrero de 1913). De acuerdo con la práctica habitual desde la era del guano, se excluyó las rentas de aduanas y los derechos de los muelles fiscales.

La sociedad tendría un capital efectivo de Lp 1'500.000 y se denominaría, "Compañía Recaudadora de Impuestos". Le prestaría al gobierno Lp 1'245.000 a la par y al 7% anual; los intereses se pagarían trimestralmente y el principal sería devuelto al vencimiento del contrato. La Compañía recibiría una comisión de 1% sobre los ingresos netos y los gastos de administración no podrían exceder de Lp 115.000 anuales. El gobierno recibiría entregas quincenales a cuenta de los impuestos recaudados y podría girar a cargo de la Compañía, a cuenta de los rendimientos de un trimestre.

El 11 de marzo de 1913, la junta general de accionistas de la recaudadora aprobó sus estatutos y eligió a Payán, como presidente, a La Rosa, como vicepresidente y como directores, a Lorenzo Delaude y Alfredo L. Ayulo, ambos del Banco del Perú y Londres. Los directores por el Banco Popular, fueron Mariano Ignacio Prado y Aurelio García y Lastres. Los directores del gobierno, Ezequiel Álvarez Calderón y Enrique Oyanguren fueron designados por R. S. del 12 de marzo de 1913. Al día siguiente, se eligió a José Carlos Bernalles como gerente y a Luis Felipe Villarán como subgerente, que asumen sus cargos el 1º de abril de 1913. Como José Payán debía viajar a París, la Junta General de Accionistas designó en su remplazo a Pablo La Rosa.

Planes de Expansión y Reformas Internas

Para transformar los impuestos en una garantía para préstamos extranjeros, la nueva administración reorganizó la recaudadora; aunque sin éxito; debido al malestar financiero que envuelve Europa desde 1913 y del que no saldría hasta la Gran Guerra (Carlos Camprubí, 1967, p. 65).

Por lo tanto, para incrementar los ingresos, el gerente Bernalles invocó el pago puntual de las contribuciones de patentes a los profesionales del país, (mayo de 1913) y se esmeró en la recaudación de las juntas departamentales y de los municipios. Bernalles pidió a sus jefes zonales austeridad en los gastos y cuidado en los inventarios. Recordando la dualidad gobierno-accionistas, planteada por Payán, sintetizó el peligro que corrían: «no podemos exponernos a que el gobierno repare nuestras cuentas ni agraviar a nuestros accionistas, cuyas utilidades son ahora reducidísimas» (Compañía Recaudadora de Impuestos, 1913 a 1940). Estableció, asimismo, una oficina a cargo de las rentas municipales y departamentales de Lima, una sección vigilancia, turnos día y noche, implementó el reparto de ron de quemar a domicilio y una oficina para proveer transporte y dar mantención a las acémilas (se triplicó su número, mientras que los gastos cayeron en 50%).

Fin de los experimentos público-privados de Payán.

Cuando el Banco del Perú y Londres se hizo cargo de la Salinera y la Recaudadora, el futuro parecía venturoso. La recaudación había sido magnífica entre 1906 y 1914 y se pensó que el entorno garantizaría el futuro. En esos momentos, circulaban Libras peruanas de oro y soles de plata. La banca era libre, sin banca central ni superintendencia. Bancos internacionales eran parte del capital social de los bancos y la recaudación de los impuestos internos estaba a cargo de la banca. Sin embargo, a pesar de las apariencias, la etapa que va de 1908 a 1914, fue inimaginable para el banco y la recaudadora. Pero, al estallar la Gran Guerra todo empeoró. El patrón oro con sede en Londres colapsa (Crabe, 1989, p. 423) y la moneda metálica desaparece del Perú. En su lugar, surgen los cheques circulares al portador emitidos por la banca (Ley 1968 de 22 de agosto de 1914). La situación del banco empeoró, obligando al Anglo South American Bank, su socio, a examinar la cartera del Banco del Perú y Londres, en junio de 1914.

En síntesis, todo indica que el experimento fiscal-financiero que ponen en marcha Payán, Piérola y Candamo, en 1896, basado en la cooperación entre el gobierno, la banca y la empresa privada para ad-

ministrar la cosa pública llega a su fin en 1919. Los ensayos con las Empresas Eléctricas Asociadas, la Compañía Peruana de Vapores, la Compañía de Inversiones de Cerro de Pasco, la Azufrera Sechura, el escandaloso no nato ferrocarril del Noroeste, así como las operaciones del “Credit Foncier”, culminan en un enorme fiasco, que afecta los estados financieros del Banco del Perú y Londres y que muestra, según Quiroz, la declinación de su prestigio y el colapso de su política bancaria (Quiroz, 2014, p. 290). Visto en perspectiva, la primera etapa de cambios fiscal-financieros que implementa José Payán, el “mago de las finanzas peruanas,” llega a su fin en 1919, coincidiendo con su multitudinario entierro y el declive de las finanzas europeas. Ese año ya era evidente la profundidad de la transformación que había ocurrido en las finanzas públicas y el Estado. Fue el fin de una época.

El Departamento de Recaudación de la Caja de Depósitos y Consignaciones y la deuda externa en Nueva York. 1919-30

Desde su refugio inglés, Leguía intuye que el ciclo dorado de las finanzas europeas ha llegado a su fin y que los Estados Unidos se convertirán en el centro mundial de la postguerra. En consecuencia, a su regreso a Lima para participar en las elecciones de 1919, se detiene en Nueva York para entrevistarse con Frank A. Vanderlip, presidente del “National City Bank”, que deseaba expandir las inversiones y el comercio de los Estados Unidos en América Latina, como parte de un plan para convertir a Nueva York en el centro financiero del mundo. Leguía deseaba colocar bonos del gobierno peruano en la bolsa de Nueva York (en US dólares) para financiar grandes obras públicas, para amortiguar la caída de los precios de las exportaciones. Pero no era fácil acceder a estos créditos porque se debían establecer relaciones con los operadores de la bolsa y cumplir con sus reglas, especialmente, las no escritas. Además, el gobierno peruano debía contar con el respaldado de un ente con mayor capacidad financiera que la Recaudadora, para garantizar la emisión y el servicio de los bonos.

En tal sentido, desde el inicio del Oncenio, las relaciones del gobierno con la Compañía Recaudadora de Impuestos fueron tirantes. En agosto de 1921, el distanciamiento fue evidente, cuando una comisión del Congreso empezó a investigar el contrato de recaudación de 1913 celebrado con Billinghamurst. El dictamen sirvió de base para un drástico proyecto de ley que autoriza al gobierno a tomar la recaudación a partir del 1º de enero de 1922 y a fundar una Dirección General de Impuestos Internos, previo pago del empréstito de Lp 1'245.000 a la recaudadora (Basadre, 1983, T. IX, p. 353).

El debate mostró cuánto había cambiado la imagen de las recaudadoras. José Antonio Encinas, diputado por Puno, se preguntó qué beneficios había aportado la Compañía Recaudadora al Perú, porque para él, había cumplido el rol de usurero, que entrega al gobierno una suma de dinero en horas de angustia, a trueque de obligaciones odiosas. La intervención de Aníbal Maurtua, diputado por Pachitea y autor de la propuesta para fundar el Banco de la República Peruana fue lapidaria. Según él, en 1896, se había transitado del sistema de los publicanos al de los explotadores y por eso se debía apoyar la propuesta de Leguía y fundar un banco nacional. Las acusaciones fueron negadas por la Compañía Recaudadora de Impuestos en un oficio al presidente de la cámara de diputados y en comunicados en los periódicos, en septiembre de 1921. Su febril gestión permitió que la recaudadora detuviera el cierre; pero su destino estaba sellado. Su reputación había sufrido un duro golpe y a partir de entonces, adoptó un perfil bajo y se adaptó a las medidas.

Los “Money Doctors” y el Banco de Reserva

Entre 1919 y 1922, el Departamento de Estado asistió a los banqueros y a los “international money doctors” en sus incursiones en América Latina para disciplinar las finanzas públicas, pues creía que colocar los bonos de estos gobiernos en la bolsa de Nueva York era muy arriesgado (Adamson, 2002, p.481). Por su parte, las conferencias de Bruselas de 1920 y la de Génova de 1922, recomendaron restablecer la estabilidad mundial con finanzas responsables y el retorno al patrón oro. En

Génova se pidió a los bancos centrales cooperantes velar por el retorno al patrón oro y la fundación de bancos centrales allí donde no existieran (Seidel, 1972, p. 524). En consecuencia, para colocar bonos en la Bolsa de Nueva York, los países de América del Sur debían implementar las políticas de los “international money doctors”, como Kemmerer o Cumberland y/o fundar un banco central.

Colocación de bonos peruanos en Nueva York. 1922

Desde mayo de 1921, The Guaranty Trust Company podía colocar los bonos del Perú en Nueva York (Maurer, 2013, p. 168); si aceptaban que un ‘money doctor’ examinara las aduanas (Stallings, 1987p. 252). Para ello, Leguía contrata a Cumberland (Quiroz, 1989p. 88; Maurer, 2013. p. 169). Pero no fue necesario, porque Leguía funda un Banco de Reserva (en 1922), condición suficiente para los préstamos (van Zeeland, 1923, p. 152; Basadre, 1983, T. XIV, pp. 143-44). Este fue un cambio mayor. El Banco de Reserva emitiría billetes en remplazo de los cheques circulares, coordinaría con los bancos y tendría la Cámara de Compensación, (para el canje interbancario de cheques) que eran funciones de la Caja de Depósitos y Consignaciones.

Cuando se otorga el permiso (ley 4387 de 14 de julio de 1922) Leguía coloca la primera emisión de bonos en Nueva York por US\$2,5 millones, a cargo de The Guaranty Trust (Quiroz, 1989, p. 184). Y dos años después (octubre de 1924), se colocan los bonos del “empréstito de saneamiento” por 7 millones de dólares. En noviembre de 1925, se flotan los “bonos del petróleo” por US\$ 7,5 millones, para amortizar los bonos de The Guaranty Trust, de julio de 1922, que aún estuvieran en circulación (Stalling, 1987, p. 258). Con el saldo se canceló el déficit de los presupuestos de 1922, 1923 y 1924, las obras de Olmos y gastos varios (Basadre, 1983, p. 365).

Entonces, mientras que en 1923 y 1924 disminuye la deuda flotante y la de corto plazo del gobierno y se mantiene la deuda con la recaudadora; fue sorprendente que el total de la deuda estatal se elevara hasta el 144% de los ingresos fiscales de 1924. ¿Cuál fue la causa del gigantesco y súbito aumento? Según Pablo Luna (2018, p. 62), la causa fue la deuda

externa que, en apenas dos años, se convierte en el rubro más importante de la deuda pública. Era evidente que el leguismo mantenía su objetivo: «de centralización y concentración del endeudamiento del Estado, con vistas a lograr el “gran empréstito” de liquidación y consolidación» en Nueva York (Luna, 2018, p. 62). Para que se concretara el gran empréstito, la Compañía Recaudadora de Impuestos carecía de la dimensión necesaria y sería preciso adoptar medidas que le pusieran fin.

Cierre de la Compañía Recaudadora de Impuestos. 1925-1926

Durante 1924, Leguía multiplica la aprobación de pequeños impuestos locales y coloca su recaudación en la Caja de Depósitos y Consignaciones (CDC). En el segundo trimestre, se transfieren a la CDC los fondos de la Deuda Interna depositados en la recaudadora, al igual que Lp 200.000 para el Empréstito de Ferrocarriles.

En 1925, el gobierno transfiere al Banco del Perú y Londres y al Banco Italiano Lp 500.000 de la venta de timbres y papel sellado que se hallaban en la Recaudadora. Al Banco Alemán Transatlántico le transfiere las rentas del Hospital del Niño, en la Recaudadora. Sin embargo, el golpe de fuerza vino en 1926, con la Ley 5461 que autoriza colocar en Nueva York los “Bonos de Oro de la República del Perú, 1926”, hasta por US\$ 30 millones, para cancelar la deuda del gobierno con la Compañía Recaudadora de Impuestos (Mensaje Presidencial, 1927; Quiroz, 1989, p.184). Unas semanas después, el gobierno entrega a la Compañía Recaudadora Lp 100.000 más bonos de Tesorería, como cancelación parcial del empréstito de Lp 1'245.000 de abril de 1913, debiendo renunciar irrevocablemente a continuar con la recaudación (Basadre, 1983, T. IX, p. 38).

El Departamento de Recaudación de la Caja de Depósitos y Consignaciones

En 1927, Leguía ya está listo para colocar el Empréstito Nacional Peruano por US\$ 100 millones, una cifra enorme. Para respaldar su

aventura, Leguía necesita de la Caja de Depósitos y Consignaciones (CDC), la asociación de los bancos de Lima, la entidad más adecuada para recaudar impuestos y realizar el servicio de la deuda pública externa. En tal sentido, la Ley N°5764 de 14 de marzo de 1927 autoriza a la CDC a encargarse de la recaudación, las garantías y el servicio de la deuda externa, hasta por 5 millones de libras esterlinas o su equivalente en US dólares. Asimismo, la CDC se encargará de administrar los estancos del tabaco y del opio, los impuestos de alcoholes y demás rentas confiadas originalmente a la Compañía Recaudadora por el gobierno, municipalidades y otras corporaciones (Ley N°5746 y Resolución Suprema de 30 de marzo de 1927). Igualmente, la CDC se encargará del servicio de los empréstitos externos celebrados o que celebre el gobierno. Para implementar la política, se había creado previamente un Departamento de Recaudación (como parte integral de la Caja), que asume funciones en abril de 1927. Poco después, el 18 de diciembre de 1927, se autoriza la primera serie del Empréstito Nacional Peruano por 50 millones de dólares, a flotarse en la bolsa de Nueva York (United States Senate, 1932, p. 1360). Para que los socios extranjeros conocieran el nivel de recaudación y de reservas de moneda extranjera, el 29 de diciembre de 1927 se suscribe un acuerdo entre la República del Perú y la Caja de Depósitos y Consignaciones, con la participación de J & W Seligman y The National City Bank (United States Senate, 1932, p. 1360); autorizando a los dos bancos extranjeros a designar un director en la Caja de Depósitos y Consignaciones y en el Banco de Reserva. Un hecho inusual, por decir lo menos (Basadre, 1983, T.IX, p. 367).

Wall Street y los experimentos público-privados del Oncenio

Gracias al enorme poder político que concentra Leguía durante el Oncenio, pudo construir una estructura financiera pública-privada que permite a la banca privada incursionar en dos áreas del Estado moderno: la recaudación de impuestos y la deuda soberana.

Leguía informa de la nueva estructura financiera en su mensaje al Congreso de 28 de julio de 1928, indicando que la Caja de Depósitos y Consignaciones estará a cargo de: «la recaudación de todas las rentas

de la República, con excepción de las provenientes del Correo, de las Aduanas y de las afectas específicamente a empréstitos externos» (Mensaje Presidencial, 1928).

Al comparar el plan de Leguía con el caso inglés, las diferencias saltan a la vista. En Inglaterra, la recaudación era estatal y la deuda pública, en bonos de largo plazo y en libras esterlinas, colocados en la bolsa de Londres, bajo una estructura política democrática, con separación nítida entre los fondos públicos y privados. En el Perú, en cambio, una voluntad impone una estructura internacional que une los intereses públicos con los privados (nacionales y extranjeros), al amparo de una estructura política autoritaria. El arreglo fue satisfactorio para los bancos extranjeros porque les compensaba el elevado riesgo de colocar bonos peruanos (en dólares) en la bolsa de Nueva York. De otro lado, el acuerdo no era conveniente para el Estado peruano porque los bonos eran de corto y mediano plazo y en dólares, lo que implicaba un elevado riesgo cambiario, político y financiero, pues conectaba las crisis frecuentes de una bolsa activa que administra flujos enormes con las finanzas públicas de un país en desarrollo. En especial, si se releva que el trato se cierra pocos meses antes de la Gran Depresión y que los ingresos que obtuvo el Perú financiaron gastos corrientes.

¿Cómo concluye esta aventura? Según James Lynch (1949), el Perú estaba muy endeudado en la bolsa de Nueva York; su deuda externa era de 111 millones de dólares al 30 de junio de 1929, es decir, 77% de la deuda peruana. «El servicio de la deuda pública, que fue apenas 2,6% del presupuesto de 1920, se elevó al 21% en 1929» (Lynch, 1949, p. ii). Según Pablo Luna (2018), el endeudamiento público en 1930 alcanzó un nivel desconocido: «su total sobrepasa el 331% de los ingresos fiscales. (...) se puede afirmar que la “Patria Nueva” multiplica por 6 el monto de la deuda pública peruana. El endeudamiento externo, luego de las tres series (sic) del Empréstito Nacional Peruano, representa 70% de la deuda pública»

¿En qué condiciones se colocaron los bonos, tipos de interés, comisiones y garantías? ¿Qué derechos se otorgaron a los prestamistas? Gianfranco Bardella (1989) sintetiza la experiencia de esta manera:

Si bien es cierto que el número de las operaciones crediticias concertadas durante el “Oncenio” no pasó de doce, las garantías con que la deuda fue respaldada y los derechos que se otorgó a los prestamistas, nos hablan de una línea de conducta que, en la actualidad, sería tildada con razón de entreguista. Y ello sin mencionar el juicio que merecen las condiciones en que esas operaciones fueron estipuladas, tanto acerca de los tipos de interés como de las condiciones de colocación, las comisiones, etc. (p. 245).

Como se ve, la nueva estructura de las finanzas públicas no era viable. A diferencia del Reino Unido, Leguía no estableció vínculos estables entre el pago de la deuda en Nueva York y los ingresos del gobierno peruano. La precariedad institucional del esquema saltó a la vista con la Gran Depresión y con el golpe de Estado a Leguía, que pone fin al experimento público privado del Oncenio. El nuevo gobierno suspende el servicio de la deuda externa y cuando Hoover otorga la moratoria a Europa, en 1931, el gobierno peruano también declara la moratoria de su deuda externa por 16 años (Walker, 2006, p. 113).

De la Caja de Depósitos y Consignaciones al Banco de la Nación. 1927-1968

La segunda parte del ensayo (un adelanto de una investigación en curso) examina los antecedentes del Banco de la Nación. Una tarea menor, en apariencia, porque la banca, en sí misma, no es un tema popular de investigación. Se podría empezar señalando que el Banco de la Nación se funda en 1966, durante el primer gobierno del arquitecto Belaúnde. Sin embargo, al revisar los antecedentes se descubren tramas sugestivas. El Banco no surge de la nada. Usó los recursos, el personal y la infraestructura de “La Caja de Depósitos y Consignaciones” (CDC), fundada en 1905, en cuyo directorio estaban los Bancos de Lima (que desde allí coordinan sus actividades y la tasa de interés) y que tenía a su cargo a la cámara de compensación, como si fuera un banco central. Por lo tanto, el relato podría empezar desde allí. Pero lo cierto es que Leguía crea un

“Departamento de Recaudación” en la estructura de la CDC en 1927, que reemplaza a la “Compañía de Recaudación de Impuestos.” Estos argumentos deberían persuadirnos de que la narrativa sobre el Departamento de Recaudación de la CDC empieza en 1927 y concluya en 1963, cuando es expropiada.

Crisis generalizada. El Legado del Oncenio

El gobierno transitorio de Benavides se instala en medio del caos político y económico que trae el fin del Oncenio y la Gran Depresión. Nos encontramos en un cambio de época o en una discontinuidad (si usamos la expresión de Foucault), cuando el torbellino político trajo cambios de fondo en las finanzas públicas y privadas. En apenas dos meses (abril y mayo de 1931) se promulga la ley de bancos, se crea la Superintendencia de Banca y Seguros y se suspende el servicio de las deudas del Estado (internas y externas) para financiar el presupuesto. Se adoptó el patrón oro (sol de oro sin acuñar) y se crea el Banco Central de Reserva, a sugerencia de la Misión Kemmerer. Las medidas consolidan el billete fiscal (reemplazo del cheque circular) y colocan al banco central en el centro del sistema financiero, en desmedro de la CDC, que va a especializarse en la recaudación y en el servicio de la deuda interna.

De la Gran Depresión a la Posguerra. La hacienda pública entre 1933 y 1948.

En el plazo que dura su gobierno provisorio, Oscar Benavides no pudo reparar la quiebra sistémica del mundo político realizada por Leguía en el Oncenio. Incapaz de arbitrar entre las fuerzas en conflicto, anuló las elecciones de 1936 y fue proclamado presidente provisorio por tres años más. La elección de 1939 fue ganada por Manuel Prado, gracias al patrocinio de Benavides y sin haber renunciado previamente a sus cargos de gerente general y presidente del Banco Central. En consecuencia, la política fiscal entre 1933 y 1945 fue la misma.

La Hacienda Pública entre 1933 y 1945

Los doce años que empiezan en 1933, están dominados por los gobiernos de Oscar Benavides y Manuel Prado que implementan una política expansiva favorable al sector industrial, al que exoneran del pago de aranceles, prohibiendo la importación de bienes similares a los producidos localmente, a la vez que establecen el Banco Industrial. Cada vez fue más difícil importar productos finales, insumos y bienes de capital, porque la producción mundial se había reducido debido a la guerra mundial. Con estas medidas aumenta la producción industrial, pero el empleo manufacturero lo hizo en 35%. (Coronado, 1995, p. 60).

El gobierno de Benavides también aumentó la recaudación del impuesto a la renta, el impuesto a las utilidades empresariales y duplicó las tarifas a la exportación. Visto en conjunto, entre 1933 y 1939, las exportaciones aumentaron en 11% y los ingresos fiscales en 13%. En cambio, el gasto público aumentó en un gigantesco e insostenible 238%, que permitió construir una red vial en la costa y duplicar el empleo estatal, de 12,000 a 25,000 trabajadores. Permitió establecer el seguro Social obrero, construir viviendas y comedores populares, ampliar la protección de la salud de los trabajadores, reestructurar el Ministerio de Educación, fundar el Ministerio de Salud, Trabajo y Previsión Social y construir carreteras, especialmente, en las áreas de menor desarrollo, como la sierra sur (Coronado, 1995, p. 59).

Manuel Prado y los Impuestos Directos. 1939-1945

El gobierno de Manuel Prado incrementó los impuestos directos modificando la ley N°7904 de 1934, para que los azucareros (y los demás negocios) informaran de sus actividades productivas. Como esta ley introduce los impuestos cedularios, se establecen tasas favorables a la industria. Con estas medidas, la recaudación de los impuestos directos se elevó de 9% de los ingresos totales en 1930, a 40% en 1948. Un cambio notable en las finanzas públicas (Díaz, 2007, p.193).

En segundo lugar, elevó el impuesto a las exportaciones a 20 %, (siempre que sobrepasaran 25 % de la base impositiva). Si en 1939, los impuestos a las exportaciones representaron el 10% del valor total

de la recaudación; en 1946, alcanzaron el 27%. Con respecto a las exportaciones agrícolas, si estas contribuían con el 4% de la recaudación en 1939, su aporte se elevó a 35% en 1945. En tercer lugar, Prado aumentó el impuesto a las utilidades; de 30% en 1939, a 53% en 1943 (Coronado, 1995, p. 60). Así, las actividades más gravadas en estos años fueron el azúcar y el algodón que, según Quiroz, financiaron la liberalidad fiscal de la que gozó la industria (Díaz, 2007, p. 107).

Manuel Prado. Gestión de los impuestos directos

¿Cómo elevó el gobierno de Manuel Prado los ingresos fiscales? En 1941, Prado adopta tres medidas que afectan las competencias de la CDC. Primero, convierte las oficinas departamentales de la Superintendencia General de Contribuciones en: «eficientes colaboradoras del organismo central, ubicándolas en los puntos geográficos de mayor importancia económica y administrativa y proporcionando una preparación adecuada al personal que sirve en ellas». Los trabajadores recibieron una cartilla de instrucciones sobre cómo recaudar y fiscalizar. Se precisó a los visitadores, las funciones de fiscalización y control que debían ejercer sobre las oficinas y zonas de su jurisdicción (Mensaje Presidencial, 1943).

Segundo, la Superintendencia General de Contribuciones va a cobrar los impuestos a las utilidades, a los predios, personales, a los seguros, a las sucesiones, al derecho de títulos, de patentes de Lima y Callao, diversos y multas. El Departamento de Recaudación de la CDC, en cambio, va a cobrar: el impuesto a la renta del capital movable, la alcabala de enajenaciones, el impuesto de registro, las rentas constitucionales judiciales y el impuesto a las joyas (Ministerio de Hacienda y Comercio, 1945, p. 612. Barragán, 1999, p. 76. Díaz, 2007, pp. 99 y 151).

Tercero, se implementó el catastro de la propiedad rústica y urbana para aumentar la recaudación predial, consolidando el registro público. Este plan contemplaba: «...la ejecución de los planos catastrales de los importantes valles de Jequetepeque, Chicama, Santa, Nepeña, Fortaleza, Pativilca y Supe y de diecisiete ciudades comprendidas en ellos» (Mensaje Presidencial, 1943, p. 99; Díaz, 2007, p. 154).

De la Gran Depresión a la posguerra. El Departamento de Recaudación de la CDC

La política fiscal de Benavides y Prado tuvo éxito gracias al “Departamento de Recaudación” de la Caja de Depósitos y Consignaciones (CDC), creado para recaudar los impuestos internos y las rentas municipales (Ministerio de Hacienda y Comercio, 1933; 1934, p. 113). Para mantener su eficiencia, el “Departamento de Recaudación” de la CDC tuvo que adaptarse a la coyuntura. Así, durante la grave crisis de 1929, estableció un órgano interno para vigilar el presupuesto y supervisar los gastos de las oficinas y, a la vez controlar los productos sujetos a impuestos y tasas. En las décadas de 1930 y 1940, aumentó el número de garitas y dividió las zonas de visitas en sectores, para que sus intervenciones fueran más rápidas, sus costos operativos más bajos y los viáticos estuvieran en función de las condiciones de cada zona (Caja de Depósitos y Consignaciones [CDC], 1932, pp. 3, 12).

En 1939, el Departamento de Recaudación de la CDC había alcanzado dimensiones gigantescas. Tenía 39 zonas de recaudación y 475 dependencias, aparte de sus productos globales, que la obligaban a conocer las causas y efectos de posibles disminuciones de la recaudación o las deficiencias que podrían surgir en el servicio. Para enfrentar los desafíos, el Departamento de Recaudación amplió sus reportes estadísticos mensuales y proveyó al gobierno con información relevante de sus 39 zonas de recaudación, sus 475 dependencias y sus productos globales; detalló los rendimientos específicos e identificó los sujetos con carga impositiva (Díaz, 2007, p. 150; Caja de Depósitos y Consignaciones [CDC], 1939, p. IX).

En la década de 1930, el Departamento de Recaudación resistió, admirablemente, el efecto combinado de la defectuosa legislación represora del contrabando y la lenta e ineficiente acción de los tribunales de justicia; fue de manera parecida a la que enfrentaron las compañías privadas de recaudación entre 1900 y 1926, ante la multiplicidad de arbitrios e impuestos adicionales y la demora de los juzgados para atender estos expedientes. El Departamento de Recaudación de la CDC tuvo que defenderse de las acciones legales de algunos contribuyentes; como subproducto de los jui-

cios del Tribunal de Sanción Nacional, a la caída de Leguía. Un delicado problema que requirió de la Ley N°8313, de junio de 1936, que corta los juicios contra el Departamento de Recaudación (Ministerio de Hacienda y Comercio, 1936). Para 1937, el Departamento de Recaudación de la CDC, se encarga de recolectar los ingresos de 30 municipios, que incluían a los de Lima, Callao, Arequipa, Ayacucho, Huánuco e Iquitos (Caja de Depósitos y Consignaciones [CDC], 1937, p. 206).

En 1937, su incansable actividad fue trabada por la escasez de contómetros que debía instalar en los fundos productores de alcohol para determinar su carga impositiva. Ese año, el Departamento de Recaudación solo disponía de 375 contómetros, cifra inferior a los 3,393 fundos y establecimientos productores de alcohol que debía supervisar (Díaz, 2007, p. 145; CDC, 1937, pp. 35,72). Su efectividad también se vio limitada por la escasez de divisas, que afectó la compra de repuestos de los vehículos de apoyo (Díaz, 2007, p. 147 Caja de Depósitos y Consignaciones [CDC], 1948, p. 17).

En la década de 1940, la supervisión de las plantaciones de caña de azúcar se complicó por su dispersión en el espacio, porque la CDC debía impedir el uso ilegal de azúcar para obtener aguardiente (Díaz, 2007, pp. 141-2; CDC, 1939, p. 3). En 1943, se mejoró el sistema de acotación, de control y de recaudación; al igual que el de las aduanas (Díaz, 2007, p. 156; Ministerio de Hacienda y Comercio, 1943p. 48).

Personal

Para mejorar su imagen, el Departamento de Recaudación se impuso la tarea de convencer al público de que era una entidad confiable, solvente y con personal seleccionado; tal y como había ocurrido con las empresas privadas de recaudación en los cinco primeros lustros del siglo XX. Por tal razón, el Departamento de Recaudación implementó un reglamento orgánico que definía los cargos de sus trabajadores, las condiciones para postular y el procedimiento para ascensos y promociones; pues se deseaba extirpar del imaginario colectivo las indeseadas recomendaciones, muy comunes en los empleos del gobierno (Díaz, 2007; Caja de Depósitos y Consignaciones [CDC], 1934, p. 57). En

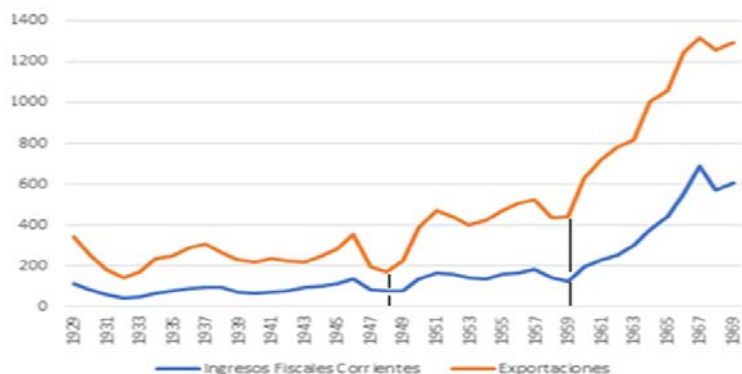
segundo lugar, a partir de 1932, el Departamento de Recaudación incrementó el personal a su cargo, porque había aumentado el número de productores que debía supervisar y porque la producción aumentaba (estacionalmente) en la cosecha. Asimismo, porque había aumentado la población trabajadora a la que debía acotar, tanto en la agricultura, industria y comercio, así como en el gobierno. En tal sentido, el personal del Departamento de Recaudación se incrementó de 2.731 trabajadores en 1932, a 3.830 en 1947 (Díaz, 2007, p. 97; INEI, 1996).

Remuneraciones

A fines de 1939, el Departamento de Recaudación de la CDC estableció la uniformidad de las remuneraciones del personal y las regularizó, sin alterar el presupuesto respectivo, porque a la vez, redujo el número de empleados: "... al estrictamente necesario". Los aumentos alcanzaron a los jefes de zona, cajeros, revisores de cuentas, corresponsales, jefes de cobranza, inspectores de cobranza, inspectores de zona; jefes y cajeros de sub-dependencias, así como a los cargos inferiores (Díaz, 2007, pp. 97, 139; CDC, 1939, p. VII).

Figura 1

Ingresos fiscales Corrientes y exportaciones 1929-1969 (en US\$ constantes)



Fuente: Contreras (1997). Elaboración Luis Ponce Vega.

Gastos Administrativos

En agosto de 1945, a los pocos días de asumir el poder, José Luis Bustamante y Rivero conformó una comisión para examinar el funcionamiento del Departamento de Recaudación de la CDC y proponer reformas que redujeran los gastos administrativos, que ya representaban 30% del gasto total. Debía averiguar, además, por qué se usó el fondo “pro-desocupados” para gastos de recaudación e impresión de estampillas por parte de la Superintendencia General de Contribuciones y del Banco Central. La mera existencia de esta comisión indica que la situación de la economía se había deteriorado más pronto de lo esperado (Ministerio de Hacienda y Comercio, 1945, pp. 612-3).

Corrección Monetaria, gasto público, banca y la CDC. 1948

Con el golpe de Estado de 1948, asume un nuevo gobierno que desmonta los controles erigidos en la segunda guerra mundial; una visión compartida con el Banco Central, presidido por Pedro Beltrán, porque estaban convencidos que había que eliminar los controles de precios, restablecer la libertad de comercio y de cambios e implementar una política monetaria que detuviera la inflación (BCRP, 1948).

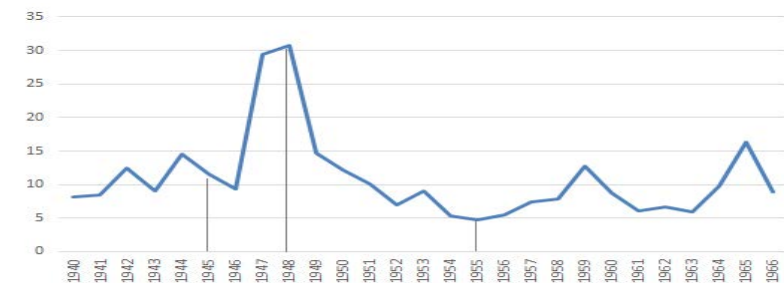
El Memorándum de la Misión Klein. 1949

En 1949, la misión Klein propone al ministro de Hacienda eliminar los controles de precios y de tipos de cambio y la paridad oficial del sol oro (tipo de cambio fijo de 6.50 soles por dólar de junio de 1940). Con estas medidas, se eleva el tipo de cambio a S/. 14,85 el dólar y se entrega el 100% de las divisas a los exportadores. Se suprimen los subsidios estatales, con la excepción del trigo y se derogan los controles de precios, exceptuando el pan y los combustibles (BCRP, 1949, pp. 16-19; Klein, 1949, p. 600).

Las medidas eliminan la inflación generada por el déficit fiscal y propagada por el crédito destinado a la agricultura, industria y comercio. Sin embargo, como lo reconoce Klein, sin el incremento de la pro-

ducción, resultado del crédito y del gasto público, la inflación hubiera sido un desastre inevitable (p. 600).

Figura 2
Perú: Inflación Anual 1940-1966



Fuente: BCRP. <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/anuales/resultados/CD1113404.html>

Fuente: BCRP. Elaboración propia.

Las medidas adoptadas favorecen al sector exportador que toma ventaja de la demanda externa creada por la guerra de Corea y por la legislación favorable a la inversión extranjera, que permitió fomentar la minería, el petróleo, la industria manufacturera y la energía eléctrica.

La expansión económica incrementó el gasto del gobierno que financió: «importantes obras públicas.» Grosso modo, la inversión pública se elevó, de 126 millones de soles en 1948, a 1.002 millones en 1953 (Mensaje Presidencial, 1954, p. 13). En estos años de vigoroso gasto público y prosperidad, el grupo Prado también se benefició: «La Caja de Depósitos, la entidad privada a cargo de la recaudación de impuestos, hizo del Banco Popular el principal agente donde se depositaron los ingresos del gobierno» (Gilbert, 2019, p. 201).

La relación entre la banca y las recaudadoras siempre fue estrecha, desde Payán y Mariano Prado. Con la CDC, la relación fue más cercana. Es más, entre 1933 y 1963, la Caja de Depósitos y Consignaciones fue el vehículo a través del cual los bancos recibieron comisiones. ¿Cómo fue el modus operandi? Hasta que el dinero recaudado se entre-

gara al gobierno, al finalizar cada trimestre, permanecía en los bancos comerciales. Si el gobierno precisaba de créditos de corto plazo, podía solicitarlos al Banco Central; en caso de ser rechazado por inflacionario, el gobierno podía solicitar a los bancos un préstamo garantizado con los fondos públicos en la Caja (Gilbert, 2019, p. 255).

Belaúnde. Estatización de la Caja y el Banco de la Nación.

Después de la Gran Depresión, el Perú sufrió cambios importantes en su demografía electoral. Primero, la población electoral se triplicó. Para 1956, los electores ya representan 17,5% de la población total del país y 20,9% en 1963. En consecuencia, entre 1933 y 1963 la población excluida de los comicios se redujo lenta pero inexorablemente (Sánchez, 2002, p. 83). El aumento sostenido de los ciudadanos con derecho a voto indicaba claramente la desaparición del orden establecido por la reforma electoral de 1895-96 modificando las relaciones de poder (Ponce, 2020).

Segundo, entre 1950 y 1962, la masa habilitada para votar de Lima y Callao es mayor que el promedio nacional. En 1962, la población electoral de Lima y Callao representaba 39,5 % de la población electoral del país. Es decir, dos veces más que el 18,25% que representaba la población de Lima y Callao con respecto a la población del país. De esa manera, a partir de la década de 1950, Lima y Callao establecen su hegemonía política-electoral (Sánchez, 2002, p. 83).

En la economía se presentaron dos hechos importantes. Primero, desde la década de 1950 aumenta el desarrollo urbano y la diferenciación social en el área rural, rehaciendo el mapa político. «Los profesionales, los obreros y los pequeños comerciantes mejoraron sus ingresos reales y adquirieron un peso político significativo» (Banco de la Nación, 2016, p. 22).

Segundo, en la década de 1960, el gobierno no adoptó medidas para fomentar la producción o canalizar recursos a la inversión y los empresarios, igualmente, no invirtieron para promover el crecimiento. Este hecho, como afirma Bruno Seminario (2006): «favoreció la expansión del sector público en la economía y determinó la historia

financiera en los años posteriores» (p. 23). En este contexto, el Estado se especializa y se expande, facilitando la estatización de la Caja.

Estatización de la Caja de Depósitos y Consignaciones. 1963

El intenso proceso de cambios que vivía el país alcanzó finalmente a la recaudación privada: “Apenas iniciado su mandato, Belaúnde nacionalizó la Caja de Depósitos y Consignaciones y la convirtió en un organismo estatal (sic)” (Diez Canseco, 2017, p. 74).

El Decreto Supremo No. 47 (de 9 de agosto de 1963), declaró que el Estado peruano debía recuperar la función de recaudación de impuestos y la custodia de los depósitos administrativos y judiciales, así como los fondos de las Leyes especiales, que estaban a cargo de la CDC. Este instrumento legal hizo posible expropiar las acciones de la CDC pertenecientes a los bancos que la administraban (Lizarzaburu, 1993; Vásquez, 2005, p. 192). De esa inesperada manera, el Estado recuperó la recaudación de impuestos.

La comisión ad-hoc encargada de la expropiación solicitó a la Superintendencia General de Contribuciones la tasación de las acciones de la Caja de Depósitos, a fin de precisar su precio (Lizarzaburu, 1993). Confirmando la importancia de la banca comercial en la Caja de Depósitos y Consignaciones, en su directorio se hallaban dos representantes de cada uno de los seis bancos accionistas mayoritarios (Banco de Crédito del Perú, Banco Popular del Perú, Banco Internacional, Banco Wiese y Banco Comercial) y un representante de los siguientes bancos: Banco Continental, Banco Gibson, Banco Unión, Banco de Lima y Banco Progreso (Banco de la Nación, 2016, pp. 30, 32). Después de negociar el acuerdo: «los bancos aceptaron la tasación fiscal y convinieron en la venta directa de las mil seiscientas acciones que poseían, por las que se les abonó un monto total de S/.36’594,346.23» (Lizarzaburu, 1993)

Al concluir su primer año de gobierno, Belaúnde releva la expropiación de la CDC, por haber recuperado, después de 67 años: «... las funciones de recaudación de las rentas fiscales y de custodia de los

depósitos administrativos y judiciales y de los fondos provenientes de leyes especiales», que habían estado bajo la dirección de los bancos comerciales» (Belaúnde, 1964, p. 53).

Fernando Belaúnde era consciente de la importancia de la medida. En 1964, cuando la CDC ya era parte integral del Ministerio de Hacienda, sostuvo que esta entidad era:

...una utilísima herramienta de trabajo” (...) que: “...en más de una oportunidad, le ha permitido al Gobierno resolver, con celeridad y eficiencia, apremiantes problemas de liquidez y financiación.” Añadió, igualmente, “que sería largo enumerar las obras que se llevan adelante por intermedio de la Caja (Mensaje Presidencial, 1964, p.6).

Empresa de Recaudación o Banco de la Nación

Cuando expropia la CDC, el gobierno asume la recaudación de los impuestos, que estuvieron a cargo del Departamento de Recaudación durante 36 años. No se debe olvidar, por cierto, que las empresas fiscalizadas de recaudación cumplieron función análoga, desde 1896 hasta 1926. Dada las características del Estado rentista, sólo la participación de las empresas fiscalizadas permitió cobrar impuestos con eficacia y continuidad. Por lo tanto, la decisión de expropiar la CDC no fue ni fácil, ni baladí, ni intrascendente. Cuando el Estado pone fin a la tutela de los fondos públicos, también establece una nítida separación entre los fondos privados y públicos y rompe con la tradición medieval que no distinguía entre ambos fondos.

Cuando el gobierno de la Coalición Nacional entrega el cobro de impuestos a la Sociedad Recaudadora en 1896, estimuló el desarrollo de las redes financieras y mercantiles e hizo posible que el gobierno accediera a un servicio vital que, de otra manera, no se hubiera implementado. Gracias al arreglo político entre demócratas y civilistas, en 1895, se encargó la recaudación por un tiempo breve, (al menos, ésta fue la opinión de Manuel Candamo), mientras se realizaba el aprendizaje social de los empleados públicos. En su momento y circunstancia,

la creación de empresas privadas fue la única forma de cobrar impuestos y establecer oficinas en el vasto y difícil territorio nacional. La medida fue un éxito pues permitió extender la recaudación desde fines del siglo XIX.

Cuando el gobierno peruano tomó el control del Departamento de Recaudación de la CDC, en 1963, actuó de manera similar al gobierno de Carlos II de Inglaterra, en 1683, que dejó sin efecto la concesión otorgada a un sindicato de financistas ingleses para recaudar los impuestos al consumo (“excises”). Con buen criterio, la junta de recaudación mantuvo la organización, el personal, las remuneraciones y los reglamentos de la recaudadora privada y con el paso del tiempo, fue reconocida como el organismo estatal más eficiente del gobierno inglés. Fue vista como la primera versión estatal congruente con la definición de burocracia racional que, según Max Weber, era una característica del Estado moderno (Ponce, 2020).

Aunque tardío, en términos históricos, si se compara con el caso inglés; la decisión peruana de comprar las acciones de la CDC fue una decisión acertada, porque restituía al gobierno peruano una función intrínseca del Estado moderno, en un momento en que la banca comercial ya estaba debidamente constituida en el país. Y, de otro lado, porque al mantener la estructura organizativa, el personal, las remuneraciones y los reglamentos de la CDC, el Estado pudo contar al fin, con una recaudadora eficiente, con recursos, infraestructura y personal especializado, aunque por breve tiempo. Los resultados positivos no se hicieron esperar, según lo expresó Belaunde en su mensaje al Congreso, el 28 de julio de 1964.

Sin embargo, dos años después, el 27 de enero de 1966, en base a la CDC, ya estatal, Belaunde funda el Banco de la Nación, que asume la recaudación y la supervisión de la producción así como la consignación de los depósitos administrativos y judiciales y de los fondos especiales. También se encarga del pago de las obligaciones del gobierno central y de abrir cuentas bancarias a las entidades del poder ejecutivo, de manera que recibirían allí sus ingresos y girarían, a la vez para realizar sus pagos. Entonces, para lograr la unidad de la Caja Fiscal, ordenada por la ley del Presupuesto; el Ministerio de Hacienda identificó las entidades

del Gobierno Central y del Sector Público Independiente, que debían trasladar sus cuentas a la Caja de Depósitos y Consignaciones, convertida ahora en un banco estatal. En la misma lógica, se ordenó que el Estado asegurara sus bienes por medio de la CDC, con excepción de los bienes de la Defensa Nacional (Belaúnde, 1964, pp. 55-56).

¿Qué había ocurrido, realmente? ¿Se había deseado convertir a la CDC en una versión peruana del Banco de Inglaterra integrada al Ministerio de Hacienda?

Hiperinflación, Reforma Fiscal y la Recaudadora Ideal

Al evaluar la performance económica del Perú, previa a 1990, se distinguen dos hechos críticos. Primero, que la presión tributaria se había desplomado, de 13% del PBI en 1985 a un minúsculo 4,9% del PBI en 1990. Segundo, en 1989 la caja fiscal era sostenida por unos cuantos contribuyentes. Apenas 700 empresas pagaban el 90% de la recaudación y 13% del total de contribuyentes pagaban el Impuesto General a las Ventas. En otras palabras, la capacidad de recaudación del Estado se había reducido a niveles críticos (Escalante, 2013, p. 11). Sin profundizar en las causas del problema fiscal la sabiduría convencional responsabilizó de esta situación: i) a un número excesivo de impuestos. Existían 68 impuestos pero al incluir sus diversos regímenes eran más de 100. Sin embargo, sólo cinco impuestos proporcionaban más del 90 % de los ingresos fiscales; ii) existían demasiadas exoneraciones y regímenes excepcionales y iii) las unidades a cargo de los impuestos no disponían de recursos para recaudar (Escalante, 2013, p. 12).

La Administración de impuestos

En 1989, la recaudación de impuestos estaba a cargo de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y de la Superintendencia Nacional de Aduanas (SUNAD). Las evaluaciones afirmaban que su personal no estaba calificado, ni percibía remuneraciones apropiadas, ni accedía a capacitaciones técnicas, ni contaba con infraestructura. Además, existía superposición de funciones con otras entidades del Estado. (Arias, 1991, pp.290-1).

Las evaluaciones señalaron que se debían reestructurar las superintendencias para acercarlas al perfil ideal, para cumplir un rol importante en la estabilización en curso. La recaudadora debía tener capacidad y prestigio para superar las interferencias políticas; contar con autonomía financiera y administrativa, con infraestructura y equipos adecuados. Debía contar con una organización funcional y altamente especializada, sin niveles excesivos de procedimientos; sin innumerables direcciones y subdirecciones que fragmentaran su operatividad. El personal debía ser altamente calificado y motivado para ejercer las tareas de fiscalización, cobro de impuestos y búsqueda de evasores. Debía contar con criterios prácticos para otorgar estímulos pecuniarios y remuneraciones competitivas. En otras palabras, debía estar libre de las restricciones impuestas al personal de los ministerios (Arias, 2000, pp. 25-28).

Paradojas y Enigmas

En vista del derrumbe de los ingresos fiscales, los expertos apremiaron por una recaudadora eficaz, ignorando la rica experiencia del Perú. La literatura especializada ratifica que no se conocieron las recaudadoras privadas, ni su tenaz labor que multiplicó el cobro de impuestos, contribuciones, tasas y arbitrios y que extendió la presencia del Estado en el territorio nacional, entre 1896 y 1963.

Tampoco se conoció en detalle la experiencia del Exchequer, de los siglos XVII y XVIII, que usaron los ingresos fiscales para establecer la deuda nacional soberana y sus instrumentos (bonos y letras del Tesoro, en remplazo del “royal tally stick”), colocados en la bolsa de Londres, estableciendo la deuda pública, de largo plazo, con bajas tasas de interés. Igualmente, la experiencia del Banco de Inglaterra (1694), que destruye el sistema de receptorías y pagadurías del Exchequer, para centralizar los ingresos y pagos públicos, que establecen una organización centralizada de administración financiera que adquiere una importancia que no existió en otro país (von Phillipovich, 2011).

En el Perú, la capacidad para cobrar impuestos fue desarrollada por empresas privadas de recaudación, dirigidas por los bancos de Lima, entre 1896 y 1926. Sus creadores estimaban que la recaudación

retornaría al Estado después del aprendizaje social requerido. Sin embargo, en 1927, al estar interesado en colocar bonos del Estado en la bolsa de Nueva York, Leguía extiende la recaudación a cargo de la Caja de Depósitos y Consignaciones (CDC) por tres décadas más.

A la caída de Leguía, se desvanece el sistema financiero laboriosamente construido. Sin embargo, la urgencia para salir de la Gran Depresión dio el espacio necesario para que el agente principal del esquema (la CDC) continuara a cargo de la recaudación y del financiamiento de la deuda interna; mientras que la economía se reorganiza bajo la dirección de dos grandes grupos liderados, de un lado, por Benavides, Manuel Prado y los industriales y de otro, por Pedro Beltrán y los agroexportadores.

Mientras los príncipes y barones combaten, los nuevos sectores sociales y productivos que surgen como un subproducto de la economía de exportación apoyan a una fuerza política nueva, liderada por Fernando Belaúnde, permitiéndole acceder a la primera magistratura y recuperar la recaudación en 1963.

La CDC, como recaudadora estatal, juega un breve, aunque importante rol en la hacienda pública. Sin embargo, en 1966, sorpresivamente, Belaúnde la transforma en Banco de la Nación, conservando todas las funciones de la CDC, e integrada al Ministerio de Hacienda y Comercio, sin prever, por cierto, que entre 1968 y 1990, de manera análoga a la segunda guerra mundial, volverían los controles de precios y de cambios y del sector externo (incluyendo tipos de cambios múltiples) y que se estatizarían las empresas más importantes del país. Como si esto fuera poco, se contrajo una enorme deuda externa. Entonces, cuando el Estado requería de más recursos fiscales, el Banco de la Nación deja de lado la recaudación para impulsar las funciones de banca comercial.

Hoy día parece excesivo indicar que la tarea de la CDC fue la recaudación. Por lo que resulta indispensable recordar la relación entre el Banco de la Nación y las funciones operativas de la CDC, corroborada por Carlos Revoredo, gerente del Banco entre 1966 y 1991:

El Banco de la Nación se creó sobre la base de la estructura de la Caja de Depósitos y Consignaciones. Nuestro objetivo era la recaudación, que dependía de la Gerencia General y sus organismos de línea, que eran la recaudación y el comercio del arroz y licores. La cobranza de los impuestos a las bebidas alcohólicas, aguas, gaseosas y gasolinas le correspondía a un departamento que tenía personal técnico especializado. La Caja de Depósitos controlaba la producción y la cobranza de impuestos (Banco de la Nación, 2016, p. 33).

José Luis Miguel de Priego, exgerente general del Banco y funcionario de la CDC ratifica que el Banco de la Nación tenía como tarea supervisar la producción de bebidas alcohólicas y productos básicos y que el principal objetivo del Banco era la recaudación:

En ese tiempo, existía una División de Alcoholes en el banco. Veíamos todo lo que es la producción de pisco, vino y ron. Además, la Caja de Depósitos tenía a su cargo la Empresa Pública de Servicios Agropecuarios (EPSA), y se vendía arroz, ron de quemar, carbón y cigarros. Todo lo vendía el banco: el cigarro nacional, Inca, y los importados, Chester y Lucky (...) Vendíamos fósforos. Esto fue por el año 1964. Se controlaba la producción con el objetivo de evitar la evasión de impuestos y que no hubiera producción informal (Banco de la Nación, 2016, p. 33).

Juan Coronel Gonzales, empleado del Banco de la Nación, reitera que la principal función del banco no era la bancaria, sino la recaudación:

«En ese entonces era absolutamente diferente. Era banco, pero no tenía nada de banco. Nosotros nos dedicábamos casi exclusivamente a la recaudación de tributos. Dentro de la estructura orgánica de las oficinas a nivel nacional, el área más importante era la de recaudación. No teníamos cuentas corrientes ni ahorros, no teníamos nada que nos identificara como un banco; mucho menos, préstamos» (...) “El Banco

de la Nación vivía de la recaudación» (Banco de la Nación, 2016, p. 44).

Durante los 90, cuando se desmontan los controles de precios y de tipos de cambio, se desregula la economía y se restablece la economía de mercado; las evaluaciones revelan que el Perú no disponía de una recaudadora eficaz, justo cuando aumentaba la demanda por recursos fiscales. Este hecho permite concluir que, entre 1968 y 1990, se creó un agujero negro donde el Perú perdió la experiencia, los recursos financieros y humanos que las recaudadoras privadas y estatales acumularon entre 1896 y 1968.

Asimismo, en las evaluaciones realizadas en los 90s no se contrastó el perfil de la recaudadora ideal, con la organización, personal y recursos del Departamento de Recaudación de la Caja de Depósitos y Consignaciones. Por lo tanto, se ignoró, a un enorme costo social y económico, que el país ya había contado con recaudadoras privadas y una estatal, con locales apropiados, con personal especializado, autonomía e insumos para recaudar. Al no tomar en cuenta la experiencia pasada, se corrió un velo de misterio sobre las recaudadoras privadas y estatal, quedando en el olvido esa rica experiencia.

Referencias

- Adamson, M. (2002). The Failure of the Foreign Bondholders Protective Council Experiment, 1934-1940. *Business History Review*, 76(3), 479-514.
- Arias, L. (1990). *Política Fiscal y Reforma tributaria*. (Documento de trabajo n° 10). Lima: GRADE
- Arias, L. (1991). Política Fiscal. En C. Paredes y J. Sachs (Eds.). *Estabilización y Crecimiento en el Perú*, 270-309. Lima: GRADE.
- Arias, L. A. (2000). La Administración Tributaria: Una perspectiva macroeconómica. *Cuadernos Tributarios*, 25.
- Arias, L., Cuba, E., & Salazar, R. (1997). *La Sostenibilidad de la Política Fiscal en el Perú: 1970-2005*. Lima: Macroconsult, Banco Interamericano de Desarrollo.

- Banco de la Nación. (2016). *El Banco de la Nación: 50 años llevando la banca a donde tú estás*. Lima: Banco de la Nación.
- Banco del Perú y Londres (1912). Actas del Directorio, Sesión Ordinaria nº864 del 21 de marzo de 1912.
- Bardella, G. (1989). *Un siglo en la vida económica del Perú 1889-1989*. Lima: Banco de Crédito del Perú.
- Barragán, P. (1998). La reforma estructural de la administración tributaria en el Perú: 1991-1997. *Gestión en el Tercer Milenio*, 1(1), 57-64.
- Barragán, P. (1999). Reseña histórica de la administración tributaria en el Perú. *Gestión en el Tercer Milenio*, 2(3), 73-80.
- Basadre, J. (1983). *Historia de la República del Perú, 1822-1933*. (7^{ma} ed., Vol. 1). Lima: Editorial Universitaria.
- Basadre, J. (2006). La Misión Kemmerer y su importancia para el Banco Central. *Revista Moneda*, 132, 5-23.
- Basadre, J. & Ferrero, R. (1963). *Historia de la Cámara de Comercio de Lima: La Cámara de Comercio de Lima desde su fundación hasta 1938*. Lima: Cámara de Comercio.
- BCRP. (1947). Memoria del BCRP de 1947. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- BCRP. (1948). Memoria del BCRP de 1948. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- BCRP. (1949). Memoria del BCRP de 1949. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- Belaúnde, F. (1964). *El Perú Construye: Mensaje presentado al congreso nacional* (Tomo I). Lima.
- Bonney, R. Ed. (1999). *The Rise of the Fiscal State in Europe, c. 1200-1815*. Oxford: Oxford University Press
- Caja de Depósitos y Consignaciones. (1932). *Memoria de la Caja de Depósitos y Consignaciones de 1932*. Lima: Caja de Depósitos y Consignaciones, Departamento de Recaudación.
- Caja de Depósitos y Consignaciones. (1934). *Memoria de la Caja de Depósitos y Consignaciones de 1934*. Lima: Caja de Depósitos y Consignaciones, Departamento de Recaudación.

- Caja de Depósitos y Consignaciones. (1936). *Memoria de 1936*. Lima: CDC.
- Caja de Depósitos y Consignaciones. (1937). *Memoria de la Caja de Depósitos y Consignaciones de 1937*. Lima: Caja de Depósitos y Consignaciones.
- Caja de Depósitos y Consignaciones. (1939). *Memoria de la Caja de Depósitos y Consignaciones de 1939*. Lima: Caja de Depósitos y Consignaciones, Departamento de Recaudación.
- Caja de Depósitos y Consignaciones. (1943). *Memoria de la Caja de Depósitos y Consignaciones de 1943*. Lima: Caja de Depósitos y Consignaciones, Departamento de Recaudación.
- Caja de Depósitos y Consignaciones. (1948). *Memoria de la Caja de Depósitos y Consignaciones de 1948*. Lima: Caja de Depósitos y Consignaciones, Departamento de Recaudación.
- Caja de Depósitos y Consignaciones. (1954). *El Estanco de la Sal: Historia, función social, económica y política del Estanco*. Lima: Caja de Depósitos y Consignaciones, Departamento de Recaudación.
- Calderón, J. (1999). Las Contribuciones Municipales como Instrumentos de Captura de Plusvalor en el Perú. *Lincoln Institute Research Report*.
- Cámara de Comercio. (1896). *Memoria de los Actos practicados por la Cámara de Comercio de Lima en la organización de la Sociedad Recaudadora de Impuestos Fiscales*. Lima: Cámara de Comercio.
- Camprubi, C. (1967). *Historia de los bancos, (1860-1879)*. Lumen.
- Compañía Nacional de Recaudación. (1904). *Boletín de la Compañía Nacional de Recaudación* (Año I, n°1), 1 de mayo de 1904. Lima: Compañía Nacional de Recaudación.
- Compañía Nacional de Recaudación. (1904a). *Boletín de la Compañía Nacional de Recaudación* (Año I, n° 3), julio de 1904. Lima: Compañía Nacional de Recaudación.
- Compañía Nacional de Recaudación. (1905). *Boletín de la Compañía Nacional de Recaudación* (Año II, n° 12), 1 de abril de 1905. Lima: Compañía Nacional de Recaudación.
- Compañía Nacional de Recaudación. (1905a). *Boletín de la Compañía Nacional de Recaudación* (Año II, n° 13), 1 de mayo de 1905. Lima: Compañía Nacional de Recaudación.

- Compañía Nacional de Recaudación. (1905b). *Memoria del Directorio de la Compañía Nacional de Recaudación* (Semestre enero-junio 1905). Lima: Compañía Nacional de Recaudación.
- Compañía Nacional de Recaudación. (1905c). *Boletín de la Compañía Nacional de Recaudación* (Año II, nº 16, 233-237), agosto de 1905. Lima: Compañía Nacional de Recaudación.
- Compañía Nacional de Recaudación. (1906a). *Boletín de la Compañía Nacional de Recaudación* (Año III, nº 24), abril de 1906. Lima: Compañía Nacional de Recaudación.
- Compañía Nacional de Recaudación. (1906b). *Boletín de la Compañía Nacional de Recaudación* (Año III, nº 25), mayo de 1906. Lima: Compañía Nacional de Recaudación.
- Compañía Nacional de Recaudación. (1931). *Memoria al 31 de diciembre de 1901*. Lima: Compañía Nacional de Recaudación.
- Compañía Recaudadora de Impuestos. (1913) *Boletín de la Compañía Recaudadora de Impuestos* (nº113), 10 de agosto de 1913. Lima: Compañía Recaudadora de Impuestos
- Compañía Recaudadora de Impuestos. (1913a) *Boletín de la Compañía Recaudadora de Impuestos* (nº114), 10 de agosto de 1913. Lima: Compañía Recaudadora de Impuestos
- Congreso de la República. (1905). *Diario de los Debates de la Honorable cámara de senadores y diputados*, 12 de septiembre de 1905. Lima: El Comercio.
- Contreras, C. (1997). Los ingresos fiscales en el Perú desde el final de la guerra con Chile hasta el presente. *Economía*, 20, 39-40.
- Contreras, C. (2005). El impuesto de la contribución personal en el Perú del siglo XIX. *Histórica* XXIX(2), 67-106.
- Contreras, C. (2006). Las contribuciones directas en la formación del Perú republicano. En: Luis Jauregui (Editor). *De riqueza e inequidad: el problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*. México: Instituto Mora, págs. 123-148
- Contreras, C. (2001). *Ideales Democráticos, Realidades Autoritarias: Autoridades políticas locales y descentralización en el Perú a finales del siglo XIX* (Documento de trabajo nº113, Serie Historia 19). Lima:

- Instituto de Estudios Peruanos. Recuperado de <https://repositorio.iep.org.pe/bitstream/handle/IEP/892/documentodetrabajo113.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Contreras, C. (2007). La independencia del Perú: Balance de la historiografía contemporánea. En M. Chust y J. A. Serrano (Eds.), *Debates sobre las independencias iberoamericanas* (pp. 99-118). Madrid: Editorial Vervuert.
- Contreras, C. (2012). *La economía pública en el Perú después del guano y del salitre: Crisis fiscal y elites económicas durante su primer siglo independiente (Serie Historia Económica 18)*. Lima: BCRP, IEP. Recuperado de <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/libros/2020/la-economia-publica-en-el-peru.pdf>
- Coronado, J. (1995). *Proceso Político y Quiebra de un Régimen Democrático. Perú: 1963 – 1968* (tesis de maestría en ciencias políticas). Quito: FLACSO.
- Cortler, J. (2006). *Clases, Estado y Nación en el Perú* (3.^a ed.). Lima: IEP.
- Correspondencia de José Payan. 1900. Superintendencia de Banca y Seguros. Sección Liquidaciones. Lima.
- Dancuart, P., & Rodríguez, J. (1902-26). *Anales de la Hacienda Pública del Perú. Leyes, Decretos, Reglamentos y Resoluciones; Aranceles Presupuestarios, Asientos y Contratos que constituyen la Legislación y la Historia Fiscal de la República* Lima, 24 tomos. Lima.
- de Vries, M. (1986). *The IMF in a changing world, 1945-85*. Washington: International Monetary Fund.
- Díaz, A. (2007). *La política Tributaria en el Perú de 1930 a 1948: De los impuestos indirectos a los impuestos directos* (tesis de economía). Lima: PUCP.
- Dickson, P. (2016). *Financial Revolution in England: A Study in the Development of Public Credit, 1688-1756*. New York: Routledge.
- Diez Canseco, T. (2017). *Belaúnde. La leyenda. En cuerpo y alma*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad San Ignacio de Loyola.
- Domínguez, K. (1993). The Role of International Organizations in the Bretton Woods System. En M. Bordo, y B. Eichengreen (Eds.), *A Retrospective on the Bretton Woods System: Lessons for International*

- Monetary Reform* (pp. 357-404). Chicago: University of Chicago Press.
- Escalante, A. (2013). *Impactos de las reformas recientes de política fiscal sobre la distribución de ingresos: El caso del Perú*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Friz, J. (2001). Procesos de Descentralización y Recentralización estatales: una aproximación al caso peruano (1821-2000). *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, 23, 567-579. Recuperado de https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0716-54552001002300017
- Gilbert, D. (2019). La cohesión de la elite y el poder oligárquico. *Histórica*, 43(1), 81-112.
- Hernández, S. (2018). Modernización fiscal: El impuesto sobre el consumo de bebidas alcohólicas en Perú, 1887-1898. *Economía y Política*, 5(2), 5-34. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7019362>
- INEI. (1996). *Compendio Estadístico 1995-96*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- Johnson, N. & Koyama, M. (2012). Standardizing the fiscal state: cabal tax farming as an Intermediate Institution in early modern England and France. *MPRA Paper 40403*, University Library of Munich.
- Johnson, N. D. & Koyama, M. (2014). Tax farming and the origins of state capacity in England and France. *Explorations in Economic History*, 51, 1-20. Recuperado de http://mason.gmu.edu/~mkoyama2/About_files/Koyama14a.pdf
- Junta de Gobierno. (28 de julio de 1895). *Mensaje de la Junta de Gobierno, integrada por Manuel Candamo, Ricardo Wenceslao Espinoza, Luis Felipe Villarán, J. Enrique Bustamante y Salazar y Elías Malpartida, al Congreso Nacional, el 28 de julio de 1895*. Lima: Congreso de la República, Participación Ciudadana. Recuperado de https://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje_nacion_congreso_28_julio_1895
- Klein, J. (1949). Reforma Monetaria en el Perú. *El Trimestre Económico*, 16(64), 600-627.
- Laguerre, M. (2015). *El Oncenio y el desarrollo de la Armada Peruana (1919-1930)*. Lima: Dirección de Intereses Marítimos.

- Lahura, E., & Castillo G. (2018). El efecto de cambios tributarios sobre la actividad económica en Perú: Una aplicación del enfoque narrativo. *Revista de Estudios Económicos del BCRP*, 36, 31-53.
- Lynch, J.J. (1949). Peru's External Public Debt History. *Report*. International Bank for Reconstruction and Development.
- Lizarzaburu, L. (1993). *Banco de la Nación: La Razón de Ser y Existir*. Recuperado de <https://fenapebanperu.com/banco-de-la-nacion/>
- López Portillo Tostado, F. (2017). *El gobierno militar de Manuel A. Odría en Perú (1948-1956): un vistazo diplomático* (1ª ed.). México: Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Luna, E. (2014). *El sistema electoral durante la República Aristocrática (1895-1919)*. Lima: PUCP.
- Luna, P. (2018). El estado de la “Patria Nueva” o la victoria de las estructuras. En Paulo Drinot (Ed.), *La Patria Nueva: Economía, sociedad y cultura en el Perú, 1919-1930* (pp. 35-82). Lima: Cambridge University Press.
- Macera P. (1974). *Las plantaciones azucareras en el Perú: 1821-1875*. Biblioteca Andina.
- Martinelli, C., & Vega, M. (2018). *The Monetary and Fiscal History of Peru, 1960-2017: Radical Policy Experiments, Inflation and Stabilization* (Documento de trabajo n°468). Lima: PUCP.
- Maurer, N. (2013). *The Empire Trap: the rise and fall of US intervention to Protect American Property Overseas*. Princeton: Princeton University Press.
- Mc Evoy, C. (1997). *La Utopía Republicana: Ideales y Realidades en la Formación de la Cultura Política Peruana (1871-1919)*. Lima: PUCP.
- Mensaje Presidencial. (28 de julio de 1927). *Mensaje del presidente del Perú, Augusto Bernardino Leguía Salcedo ante el Congreso Nacional, el 28 de julio de 1927*. Lima: Congreso de la República.
- Mensaje Presidencial. (28 de julio de 1928). *Mensaje del presidente del Perú, Augusto Bernardino Leguía Salcedo ante el Congreso Nacional, el 28 de julio de 1928*. Lima: Congreso de la República.

- Mensaje Presidencial. (28 de julio de 1943). *Mensaje del presidente del Perú, doctor Manuel Prado y Ugarteche, ante el Congreso Nacional, el 28 de julio de 1943*. Lima: Congreso de la República.
- Mensaje Presidencial. (28 de julio de 1954). *Mensaje del presidente del Perú, General Manuel A. Odría Amoretti, al Congreso Nacional, el 28 de julio de 1954*. Lima: Congreso de la República
- Mensaje Presidencial. (28 de julio de 1964). *Mensaje del presidente Constitucional del Perú, Arquitecto Fernando Belaúnde Terry, ante el Congreso Nacional, el 28 de julio de 1964*. Lima: Congreso de la República.
- Mensaje Presidencial. (28 de julio de 1966). *Mensaje del presidente Constitucional del Perú, Arquitecto Fernando Belaúnde Terry, ante el Congreso Nacional, el 28 de julio de 1966*. Lima: Congreso de la República.
- Ministerio de Hacienda y Comercio. (1888). *Memoria que representa el Ministerio de Hacienda y Comercio presentada a la Legislatura Ordinaria de 1888 por el Ministro del ramo Antero Aspíllaga*. Lima: Imp de Torres Aguirre.
- Ministerio de Hacienda y Comercio. (1891). *Memoria que presenta el Ministro de Hacienda y Comercio, D. Ismael de la Quintana, al Congreso Ordinario de 1891*. Lima: Imp., de Torres Aguirre.
- Ministerio de Hacienda y Comercio. (1896). *Memoria que el Ministro de Hacienda y Comercio, Manuel Jesús Obín, presenta a la Legislatura Ordinaria de 1896*.
- Ministerio de Hacienda y Comercio. (1900). *Memoria que el Ministerio de Hacienda y Comercio, Mariano Belaúnde, presenta a la Legislatura Ordinaria de 1900*.
- Ministerio de Hacienda y Comercio. (1901). *Memoria que el Ministerio de Hacienda y Comercio, Mariano Belaúnde, presenta a la Legislatura Ordinaria de 1901*.
- Ministerio de Hacienda y Comercio. (1902). *Memoria del Ministerio de Hacienda y Comercio que presenta a la Legislatura Ordinaria de 1902*.
- Ministerio de Hacienda y Comercio. (1904). *Memoria del Ministerio de Hacienda y Comercio que presenta J.J. Reinoso a la Legislatura Ordinaria de 1904*.

- Ministerio de Hacienda y Comercio. (1905). *Memoria que el Ministro de Hacienda y Comercio, A.B. Leguía, presenta al Congreso Ordinario de 1905*. Lima: La Opinión Nacional
- Ministerio de Hacienda y Comercio. (1933). *Memoria que el Ministro de Hacienda y Comercio presenta al Congreso Ordinario de 1933*. Lima: La Opinión Nacional
- Ministerio de Hacienda y Comercio. (1934). *Memoria que el Ministro de Hacienda y Comercio presenta al Congreso Ordinario de 1934*. Lima: La Opinión Nacional
- Ministerio de Hacienda y Comercio. (1936). *Memoria que el Ministro de Hacienda y Comercio presenta al Congreso Ordinario de 1936*. Lima: La Opinión Nacional
- Ministerio de Hacienda y Comercio. (1943). *Memoria que el Ministro de Hacienda y Comercio presenta al Congreso Ordinario de 1943*. Lima: La Opinión Nacional
- Ministerio de Hacienda y Comercio. (1945). *Memoria que el Ministro de Hacienda y Comercio presenta al Congreso Ordinario de 1945*. Lima: La Opinión Nacional.
- North, D. C. (1994). *Economic Performance Through Time. Lecture to the memory of Alfred Nobel*. AER. Vol. 84, No. 3. pp. 359-368
- Paz –Soldan, J. (1917). *Diccionario Biográfico de Peruanos Contemporáneos*. Lima: Librería e Imprenta Gil.
- Paris, M. D. (2001). “Weber: racionalidad y política.” En Gerardo Avalos Tenorio y María Dolores París (Ed). *Estado y política en el pensamiento moderno*. Col. La Llave, División de Ciencias Sociales y Humanidades. UAM-Xochimilco. México.
- Pereyra, H. (2016). Cáceres y el Contrato Grace: sus motivaciones. *Revista del Instituto Riva-Agüero*, 1(1), 165-196.
- Ponce-Vega, L. (1994). Banca Libre y Empresas Privadas de Recaudación: Finanzas Publicas y Economía Liberal. *Revista Peruana de Ciencias Sociales*. vol. 4, n°1.
- Ponce-Vega, L. (2020). *Impacto de las empresas de recaudación sobre la modernización y el deterioro político, analizando el periodo 1894 – 1930*. [Tesis de doctorado no publicada]. Universidad San Martín de Porres.

- Portocarrero, R. (2000). *El Perú Contemporáneo 1950-2000*. Lima: Lexus.
- Portocarrero, G. (1983). *De Bustamante a Odría: el fracaso del Frente Democrático Nacional, 1945-1950*. Lima: Mosca Azul.
- Portocarrero, F. (1986). El Imperio Prado 1890-1970, ¿oligarquía o burguesía nacional? *Apuntes. Revista De Ciencias Sociales*, (19), 121-146. Doi: <https://doi.org/https://doi.org/10.21678/apuntes.19.239>
- Quiroz, A. (1989). *Banqueros en conflicto: Estructura financiera y economía peruana, 1884-1930*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Quiroz, A. (2014). *Historia de la Corrupción en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Rodríguez, J. M. (1895). *Estudios económicos financieros y ojeada sobre la hacienda pública del Perú y la necesidad de su reforma*. Lima: Librería, Encuadernación e Imprenta Gil
- Rojas, M. (1993). *El Perú hasta 1960. Políticas liberales en una economía abierta* (Documento de trabajo n°109). Lima: CIUP, DESCO, IEP, GRADE y PUCP.
- Salinas, A. (2011). Las Finanzas públicas entre 1821 y 1930. Compendio de Historia Económica del Perú. Tomo IV. Economía de la Primera Centuria Independiente. Lima: BCRP-IEP
- Salinas, A. (2012). *El Califato de Piérola, 1895-1899*. Lima: UNMSM.
- Salinas, A. (2014). Las Finanzas públicas entre 1821 y 1930. En C. Contreras (Ed.), *Compendio de Historia Económica del Perú IV: Economía de la primera centuria independiente* (pp. 303-405). Lima: BCRP, IEP. Recuperado de <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/libros/historia/4-economia-de-la-primera-centuria-independiente.pdf>
- Sánchez, J. (2002). *La Revolución Peruana: Ideología y Práctica Política de un Gobierno Militar 1968-1975*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Schumpeter, J. (2000). La crisis del Estado fiscal. *Revista Española de Control Externo*. Vol. 2, N° 5, págs. 147-192
- Seminario B., Beltrán, A., & Sueyoshi, A. (1992). *La Política Fiscal en el Perú: 1970-1989* (Cuaderno de Investigación n°14). Lima: Centro de

- Investigación de la Universidad del Pacífico, Consorcio de Investigación Económica.
- Seminario, B. (2006). Los regímenes monetarios del Perú: Desde 1931 hasta los tiempos actuales. *Revista Moneda*, 133, 20-26.
- Seminario, B. (2015). *El desarrollo de la economía peruana en la era moderna. Precios, población, demanda y producción desde 1700*. Universidad del Pacífico; 1298 pp.
- Stallings, B. (1987). *Banker to the Third World. U.S. Portfolio Investment in Latin America, 1900-1986*. Berkeley: University of California Press.
- Ugarte, C. (2019). *Bosquejo de la historia económica*. Lima: BCRP. Recuperado de <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/libros/bosquejo-de-la-historia-economica-del-peru/bosquejo-historia.pdf>
- United States Senate (1932). Sale of Foreign Bonds or Securities in the United States, Hearings before the Committee on Finance. United States Senate. Seventy second Congress. First Session. Washington D.C.: US Government Printing Office.
- Vásquez, E. (2005). *Estrategias del poder: Grupos económicos en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Vázquez, R. (2006). *Weber y su concepción de la democracia posible*. Andamios vol.3 no.5 dic., 213-236.
- van Zeeland, P. (1923). La Reforma Bancaria y Monetaria del Perú. El Banco de Reserva. (150-170) *Revista de ciencias económicas*. Buenos Aires. año XI, serie II, N° 20 marzo 1923 pags. 150-169 Traducido de: La banque de réserve du Pérou, *Revue économique internationale*, año 14, vol. IV, N°3, 25, Decembre 1922.
- von Phillippovich, E. (1911). *History of the Bank of England And its Financial Services to the State* (2ª ed.). Washington: United States National Monetary Commission.
- Walker, W. (2006). Crucible for Peace: Herbert Hoover, Modernization, and Economic Growth in Latin America. *Diplomatic History* 30(1), 83-117. Doi: <https://doi.org/10.1111/j.1467-7709.2006.00539.x>
- Weber, M. (1978). *Economy and Society. An Outline of Interpretative Sociology*. Berkeley: University of California Press.

- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica.
- White, E. (2004). From Privatized to Government-Administered Tax Collection: Tax Farming in Eighteenth-Century France. *The Economic History Review*, 57(4), 636-663.
- Wiesse, J. (2019). Los Viajes de Riva-Agüero. *Lexis*, 43(1), 221-232. Doi: <https://doi.org/10.18800/lexis.201901.007>

LA ATENCIÓN DE SALUD EN PERÚ: ALGUNAS REFLEXIONES

MARGARITA PETRERA¹

Conclusiones

La prestación de salud en Perú arrastra diversos problemas propios, varios comunes a todo el aparato del Estado, y también complicaciones derivadas de la presencia de sinergias negativas entre los sectores involucradas. Por ello, la magnitud de los recursos monetarios, así como la escasez y falta de calificación del recurso humano son solamente una parte del problema que, por sí, no solucionará las deficiencias en la atención de la salud. En conclusión, se requiere de reformas profundas e integrales del sector y del mismo aparato del Estado.

Resulta lamentable que los retos de rectoría que se plantearan en las últimas décadas para el sector salud continúen pendientes y vigentes. Desde comprender que la intersectorialidad es vital dado que el estado de salud de la población es fuertemente dependiente de sus determinantes -cómo pobreza, educación nutrición y saneamiento-, hasta el fortalecimiento y desarrollo de la función rectora (autoridad sanitaria nacional) que requiere de inteligencia sanitaria epidemiológica, tecnológica, de gestión y regulatoria. Necesita, además, ser sostenida como

1 La autora agradece la participación de los economistas Luis Mercado Rojas en el procesamiento de la ENAHO-INEL, y de Augusto Portocarrero Grados en la actualización de la información referida al MINSA. Este artículo debió publicarse a inicios de la pandemia del covid-19, problemas de diverso tipo la retrasaron, por lo que se reescribió, en lo posible, con información actualizada.

una política de Estado y no de gobiernos, que pueden cambiar de prioridades o por intereses particulares.

Cabría haber pensado que los catastróficos efectos de la epidemia del Covid-19 en Perú, habrían permitido reestructurar su sistema de salud mejorándolo, pero no fue así. Sus efectos fueron catastróficos en muertes², secuelas y crisis económica, debido fundamentalmente a un débil sistema sanitario, al alto porcentaje de población autoempleada que tuvo que continuar trabajando para poder tener un sustento, y a la inestabilidad política que provocó rupturas políticas y varios gobiernos sucesivos. Al año 2024, destaca la falta de aprendizaje de tan terrible experiencia, además de la agudización de la crisis política que afectó y afecta las políticas públicas y, por ende, a la gran mayoría de la población.

El artículo presenta tres conclusiones principales. Primera, dado que el estado de salud de la población no depende exclusivamente de sus servicios de atención, sino de sus determinantes los que se encuentran en estado crítico, no habiendo en su mayoría superado la crisis de la pandemia. Segunda, en cuanto a los servicios públicos de salud su organización, infraestructura, recursos y personas que atienden los servicios se han mantenido insuficientes y con problemas de rectoría y gestión, lo que se traduce, pese a la universalización del aseguramiento, en una población con severos problemas de acceso y calidad en los servicios; durante la pandemia éste fue el factor crucial para la alta mortalidad. No estuvimos ni estamos preparados. Ello ha implicado un incremento en la prestación privada, tanto formal como informal, que amerita ser estudiada con fines de complementariedad, beneficios compartidos y transparencia. Tercero, sigue siendo fundamental una profunda reforma del Estado centrada en una visión compartida de desarrollo de largo plazo sostenida por la clase política y una efectiva simplificación normativa, de innovación, transparencia, eficiencia y eficacia en la gestión pública, sujeta a una redición anual de cuentas.

2 Estimación oficial de 2021 mil personas fallecidas y 4.5 millones personas enfermas, a diciembre 2023 (MINSA 2024a)

Introducción

Aunque este artículo se refiere fundamentalmente al tipo de acceso a los servicios de salud de parte de diversos grupos de la población, relacionándolo con niveles de pobreza y aseguramiento, -dada la alta visibilidad política y de masiva afiliación en esta modalidad³- se incluye, además, una breve visión de los determinantes sociales y económicos, así como de la disposición de recursos y capacidades de gestión. Ambos condicionan el cumplimiento efectivo de la política de aseguramiento enunciada. Finalmente, se presentan algunos objetivos y actividades que debería enfrentar el sector salud para el logro del acceso universal.

La salud no depende solo de los servicios respectivos y cómo estos se organizan, puesto que también incide el modo de vida de las personas y sus grupos de referencia, lo que ha sido ampliamente difundido por la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2009) bajo el concepto de determinantes de la salud⁴. Cuando estos fallan las personas enferman y se accidentan más, se eleva la presión sobre los servicios, y éstos fracasan más allá de lo habitual. Si no se actúa sobre dichos determinantes, nunca tendremos suficientes recursos ni satisfacción, con independencia del sistema de servicios de salud por el que optemos.⁵

-
- 3 Respecto a los datos poblacionales de aseguramiento y utilización de servicios de salud se recurre a la Encuesta Nacional de Hogares-ENAH que publica anualmente el INEI y que pone sus bases de datos a disposición del usuario. Por ello, los datos consignados provienen de las declaraciones de los miembros del hogar y no de las instituciones ofertantes, lo que podría originar discrepancias, por ejemplo, con las cifras de población afiliada en el SIS y ESSALUD.
 - 4 Según la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2009), los determinantes sociales de la salud son las circunstancias en que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen. Nos referimos a: nutrición, acceso al agua potable y eliminación de excretas, educación, convivencia pacífica, justicia, ambiente laboral, ingresos, calidad del aire, entre otros factores.
 - 5 Un estudio sobre prevalencia de anemia en niños (6 -36 meses) muestra que, en la selva, donde la prevalencia de anemia fue más alta, el acceso al agua potable podría reducir la tasa de anemia entre un 45% y 33% (Acchinelli, R., & León-Abarca, J., 2020). En el 2019, sólo el 38,6% de la población que

Como efecto de la globalización no solo se internacionalizan los mercados, el conocimiento y sus aplicaciones tecnológicas, sino también los migrantes y las enfermedades. El Perú tiene una alta dependencia con otros países y con el mundo entero, en lo que amenaza ser un destino compartido. Si un país vecino al nuestro tiene severos problemas de salud o difíciles condiciones de vida, sus migrantes aumentarán, y con ello no solo la transmisión de enfermedades, sino también la demanda por su atención⁶. Asimismo, existe un efecto sumamente perverso, debido a la contaminación del ambiente asociado al cambio climático y la destrucción de hábitats naturales, que propicia la mutación de algunos agentes infecciosos provocando nuevas epidemias tales como dengue, zika, y chikunguya. Eso sucedió con la epidemia del Covid-19, enfermedad zoonótica que derivó en una mortal pandemia.

Breve vista a los determinantes de la salud

Teniendo en cuenta que el Covid-19 atacó al Perú en los primeros meses del 2020 se contrastan los años 2019 (previo a la pandemia), 2020 (el de mayor impacto) y el 2023⁷.

- **Presión poblacional.** En el 2018 se estimaba que el Perú habitaban 32.5 millones de residentes y 33.7 en el 2020. Aunque la tasa de crecimiento poblacional ha disminuido respecto de décadas pasadas, se estima que entre 2020 y 2025 la población aumentará en 5.5% (de 32.6 a 34.4), lo que asciende a 1.8 millones de personas. Ello elevará la demanda de servicios, salud incluido, y de

consume agua proveniente de red pública, tenía un nivel de cloro adecuado –mayor o igual a 0,5 mg/l. En el área urbana fue de 48,7%, mientras que, en el área rural tan sólo es el 3,2% (INEI, 2020a, p. 15).

- 6 En 2022 Se estimaba que el 22% de los ciudadanos venezolanos en Perú estaban afiliados al SIS (INEI, 2022a).
- 7 A julio de 2022, el país registró alrededor de 6500 muertes acumuladas por COVID-19 por millón de personas, la cifra más alta del mundo. El 04 mayo de 2023, la OMS anuncio el fin de la emergencia sanitaria en el mundo (OPS, 2023).

protección para adultos mayores. (INEI, 2024a) Los cambios en la composición por edad muestran envejecimiento poblacional, lo que aunado a modos de vida inadecuados (hábitos de consumo distorsionados, estrés, violencia) implica un notable aumento de enfermedades crónicas, accidentes y otras demandas de atención.

- **Se mantienen enfermedades asociadas a la pobreza.** La desnutrición y la anemia infantil y en gestantes, muestran severas inequidades y menoscaban, de modo muchas veces irreversible, al desarrollo social y económico. En 2019 un año antes del Covid-19, la anemia infantil en niños de 6 a 59 meses afectaba al 29,5% de ellos. En 2023 había subido al 33,4%, y la desnutrición crónica se mantuvo alrededor del 12%. En niños de 6 a 35 meses el 43,1% de ellos presentaron anemia y en mujeres de 15 a 59 años se incrementó entre 2019 y 2023, de 29,5 a 33,4% (INEI ,2024b). En 2023 el 20,3% de la población padecía de inseguridad alimentaria grave y el 31,4% de moderada. En comparación con los demás países de Sudamérica, el Perú presenta el porcentaje más alto (FAO 2024). Ello es consistente con el hecho que la ayuda alimentaria no ha logrado detener el crecimiento del déficit calórico ni la incidencia de la anemia infantil en los hogares que la reciben (Herrera J, 2024a).

A nivel nacional en 2019 el número de casos reportados por mortalidad materna se encontraba un poco por encima de las 300 muertes y aumentó durante el 2020 y el 2021 a 439 y 493 casos, respectivamente, relacionados con un alto porcentaje con covid-19. Ya en el 2022 se notificaron 291 casos, y en el 2023 se redujeron a 264 las muertes maternas, mostrando una tendencia a la baja. (MIN-SA, 2024a). En cuanto a la tuberculosis, enfermedad altamente asociada a la desnutrición y hacinamiento, se notificaron en 2023⁸ alrededor de 27 mil casos nuevos de enfermedad activa y 17 mil casos nuevos de tuberculosis pulmonar frotis positivo, siendo Perú

8 La notificación disminuyó drásticamente en 2020 debido a la cuarentena masiva y cierre de establecimientos de salud de primer nivel.

uno de los países con mayor cantidad de casos de tuberculosis en las Américas (MINSA, 2023a) (MINSA CDC, 2024).

- **Pobreza.** En 2019 (año prepandemia), el 20,2% (6.6 millones) de la población nacional se encontraba en pobreza monetaria⁹, incrementándose al 27,5% (2022), y al 29,0% en 2023; es decir, aumentó la población pobre en 596 mil personas entre los últimos años. La pobreza extrema¹⁰ comparada con el 2019 aumentó de 2,9 a 5,7% en 2023, lo que equivale a 991 mil personas pobres extremas más que en 2019. Si se conceptualiza la pobreza a partir de la noción de vulnerabilidad monetaria¹¹, en 2019, el 34,0% de la población del país se encontraba en situación de vulnerabilidad monetaria, y subió al 35,5% en 2020 y disminuyó al 31,4% gradualmente al 2023. Si bien el porcentaje de población en pobreza rural es mayor al urbano, entre 2019 y 2023, la pobreza rural bajó del 40,8% a 39,8%, mientras que la pobreza urbana casi se duplicó del 14,6% al 26,4% (INEI 2024c, Cap. IV). La contribución de los programas sociales a la reducción de la pobreza disminuyó entre 2021 y 2023. Las donaciones monetarias se redujeron en 33,3%, las donaciones en especie en 27,7% (Herrera J, 2024a).

-
- 9 La línea de pobreza es el valor monetario con el cual se contrasta el gasto per cápita mensual de un hogar para determinar si el hogar está en condición de pobreza o no. Este valor está conformado por dos componentes: el alimentario, llamado también línea de pobreza extrema; y el alimentario más no alimentario. El componente no alimentario está constituido por el valor de la canasta de bienes y servicios que requiere una persona para satisfacer sus necesidades referidas al vestido, calzado, alquiler de vivienda, uso de combustible, muebles, enseres, cuidados de la salud, transporte, comunicaciones, esparcimiento, educación, cultura y otros. La suma de ambos componentes, se denomina línea de pobreza total. (INEI, 2024c, Cap. IV).
- 10 Se considera población en pobreza a aquella cuyo nivel de gasto per cápita es inferior al costo de la canasta básica de alimentos. (INEI, 2024c, Cap. IV).
- 11 Incluye una proporción de población en la que, si bien su ingreso está por encima de la línea de pobreza monetaria, éste resulta insuficiente y no tiene la posibilidad de acumular ahorros para prevenir y afrontar momentos de dificultad.

- **Producto Bruto Interno -PBI.** En el año 2020, el PBI cayó en 10.9% con relación al 2019, estimándose su recuperación a niveles prepandemia en 2022 aunque con oscilaciones, ya que hubo una disminución del 0,6% en 2023. (BCR, 2024).
- **Informalidad laboral.** La pandemia Covid-19 acrecentó la informalidad laboral¹² y con ella la pobreza. Perú ha sido siempre uno de los países de América Latina con mayor informalidad laboral, así en 2019 el 72,7% de la población ocupada se desenvolvía en condiciones de informalidad laboral, aumentando al 75,3% en 2020 y a 76,8% en 2021 (INEI, 2023d). Es relevante precisar que en Lima Metropolitana entre los años 2019-2020 aumentó la población desempleada de 5,8% al 16,7%, disminuyendo paulatinamente los años siguientes hasta retornar al 6.7% en 2023 (INEI, 2024e). La pérdida de empleo y la reducción de ingresos incrementaron aún más la desigualdad debido a que afectó más a los trabajadores con baja calificación y a los autoempleados. La inseguridad alimentaria; la falta de acceso a servicios médicos, y la muy limitada o nula conectividad de los hogares más vulnerables, se constituyeron en una barrera importante para acceder a la educación (Banco Mundial, 2020):

“La inflación, la menor contribución de los programas sociales, la disminución de los perceptores de ingresos por hogar y la falta de generación de empleo adecuado son algunos de los factores que han contribuido al aumento de la pobreza” (Herrera J, 2024b)

12 El empleo informal se descompone en empleo informal dentro del sector informal (empresarios individuales de unidades informales y todos sus ayudantes familiares, y asalariados “no declarados”), y fuera de él, pues existen trabajadores del sector formal que no cuentan con beneficios laborales. Se ha tomado en consideración los conceptos de sector informal y empleo informal, propuestos por la Organización Internacional del Trabajo-OIT (INEI, 2022d).

Aseguramiento y atención de salud

Aseguramiento en salud

Dado el contexto de crisis económica, social y política que la caracterizó, la década de los ochenta finalizó con muy escaso desarrollo de empleo formal, y, por ende, con crecimiento del informal. Desde la década del noventa, de la banca internacional y de los organismos cooperantes, existió un fuerte estímulo de parte para el desarrollo de seguros públicos de salud, todo ello dentro de una matriz de reformas estructurales¹³. En Perú, el Seguro Integral de Salud -SIS- tiene como antecedentes al Seguro Escolar Gratuito (1998) establecido durante el segundo gobierno de Alberto Fujimori, dirigido a escolares de escuelas públicas y a programas piloto del Seguro Materno-Infantil, así como a un breve periodo de fusión de ambos a través del Seguro Público de Salud. Como parte del Programa de Focalización del Gasto Social Básico¹⁴, el Programa de Salud Básica para Todos-PSBPT (1994-2001) del MINSA, permitió recuperar la infraestructura de centros y puestos de salud para poblaciones rurales y urbano marginales en extrema pobreza, dotar de medicamentos básicos¹⁵ y efectuar contrataciones de profesionales de la salud para mantener horarios de atención de 12 y 24 horas. Estos seguros previos al SIS pudieron aprovechar la recuperación de la infraestructura sanitaria, la que llegó a tener capacidad

13 Recién a partir de 1994 se inicia un proceso de discusión sobre las reformas en el sector salud con los objetivos de mejorar el acceso de la población, especialmente de la más pobre, y de modernizar el sector. Debe incluirse, además, la separación del manejo de las pensiones del Instituto Peruano de Seguridad Social-IPSS, que da participación a prestadores privados asociados en Entidades Prestadoras de Salud-EPS y supervisados por la Superintendencia de Entidades Prestadoras de Salud.

14 Financiado por el Ministerio de Economía y Finanzas, y dirigido a salud, educación, nutrición y justicia.

15 Fortalecimiento de Servicios de Salud, Salud y Nutrición Básica y Proyecto 2000, entre otros.

instalada ociosa. Contribuyeron también programas financiados por el BID, BM, USAID y la Unión Europea¹⁶.

La Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud-Ley-AUS- (Ley 29344 de 2009) de marzo 2019, y su reglamento (DS N°008-2010-SA) estableció el marco normativo y de carácter progresivo para el aseguramiento universal (ver Esquema). Se crea en un marco de separación de funciones (rector-financiador, fondo o asegurador-prestador) con tres regímenes: Subsidiado,¹⁷ Semicontributivo¹⁸ y Contributivo. Los dos primeros están a cargo del SIS y son mayoritariamente financiados por el Tesoro Público. Es importante mencionar que el concepto de aseguramiento universal de la salud no conlleva la provisión gratuita de todas las intervenciones médicas, sino que se refiere a un conjunto de prestaciones que las cubre en su gran mayoría (Plan Esencial de Aseguramiento en Salud-PEAS) y es susceptible de ser actualizado¹⁹ (ver Esquema). Si bien el SIS ha ido ampliando su cobertura de afiliación²⁰, debe priorizar a la población en pobreza, importante en un país donde enfrentarla, es un reto.

16 Los Comités de Administración Local de Servicios de Salud -CLAS, implementados en los 90s, fueron una iniciativa para lograr la administración local de los servicios de salud con involucramiento de la comunidad. Luego de un desarrollo inicial, no fueron promovidos por el MINSA.

17 Denominado ahora SIS gratuito que se encuentren identificados en el SIS-FHO (Sistema de Focalización de Hogares).

18 Comprende cuotas subsidiadas de asegurados independientes. Resultó de muy escasa afiliación. Actualmente está diversificado en “SIS emprendedor” para trabajadores independientes previo ingreso a SUNAT, “SIS Independiente” para trabajadores independientes, y “SIS Microempresas” para trabajadores en el régimen de microempresas.

19 En el 2021, se efectuó la última actualización que cubre el 80% de la carga de enfermedad. (Decreto Supremo 023-2021-SA) como parte de la política nacional de Aseguramiento Universal en Salud y la Cobertura Universal en Salud, para lograr que toda persona residente en el país tenga un seguro de salud.

20 Al incluir la noción de vulnerabilidad, el SIS incorporó a niños (0-5 años) y gestantes. En 2019 (DU 017-2019, artículo 2) se amplía la afiliación al SIS a toda la población que no cuente con un seguro de salud.

Ley de aseguramiento universal en salud: esquema de organización

Rector	Ministerio de Salud		
Supervisión	Superintendencia Nacional de Aseguramiento en Salud		
Regímenes	Subsidiado	Semicontributivo	Contributivo
Financiamiento	Tesoro Público	Mixto	Cotizaciones
Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento (IAFAS)	Seguro Integral de Salud		ESSALUD; fondos de sanidades y policiales, seguros privados
Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPRES)	Establecimientos MINSA, Gob.regionales, otros públicos (*)		Establecimientos ESSALUD (*), Sanidades (*), EPS
Plan mínimo de servicios	Plan Esencial de Aseguramiento en Salud-PEAS		

(*) Facultados para articularse entre sí

- En el Perú, se ha observado un aumento significativo y paulatino de la cobertura de afiliación de atención médica a lo largo de los años. Entre 2019 y 2023 la población que contaba con un algún seguro de salud aumentó del 77,6% al 88,4%, lo que se debió al incremento progresivo de la afiliación al SIS como política nacional. La afiliación subió de 47,9%. al 61,5% a nivel nacional, lo que equivale a un poco más de 21 millones de personas (Tabla 1). Entre 2019 y 2023, la afiliación al SIS se intensificó en el ámbito urbano al pasar del 38,9% al 55,4% de su población, mientras que en el rural subió sólo del 80,2% al 86,5% (INEI, 2024d). Tanto el aumento de la intensidad de la pandemia en el ámbito urbano, como el incremento de la pobreza urbana pueden haber sido factores influyentes.
- Cabe señalar que en el caso de los afiliados al Seguro Social de Salud-ESSALUD, la tendencia al incremento entre los años 2009 y 2019 fue muy limitada, ya que esta entidad asegura a la población con empleo formal. La afiliación a ESSALUD tuvo una reducción significativa desde el 2020 (Tabla 1 y Figura 1), lo cual es com-

patible con la pérdida de empleo y la creciente informalización descrita en el acápite anterior.

- La categoría “Otro” se refiere a los asegurados vía las fuerzas armadas, policía nacional y privados con empresas aseguradoras. Es muy posible que el aseguramiento privado sea mayor al consignado, ya que el INEI no considera al aseguramiento directo de clínicas a sus pacientes, modalidad en incremento en Lima Metropolitana.
- En conclusión, sin un aseguramiento público, el porcentaje de la población nacional que cuenta con un seguro de salud sería bastante similar a la del año 1995, lo que es un indicativo del cuestionable nivel de desarrollo económico-social del país.
- Surge una pregunta: si el SIS tiene como objetivo principal a la población en pobreza, ¿en qué medida ha afiliado a esta población? Del 100% de población en pobreza, el SIS logró afiliarse al 77,2% en 2023, cifra importante que muestra una tendencia en crecimiento²¹. Obsérvese, además, la disminución en 2020 debida al segmento de población que cayó en pobreza y no pudo ser captada por el SIS, pese a que este aumentó su afiliación. De otro lado, el incremento en la afiliación urbana es coherente con el aumento de la pobreza urbana. No obstante, del total de afiliados al SIS el porcentaje de afiliados en pobreza bajó del 68,2 % en 2005 al 36,3% en 2023, debido a la política de apertura en la afiliación al SIS a todo aquel que no cuenta con algún seguro de salud (Tabla 2).

21 Destaca el hecho que el incremento de la afiliación de la población no pobre no se debe al “agotamiento” de la afiliación de la población en pobreza, ya que parte de ella no ha logrado todavía, ser afiliada (Tabla 2).

Tabla 1
Aseguramiento en salud. Perú 1995-2023 (En porcentajes)

	1995	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Sin Seguro	75.6	67.7	62.9	63.9	61.8	58.0	46.5	39.7	36.7	35.7	38.2	34.6	31.1	27.1	24.2	23.6	23.6	22.4	22.8	18.7	14.0	11.6
Con Seguro	24.4	32.3	37.1	36.1	38.2	42.0	53.5	60.3	63.3	64.3	61.8	65.4	68.9	72.9	75.8	76.4	76.4	77.6	77.2	81.3	86.0	88.4
EsSalud	20.3	19.6	17.3	17.3	18.5	19.5	20.0	21.1	21.5	22.6	24.3	24.3	24.5	24.5	24.3	24.6	24.3	24.9	22.3	21.6	21.6	22.9
SIS	-	9.3	15.1	14.2	15.5	17.0	28.2	33.9	36.5	36.2	31.5	35.4	39.1	43.5	46.5	47.0	47.3	47.9	51.4	56.4	60.7	61.5
Otro	4.1	3.4	4.7	4.6	4.2	5.4	5.3	5.3	5.3	5.4	6.0	5.6	5.3	4.9	4.9	4.8	4.9	4.8	3.5	3.3	3.7	4.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(*) Al año 2000 se refiere al Seguro Escolar Gratuito (SEG) y a proyectos piloto del Seguro Materno Infantil. A partir del 2004 se refiere al SIS
Fuente: ENAHO, INEI (2024e)
Elaboración propia

Figura 1
Aseguramiento en salud. 1995-2023

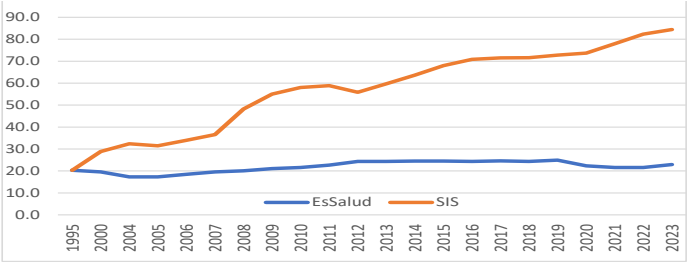


Tabla 2
Afiliación al SIS. Perú 2004-2023
 (en miles de personas y porcentajes)

	2004	2005	2010	2015	2019	2020	2023
Nacional (miles)	4,371.9	4,165.8	12,076.9	13,833.9	15,705.1	17,097.0	21,158.4
(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100	100
Lima Metropolitana	15.2	12.4	9.7	17.6	20.9	22.2	24.7
Resto urbano	29.8	28.2	29.2	41.5	43.1	44.8	47.8
Rural	55.0	59.4	61.1	40.9	36.0	33.0	27.5
Afiliados en pobreza (% del total afiliados SIS)	64.3	68.2	67.5	62.7	31.9	40.7	36.3
Del 100% de pobres estan afiliados al SIS el:	25.4	25.7	68.1	68.2	75.7	69.6	77.2

Fuente: ENAHO Elaboración propia

Atención de salud

Ante la expansión del aseguramiento público SIS cabría esperar un importante aumento de la prestación pública del MINSA. No obstante, los resultados siguen la tendencia que indica que “la oferta privada ha captado a más usuarios que la pública, sobre todo la referida a farmacias/boticas” (Petrera 2018a).

¿A dónde acuden las personas que cuentan con un seguro de salud cuando se sienten enfermas? La tendencia reportada hasta 2014 mostraba que un afiliado no lograba en su gran mayoría acudir al prestador que le corresponde (Petrera, M 2018). La Tabla 3 confronta, para el periodo 2019-2023 la tenencia de un seguro de salud y el tipo de prestador al que se acude cuando la persona se siente enferma.

- Para la población afiliada al SIS, en 2019 sólo acudía el 29,5%, a establecimientos MINSA, porcentaje que cayó drásticamente al 16,6% en el 2020, posiblemente debido al aislamiento en la pandemia Covid-19 y al cierre de postas y centros de salud. Obsérvese también en dicho año el incremento en el uso de la medicina tradicional y de remedios caseros (13.0%), en contraste con los años

2019 y 2023. En 2023 se recuperó al 23.4% la atención en establecimientos del MINSA (Tabla 3a). Si se contrasta este porcentaje con el 2005, el 45,4% logró atención en el MINSA (Petrera M, 2018): dado el incremento en la afiliación en el periodo, resulta ser un proceso de afiliación sin desarrollar las medidas de factibilidad del acceso.

Tabla 3a

Lugar de consulta para afiliados SIS. Perú 2019-2023
(Respecto del 100% que autoreporta problemas de salud)

Lugar de consulta	Solo SIS		
	2019	2020	2023
MINSA (red nacional)	29.5	16.6	23.4
EsSalud	0.2	0.2	0.3
Sanidades	0.0	0.0	0.0
Consultorio/ Clínica Privada	4.0	4.1	4.4
Farmacia/botica	28.3	28.8	31.1
Medic.Tradicional/caseros	0.7	13.0	7.2
Considera no requerir atención	21.3	25.0	20.6
No pudo acudir	16.0	11.1	11.2
TOTAL	100.0	100.0	100.0

(*) Valores igual o menores a 1.3 no tienen significancia estadística Fuente: ENAHO
Elaboración propia

- La población afiliada a ESSALUD se divide en dos grupos: aquella que sólo cuenta con ESSALUD, versus la que además dispone de otro seguro privado. Al igual que con los afiliados al SIS, se registra un fuerte descenso en el acceso a establecimientos de ESSALUD en el año 2020: de 26,4% en 2019 al 15,9% en 2020, recobrándose en el 2023 al 23.8% sin alcanzar el nivel de 2019. A diferencia, en quienes tienen seguro privado además de ESSALUD, la preferencia por el prestador privado es notoria, aunque también disminuyó entre los años 2019 y 2020 de 33,9% a 25,1%, recuperándose a 32,1% en 2023 (Tabla 3b). Evidentemente, la capacidad adquisitiva es mayor

en quienes tienen además un seguro privado. Aquellos que tienen sólo al SIS tienen la menor capacidad adquisitiva.

Tabla 3b

Lugar de consulta para afiliados a ESSALUD. Perú 2019-2023
(Respecto del 100% que autoreporta problemas de salud)

Lugar de consulta	Solo EsSalud			EsSalud y otro seguro		
	2019	2020	2023	2019	2020	2023
MINSA (red nacional)	3.8	3.2	4.0	1.4	1.2	3.1
EsSalud	26.4	15.9	23.8	8.7	5.3	3.7
Sanidades	0.0	0.1	0.0	1.0	0.0	0.4
Consultorio/ Clínica Privada	8.6	7.7	8.5	33.9	25.1	32.1
Farmacia/botica	33.2	32.7	30.9	33.9	32.9	28.2
Medic.Tradicional/caseros	1.3	7.5	4.1	1.6	5.1	4.6
Considera no requerir atención	17.2	22.1	19.0	15.1	23.2	16.7
No pudo acudir	8.7	8.4	7.1	3.4	5.0	8.9
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(*) Valores igual o menores a 1.3 no tienen significancia estadística Fuente: ENAHO
Elaboración propia

- Para la población afiliada a seguros privados, se comparan los seguros privados regulados (EPS) por la Superintendencia de Salud y los otros seguros. En el caso de las EPS, la consulta privada cayó del 46,5% al 29,7% entre los años 2019 y 2020; luego se recuperó parcialmente en 2023 (36,4%) con un nivel muy por debajo de 2019. En cuanto a los otros seguros privados, la caída fue menos drástica entre el 2019 y el 2020: del 32,3% al 27,2%, con muy escasa recuperación en 2023 (Tabla 3c). No obstante, debe recordarse el fuerte incremento de los seguros que ofrecen directamente algunas clínicas sin pasar por una aseguradora, por lo que se denominan autoseguros. Este grupo en crecimiento no es registrado en la ENAHO, por lo que se reitera que el aseguramiento privado está subestimado.

TABLA 3c

Lugar de consulta para afiliados a seguros privados. Perú 2019-2023
(Respecto del 100% que autoreporta problemas de salud)

Lugar de consulta	EPS			Privado		
	2019	2020	2023	2019	2020	2023
MINSA (red nacional)	3.4	2.1	2.2	1.4	2.5	0.0
EsSalud	0.0	0.0	2.0	1.0	0.0	2.3
Sanidades	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Consultorio/ Clínica Privada	46.5	29.7	36.4	32.3	27.2	28.4
Farmacia/botica	23.0	33.8	20.1	35.8	25.4	30.2
Medic.Tradicional/caseros	2.2	7.6	7.6	2.8	3.3	8.5
Considera no requerir atención	21.1	16.1	29.3	20.6	36.0	23.1
No pudo acudir	3.8	6.4	2.5	6.0	5.2	5.4
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(*) Valores igual o menores a 1.3 no tienen significancia estadística Fuente: ENAHO
Elaboración propia

- Para la población afiliada a seguros de las sanidades y policía nacional, el acceso a sus propios prestadores es el más bajo de todos los tipos de seguros (SIS, ESSALUD y privados). Al igual que en los casos anteriores en el año 2020 la atención en sus prestadores bajó del 22,2% al 17,1%, recuperándose en el 2023, aunque sin alcanzar el nivel del 2019 (Tabla 3d).

Tabla 3d

Lugar de consulta para afiliados a sanidades y policía nacional.

Perú 2019-2023

(Respecto del 100% que autoreporta problemas de salud)

Lugar de consulta	Sanidades		
	2019	2020	2023
MINSA (red nacional)	4.0	3.1	6.3
EsSalud	0.0	0.0	0.5
Sanidades	22.2	17.1	21.1
Consultorio/ Clínica Privada	10.1	9.4	10.3
Farmacia/botica	36.9	36.0	29.5
Medic.Tradicional/caseros	1.7	5.8	4.1
Considera no requerir atención	17.1	18.4	18.5
No pudo acudir	6.7	7.4	6.9
TOTAL	100.0	100.0	100.0

(*) Valores igual o menores a 1.3 no tienen significancia estadística Fuente: ENAHO.
Elaboración propia

- La población que no dispone de seguro de salud se autoexcluye de prestadores formales y recurre mayoritariamente a la consulta en farmacia/botica (Tabla 3e). En su gran mayoría es una población en situación de pobreza.

Tabla 3d

Lugar de consulta para personas sin seguro. Perú 2019-2023

(Respecto del 100% que autoreporta problemas de salud)

Lugar de consulta	Sin seguro		
	2019	2020	2023
MINSA (red nacional)	6.2	3.8	4.1
EsSalud	0.3	0.2	0.5
Sanidades	0.0	0.0	0.0
Consultorio/ Clínica Privada	9.7	7.0	7.8
Farmacia/botica	43.9	38.6	43.9
Medic.Tradicional/caseros	0.9	11.9	7.8
Considera no requerir atención	22.8	26.5	21.5
No pudo acudir	16.2	11.1	13.5
TOTAL	100.0	100.0	100.0

(*) Valores igual o menores a 1.3 no tienen significancia estadística Fuente: ENAHO.
Elaboración propia

- Resulta llamativo que la consulta directa en farmacias/boticas²² se convierta en un prestador de atención informal, y que su participación ocupe el primer lugar en todos los segmentos presentados. Ello explica el incremento de las redes de farmacias privadas. Las personas que no cuentan con algún tipo de seguro de salud son los que más la frecuentan.
- Los únicos afiliados que registran en todo el periodo la mayor asistencia en consultorios/clínicas son los adscritos a una EPS con el 36.4% en el año 2023. Se admite además que esta población tiene empleo formal y en su mayoría mayor capacidad adquisitiva.
- Como ya ha sido observado, las farmacias/boticas resultan ser la opción más acudida para una consulta directa, lo que resulta incoherente en un contexto donde, por la política de aseguramiento universal, debería incrementarse la consulta pública. Aunque existe la Superintendencia de Salud -SUSALUD -que tiene la función de velar por el cumplimiento del derecho de los asegurados en salud-, es poco lo logrado en ese campo.
- Cuando se indaga por los motivos que impidieron acudir a un prestador, las respuestas de las personas combinan un conjunto de factores como la falta de tiempo, el maltrato, la falta de confianza, la falta de dinero y la lejanía, sobre todo en el medio rural (INEI, 2024 e). Una reflexión importante es la existencia de un costo de oportunidad de la atención en salud, que se expresa en las acciones/ingresos que se dejan de hacer/percibir para recurrir a la atención de salud (López i Casanovas ,2025)²³. Si la atención de salud

22 Se considere la respuesta a la pregunta “¿Dónde consultó?” Es costumbre en Perú que la población acuda a efectuar una consulta en la farmacia/botica: “¿Qué es bueno para (se describen síntomas) ...?”

23 Por ejemplo, el autoempleado deja de percibir ingresos por el tiempo de traslado espera, consulta, entre otros; para el ama de casa es el cuidado de los niños y del hogar.

es lenta e insatisfactoria, desincentiva su demanda, lo que podría explicar la consulta directa a farmacia/botica^{24, 25}.

- Pese al mandato legal, la gratuidad para los afiliados al SIS es limitada, sobre todo en hospitales. Por lo tanto, debiendo la afiliación al SIS garantizar la atención y gratuidad, este derecho estaría siendo vulnerado. No obstante, ha sido documentado hasta el 2014 que el gasto en salud en el que incurre un afiliado al SIS es menor al de un no afiliado (Petrera M, 2018). Por lo que el SIS sigue constituyendo un factor de protección en tanto la probabilidad de consulta a y gasto en los establecimientos MINSA es mayor en pobres afiliados al SIS que en pobres no afiliados (Petrera M, 2018).

Rectoría, organización y financiamiento

No es posible restringir el tema del acceso a los servicios de salud al del aseguramiento, sin antes verificar el cumplimiento de las competencias de la rectoría, organización y regulación de la atención de salud y la capacidad de la oferta.

El rector

Desde el año 2017 el país ha tenido 6 presidentes en 6 años, en medio de disputas y tensiones principalmente entre el Ejecutivo y el Legislativo, lo que ha marcado un contexto nacional de precariedad política e institucional que afectó a las políticas públicas.

En Perú el MINSA es el ente rector, y gestiona la prestación en Lima Metropolitana, además de ocuparse de los temas de regulación

24 Se entiende, incluso, que las nociones de urgencia y emergencia tienen también un contenido subjetivo para los pacientes.

25 De modo inverso, es posible que la persona/familia considere que la atención médica/quirúrgica le ayudará a una mayor sobrevivencia, a mayor productividad laboral, de rendimiento familiar, entre otros. Estas consideraciones sólo son tomadas en cuenta a medida que aumenta el nivel educativo de las personas (Álvarez, 2001).

(medicamentos, dispositivos médicos y productos sanitarios²⁶; alimentos, ambiente y salud ocupacional²⁷; atención y seguros de salud²⁸). Debido al proceso de descentralización inconclusa, que debía culminar en macro regiones, el MINSA ya no gestiona la red nacional de establecimientos de salud MINSA, la que están a cargo de los respectivos gobiernos departamentales²⁹. Se “perdió” el manejo nacional, y antes de introducir sistemas de información homogéneos, veraces y oportunos, la fragmentación aumentó. Existen limitaciones en la misma capacidad de gobernanza (léase gestión) del sector.

No obstante, el MINSA mantiene fuertes vínculos a través de flujos de medicamentos, financiamiento en casos de emergencia, y las transferencias que realiza el SIS a nivel nacional. Pero para la población en general, la percepción sigue siendo que el MINSA es responsable de todo lo que ocurre en el sector.

En realidad, pese a ser el MINSA el rector del sistema de salud, se dice que este sistema está fragmentado; aunque es más propio decir que no existe como sistema. Como fuera indicado, el aseguramiento y la prestación de servicios para la población con empleo formal está a cargo de ESSALUD. Cada fuerza armada y la policial tienen sus respectivos seguros, incluidos sus prestadores, denominados sanidades. Cada institución desarrolla su propia normativa y son bastante autónomos respecto del MINSA, factores que junto con la descentralización hacen que el MINSA tenga una débil rectoría. SUSALUD como entidad reguladora no cuenta con los recursos ni capacidades, lo que es expresión del debilitamiento del proceso.

Se pensó que, dentro de una visión del derecho al aseguramiento, la Ley de Aseguramiento Universal en Salud-AUS- (Ley 29344 de 2009), propiciaría desarrollar un proceso de atención de salud que arri-

26 Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas -DIGEMID.

27 Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria-DIGESA.

28 Superintendencia Nacional de Salud-SUSALUD.

29 Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783 de 2002), Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867 de 2002) y Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972 de 2003).

be al acceso universal y de calidad. El principal estímulo sería la presión que se ejercería desde la demanda de afiliados para el ejercicio de su derecho, lo que provocaría un estímulo a la oferta, pero no fue así. Ni el financiamiento ni la oferta del MINSA a nivel nacional crecieron de acuerdo con lo esperado, como se ha mostrado en el acápite anterior. Tampoco funcionaron las negociaciones con la Seguridad Social en Salud-EsSalud para hacer el intercambio prestacional. Los contratos con privados fueron escasos e insatisfactorios³⁰, y no se reforzaron los sistemas de seguimiento y control³¹. Si bien existe un déficit de financiamiento de los servicios de salud, se tienen serios problemas de fragmentación, efectividad y eficiencia en la asignación, que influyen en carencias en la prestación, problemas de acceso y cobro al usuario (Petrera, 2018, Von Hesse 2024).

Aunque la Superintendencia Nacional de Aseguramiento en Salud (SUSALUD), tiene como objetivo la supervisión de los derechos de asegurados y no asegurados en la atención de su salud a nivel nacional, sus acciones se han centrado más en el acompañamiento de procesos de mejora de calidad y reducción de riesgo en los prestadores.³²

30 Ante las limitaciones de la oferta pública, el SIS compró alrededor de los años 2016 y 2017 servicios al sector privado de salud, pagando precios significativamente superiores a los tarifarios vigentes. Hubo sobrefacturación de atenciones por emergencia, indicios de doble cobro (al SIS y al asegurado), y no hubo control concurrente, lo que permitió el reporte de atenciones no dadas (MINSA, 2017).

31 Deficiencias en la gestión y normativa interna del sistema de información y control, entre otras (MINSA, 2017).

32 Entre los años 2013 y 2021 SUSALUD contó con la presencia de sus “delegados” dentro de los establecimientos hospitalarios del MINSA en Lima y algunas regiones. Ellos recibían las quejas de los pacientes, y los apoyaban dentro del mismo establecimiento de salud. Lamentablemente estos funcionarios dejaron de existir paulatinamente, por temas presupuestales, y posiblemente, ante presiones de los establecimientos de salud al MINSA.

El Financiamiento

De acuerdo con el último estudio publicado de Cuentas de Salud de Perú (MINSA 2021), entre los años 2002 y 2019, el gasto en salud como porcentaje del PBI subió de 4,9% a 5,5%.³³ La principal fuente de financiamiento, que es el tesoro público, subió del 21,1% al 34,8%. El pago de bolsillo³⁴ disminuyó del 39,9% al 28,3% pasando al segundo lugar luego de haber sido la primera fuente de financiamiento. La participación de las cotizaciones obligatorias a la seguridad social en salud (EsSalud) disminuyó ligeramente del 30,3% al 28,4%. El muy lento crecimiento de la seguridad social en salud puede ser explicado por su modelo bismarckiano, anclado en la nómina declarada de trabajadores, en un país con muy limitada formalización del empleo.³⁵ Al interior del periodo de estudio de las cuentas en salud, la fluctuación más importante es la ocurrida con el gasto de bolsillo, que se incrementó entre 2004 y 2011 coincidente con un menor ritmo de crecimiento de los ingresos por tesoro público. Pese al incremento del financiamiento por el tesoro público entre los años 2012 y 2019, que se duplicó, siempre se ha insistido en el sub-financiamiento de esta fuente, porque resulta insuficiente para cubrir la cobertura poblacional y de servicios ofrecida. Nuestro monto se encuentra por debajo del promedio para América Latina y el Caribe-LAC (6,6%), y es bastante inferior al 8,8% de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OCDE³⁶.

33 Si sólo se considera el gasto corriente es el 5,23% del PBI y si se agrega el gasto de capital se arriba a 5,54%,

34 El “gasto de bolsillo” es el pago directo que realizan los hogares en la atención de su salud (consultas, pruebas, medicamentos, insumos, cirugías entre otros). No incluye el pago por primas de seguros que los hogares puedan efectuar.

35 Existe, además, un importante adeudo de los empleadores (privados y públicos) equivalente a la tercera parte del presupuesto de la seguridad social.

36 La OMS ha desarrollado el concepto de “fondo de aseguramiento mancomunado”, que es la suma del financiamiento por tesoro público más los aportes obligatorios a la seguridad social, señalando la importancia que este se sitúe

Construyendo una serie de la ejecución presupuestal (tesoro público) del periodo 2012-2023, se observa un incremento paulatino de la función salud en el Presupuesto de la Nación del 8,9% (2012) al 11,8% (2023). Destaca en el 2020 junto a la caída del PBI, debida a los efectos del Covid-19, un incremento del 10,7% al 12,5% (2020) y al 13,0% (2021), para luego decrecer al 11,8% (2023) (Tabla 4 y Figura 2).

En el crecimiento del financiamiento por tesoro público, han destacado tres procesos con sus respectivos esquemas de financiamiento: (a) la regionalización, que implicó una transferencia de recursos desde el nivel central a las regiones afectando parcialmente la rectoría del MINSA; (b) el apoyo presupuestal a la reforma sanitaria con mayor impulso desde el 2004 hasta el 2014; y (c) el desarrollo del seguro público de salud SIS como unidad ejecutora (MINSA 2021).

No obstante, el crecimiento de la ejecución presupuestal, el financiamiento por Tesoro público tiene una marcada fragmentación. El Ministerio de Economía y Finanzas-MEF asigna dinero al MINSA y a los gobiernos regionales. Los gobiernos regionales pueden transferir dinero entre sus Unidades Ejecutoras -UE, lo que puede originar que recursos asignados a salud por el MEF sean transferidos a otros sectores. El SIS envía dinero a las UE, y ellas asignan bienes, insumos y servicios a los establecimientos de salud (pequeños hospitales, centros y puestos).

Si se tiene en cuenta que el acceso de la población afiliada al SIS empeoró porcentualmente (Tabla 3a) mientras que el financiamiento público en la atención de salud aumentó significativamente, nos encontramos frente a un severo problema de eficiencia y eficacia del financiamiento público en salud, aunque no es posible obviar el fuerte incremento en la afiliación.

en torno al 5-6% del PBI a fin de hacer viable el acceso a un conjunto de servicios para toda la población (OMS 2010).

En el país destaca el crecimiento de la fuente de tesoro público, lo que evidencia el esfuerzo gubernamental en salud de 1,03 al 1,82% del PBI. Si se incluyen los aportes obligatorios a la seguridad social en salud para arribar al concepto de OMS, el avance pasó del 2,30 a 3,01%, monto aún insuficiente.

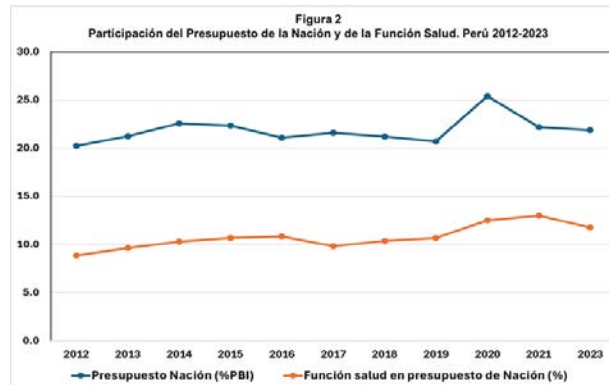
TABLA 4
Ejecución presupuestal*. Perú 2012-2023
(en miles de Soles y en porcentajes)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2023
Producto Bruto Interno	508,130,518	543,556,491	570,041,239	604,416,337	647,667,971	687,989,422	731,514,490	762,476,369	706,020,000	877,054,697	999,194,943
Total presupuesto de la nación	103,023,286	115,673,430	128,723,373	135,163,967	136,642,867	148,660,755	155,176,189	158,130,041	179,496,516	194,734,456	218,515,147
Función Salud**	9,124,203	11,174,964	13,257,562	14,467,110	14,816,788	14,622,343	16,104,959	16,930,303	22,459,477	25,317,657	25,741,453
Función salud en presupuesto de nación (%)	8.86	9.66	10.30	10.70	10.84	9.84	10.38	10.71	12.51	13.00	11.78

* Se utiliza el término presupuestal de “Devengado”

**Función 20, con los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local)

Fuente: Datos presupuestales en Consulta amigable SIAF-MEF



El SIS

Tampoco hubo voluntad política para continuar con el proceso de ampliación del aseguramiento efectivo de la población. Así, no fue aprobado el Reglamento de la Ley de Financiamiento Público del Seguro Subsidiado y Semicontributivo del Aseguramiento Universal de Salud (Ley 29761 de julio 2011), que consideraba la realización de un estudio actuarial para el financiamiento de la población con seguro SIS³⁷. Por ello, si bien ha aumentado el presupuesto que transfiere a las UE, y se ha mantenido como porcentaje de la Función Salud en 7,1%, resulta insuficiente ante el incremento de los afiliados, el que casi se ha duplicado entre los años 2010 y 2021, disminuyendo las transferencias por afiliado en relación con 2015, 2019 y 2023 (Tabla 5).

TABLA 5
Afiliados SIS, atendidos y transferencias. Perú 2004-2023
(en números absolutos)

	2010	2015	2019	2020	2023
Total afiliados (miles)	12,076.9	13,833.9	15,705.1	17,097.0	21,158.4
Transferencias del SIS (miles de Soles)	448,048	1,543,541	1,429,740	1,609,866	1,832,784
Transferencias SIS / afiliados (Soles)	37.10	111.58	91.04	94.16	86.62
Transferencias SIS en la Función Salud *(%)	7.1	10.7	8.4	7.2	7.1

**Función 20, con los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local)

Fuentes: ENAHO (para afiliados) Datos presupuestales en Consulta amigable SIAF-MEF

Elaboración propia

37 El Ministerio de Economía y Finanzas se opuso a aprobar el proyecto de Ley de financiamiento público del Aseguramiento Universal en Salud-AUS. (Ley 29344 de 2009) con el argumento que el tesoro público no contaba con financiamiento suficiente para cubrir montos crecientes ni el SIS con los sistemas de información y control necesarios.

No se ha podido llevar a cabo una reforma financiera que permita el desarrollo del SIS como seguro. Su uso como un mecanismo de financiamiento para las atenciones de sus asegurados ha logrado una limitada evolución, mejorando algunos mecanismos de pago y control, pero sigue operando más como un programa de subsidio ya que no llega a todos los afiliados, ni asegura calidad, ni la total gratuidad, como ya ha sido comentado. El SIS, no opera como un seguro porque no compra prestaciones, aunque reporta las atenciones de prestadores al SIS para su desembolso. Los problemas presentados en el manejo de las transferencias a las UE³⁸ se resumen en: (a) al no tener el rango de UE no todos estos establecimientos de menor complejidad reciben la reposición correcta y oportuna, y menos se benefician con las transferencias de gestión, (b) existe además un saldo de las transferencias del SIS que las UE no ejecutan, lo que implica un déficit de gestión. (c) Hay un uso indebido de las transferencias en gastos no autorizados. (d) Muchos hospitales, sobre todo los de mayor complejidad, eluden a la población SIS o la llevan a efectuar pagos que no deben. Y (e) existe un incremento explosivo del gasto por emergencias, y reporte de atenciones inexistentes (Beteta & Elorreaga, 2020) (CGR 2024).

A pesar de sus logros, el SIS enfrenta varios retos, como la necesidad de ampliar su cobertura, mejorar la calidad de los servicios y asegurar la sostenibilidad financiera. El futuro del SIS dependerá de la capacidad del gobierno para abordar estos desafíos y decidir su transformación de manera que cuente con un estudio actuarial y la capacidad institucional de ser un agente de compras con sostenibilidad financiera.

38 Se transfiere a las UE a nivel nacional y debe ser destinado al gasto corriente en medicamentos y demás insumos médicos, aunque discrecionalmente un porcentaje puede ser destinado a los denominados “gastos de gestión” (alrededor del 20-25%): los gastos necesarios para poder brindar los servicios, como infraestructura y personal adicional.

La oferta pública o la organización de los prestadores públicos

Sólo nos referiremos a tres puntos cruciales de una organización: su puerta de entrada, y las redes, el recurso humano con el que cuenten, la infraestructura y tecnología que manejen.

- **La puerta de entrada**

En la organización de la misma oferta pública se descuidó el primer nivel o puerta de entrada (puestos y centros de salud). Lo que lleva a preguntarse cómo se da el servicio a las personas cuando ingresan a la atención en los establecimientos públicos de salud. Este nivel no sólo fue incapaz de atender la creciente cronicidad de enfermedades, sino que fue perdiendo la capacidad operativa de soporte diagnóstico (laboratorio, diagnóstico por imágenes), y capacidad de resolución clínica ante una población con problemas de salud más allá del control de embarazo, control de niño sano, vacunaciones, y tratamiento de enfermedades diarreicas y respiratorias agudas, con restricciones horarias y ausencias de médicos.

Los establecimientos de salud están pobremente articulados entre sí, bastante desordenados, sin funcionamiento en redes de flujos de referencia y contra referencia de pacientes, escasez de insumos, y equipos ausentes o inoperativos. Aunque el Reglamento de la Ley AUS (Ley 29344 de 2009) estableció redes funcionales, pese a los diversos intentos y dación de normas legales (Redes Integradas de Salud (RIS) (Ley N°30885 de 2018) y reglamento (DS N.º 019-2020-SA de 2020), hasta hoy su implementación no es efectiva.³⁹ Su fracaso podría ser atribuido a la necesaria redistribución de poderes (control) y recursos que implica constituir una red.

39 En el 2019 el Programa Inversión en Redes Integradas de Salud asignó 1,200 millones de soles para organizar los establecimientos de salud en redes. Desde entonces hasta mayo del 2024 sólo se ha ejecutado menos del 15% de esos recursos. (Von Hesse, 2024.)

Los problemas referidos a la misma organización del establecimiento⁴⁰ denotan severas fallas de gestión que ocasionan restricciones de cobertura y alcance del servicio⁴¹.

- **Las personas que atienden a las personas**

Sobre quiénes prestan los servicios de atención, existen problemas desde las capacidades desarrolladas en la misma formación profesional⁴², además de las conocidas dificultades de escasez y distribución inadecuada del personal de salud.

40 Hay fallas al nivel regional, tales como problemas de distribución de personal, redes inoperativas, insuficiente control vectorial, así como en la atención y manejo clínico de los pacientes (Defensoría 2024).

41 Fallas en la logística de bienes, insumos e instrumentos médicos, falta de coordinación en las referencias a otros establecimientos, demora excesiva del recojo de residuos sólidos biocontaminados, inadecuada organización administrativa, irregularidades en la programación de personal asistencial, falencias en el control y registro diario de temperatura de la cadena de frío, desabastecimiento de medicamentos (incluso de esenciales) en farmacias o próximos a vencer, desconocimiento de los procedimientos administrativos, contratación de personal no capacitado, falta de funcionamiento de establecimientos de salud, falta de mantenimiento a equipos médicos, falta de mantenimiento de sus ambulancias y motocicletas, demora injustificada en atender solicitudes ciudadanas, inaplicación del enfoque intercultural, incumplimiento en el recojo de los residuos hospitalarios, falta de reposición de equipos médicos, no contar con personal para traslado en ambulancia, logística malograda o inoperativa, infraestructura inadecuada (Defensoría 2024).

42 En la década de los 90s se alentó la multiplicación de universidades y facultades. En el lapso de 5 años (1996-2000) aparecieron 21 nuevas universidades, 18 de ellas privadas y sólo 3 públicas. Su proliferación como negocios sin estándares de calidad dañó la formación de recursos médicos, enfermeras y técnicos (GRADE, 2006) (Arroyo 2010). La Superintendencia Nacional de Educación-SUNEDU, creada en la Ley Universitaria (Ley N.º 30220 de 2014) y oficializada en enero 2015, corrigió este desorden clausurando universidades privadas y públicas, con gran oposición de los “empresarios de la educación”. No obstante, en 2023 Congreso y Ejecutivo desnaturalizaron la norma y se ha vuelto a la proliferación de universidades.

Existen problemas de multiplicidad de regímenes para la misma función. No se cuenta con una política de personal clara y acorde con objetivos definidos. El marco normativo es fragmentado y desordenado⁴³, producto de distintos intereses, como presiones gremiales, controles presupuestales y necesidades de servicios (Durand, F., & Salcedo, E. 2020) que no fueron discutidos ni armonizados con los objetivos clave de proteger los derechos de los servidores públicos y propiciar los incentivos necesarios para asegurar el buen desempeño en beneficio de los usuarios.

Además de la insuficiencia del recurso humano, bastante conocida, y muy aguda para el personal especializado⁴⁴, existen problemas de inadecuada distribución en detrimento de las zonas más pobres y alejadas⁴⁵. Finalmente, no solo hay problema de escasez y mala distribución, sino también de ausencias: el médico, de ser el núcleo de la atención, parece haberse desplazado a un campo

43 En los 90 se reemplazó en todo el sector público el régimen laboral de los nombramientos o contratos por tiempo indefinido y se pasó a un régimen flexible en el vínculo laboral, reduciéndose así las contrataciones estables o nombramientos. Si bien esto dio flexibilidad, también precarizó al empleo. Cuando la crisis económica pasó y comenzó una etapa de expansión de la producción de servicios desde 1994, ingresó nuevo personal bajo la modalidad de servicios no personales. Las diferencias entre regímenes salariales han originado grandes brechas en las remuneraciones ante la misma función. (Arroyo, 2010).

44 Este problema es relevante para hacer frente a la transición demográfica y epidemiológica que requiere del manejo de enfermedades crónicas, enfermedades reemergentes.

45 Sólo el 14% de los recursos humanos se ubica en zonas de pobreza muy extrema, el 18% en zonas muy pobres, el 20% en zonas de regular pobreza y el 31% en zonas aceptables (MINSa-DGGDRH, 2020).

Se dificulta encontrar incentivos que promuevan la ubicación de médicos fuera de las ciudades. En cinco años de implementación de mayores incentivos económicos para trabajar en Atención Primaria de Salud-APS, atención especializada, zonas alejadas y de frontera-ZAF, el impacto redistributivo del personal de salud fue limitado considerando que la fuerza laboral es principalmente contratada (Berrospi & Arósquipa, 2019).

difuso, donde la administración, la práctica clínica y el uso de tecnología no parecen ponerse de acuerdo. Las denuncias por reducciones en el tiempo de consulta de los médicos parecen deberse a un menor uso de los conocimientos médicos clínicos en favor de un incremento de pruebas diagnósticas (Contraloría General de la República, 2011, 2018), (Defensoría 2024).

En el 2023, según la Defensoría del Pueblo (Defensoría 2024), el sector salud (MINSA nacional y ESSALUD) ocupa el tercer lugar luego de municipalidades y educación entre las 11 “instituciones con más quejas”, y el segundo lugar en “quejas más frecuentes”. Los reclamos referidos a la atención en sí fueron: falta de personal médico, y problemas en la calidad de la prestación del servicio.

- **Infraestructura y uso de la tecnología.**

Existen numerosas brechas de infraestructura, las que se refieren no tanto a la necesidad de su incremento, sino a la recuperación y puesta en funcionamiento adecuado. El “Diagnóstico de brechas de infraestructura o acceso a servicios de salud” efectuado en diciembre del 2022, reconoce a nivel nacional⁴⁶ que el 94,31% de hospitales, el 87,40% del total de establecimientos de salud del primer nivel de atención, y el 100% de la red nacional de laboratorios, presenta capacidad instalada inadecuada, expresada en la precariedad de la infraestructura, equipamiento obsoleto, inoperativo o insuficiente. Aunque se atribuye a la situación de emergencia del COVID⁴⁷ (MINSA, 2022).

46 Incluye MINSA Nacional, Essalud, Sanidades de las Fuerzas Armadas y Policiales. El 87% de la infraestructura pertenece a las regiones (MINSA, 2023).

47 Son conocidos los errores de planificación y cálculos que inciden en la generación de adendas que encarecen las obras de infraestructura. Los retrasos se deben al incumplimiento de los cronogramas de ejecución física de los proyectos, atribuibles a las Unidades Ejecutora de Inversiones y a los contratistas, a las paralizaciones de obra entre otros factores. (MINSA 2023).

Además, los procesos de inversión son sumamente largos, con sobre costos, y muchos establecimientos no quedan operativo. El equipamiento es otro drama, y la ausencia de una política de mantenimiento de equipos induce a su deterioro a gran velocidad, sea por ignorancia, desidia o corrupción.

Dados los altos costos de gran parte de las tecnologías, y de los intereses económicos y políticos en su uso, se ha planteado en el mundo la evaluación y regulación de la tecnología médica, y han surgido institutos nacionales de evaluación de tecnologías⁴⁸. En Perú, constituyen avances la creación de institutos o funciones,⁴⁹ pero con débil institucionalidad. Se han dado avances digitales con telesalud e historias clínicas electrónicas en ESSALUD. Existen dificultades en la Autoridad Nacional de Productos Farmacéuticos, Dispositivos Médicos y Productos Sanitarios (DIGEMID), para mantener una actitud proactiva. La expansión de los medicamentos genéricos que han logrado reducir el precio del medicamento, y la creación el 2010 del Centro Nacional de Abastecimiento de Recursos Estratégicos en Salud –CENARES– para la adquisición, almacenamiento y distribución de los insumos estratégicos, desde antes de la pandemia ha ido perdiendo la agilidad necesaria para

48 La asistencia sanitaria ha cambiado profundamente debido al impresionante y veloz desarrollo de la tecnología médica e informática, de incuestionable eficacia diagnóstica y terapéutica. La imagen del médico que en su maletín contenía todo el arsenal tecnológico capaz de curarnos, ha quedado atrás. El concepto de tecnología médica incluye a la propia práctica clínica y el modo en que ésta se organiza (Guerrero, Amell & Cañedo, 2004), considerando que la mayor disponibilidad de datos y las técnicas de análisis conocidas como “big data”, deberían permitir a los profesionales de la salud un mejor manejo de la atención clínica y una epidemiología robusta, a la par de la exigencia de información correcta y útil que permita traspasar las barreras organizacionales, económicas y den soporte a los marcos regulatorios (Luna, D, 2020).

49 Se creó el Instituto de Evaluación de Tecnologías en Salud e Investigación -IETSI- en ESSALUD, y se le asignó al Instituto Nacional de Salud (DL N°1504 de 2020) la función de “mejorar la investigación, desarrollo e innovación, y las tecnologías en salud con la participación de instituciones públicas, privadas y el sector académico”.

hacer las mejores compras. Tampoco ha recibido de todas las Unidades Ejecutoras la información solicitada para hacer las compras, lo que ha debilitado seriamente el mecanismo de compra corporativa (MINSA, 2017).

En cuanto a las tecnologías de información, pese a los intentos, todavía⁵⁰ no es posible arribar a la Historia Clínica Electrónica compartida por instituciones. Aún más, muchos establecimientos de salud en zonas rurales no cuentan con flujo estable de electricidad, y en general existen problemas de conectividad. Concurren, además, multiplicidad de sistemas de información, no habiéndose alcanzado su compatibilización.

La relación público-privada: compleja y poco transparente

La prestación privada es muy flexible para adaptarse a los cambios, y es más heterogénea que la pública, incluso dentro del rubro consultorio/clínica. Se trata realmente de mercados segmentados, de acuerdo con la disponibilidad de pago del paciente. Abarca desde las redes de consultorios, laboratorios y centros de diagnóstico que pululan alrededor de hospitales públicos, varios de ellos atendidos por personal del hospital público (también algunos por pseudo profesionales) pasando por consultorios modestos y algunos precarios, ubicados en la periferia de las ciudades, hasta finalizar en consultorios y clínicas de mayor uso tecnológico y mucho mayor costo.

Desde fines de la década de los noventa, los prestadores privados (previa compraventa de clínicas) se vieron inmersos en un proceso de integración vertical que fue liderado por los grandes grupos económico-financieros que agrupan holdings, como Romero, Brescia, Rodríguez-Pastor y Enfoca, donde participan seguros privados y autoseguros. El mismo proceso ocurrió antes con las cadenas de farmacias⁵¹ (Durand, F & E. Salcedo, 2020). Los Asociaciones Público Privados-APP

50 A enero 2025.

51 Para una visión más amplia del proceso ocurrido, donde participan capitales nacionales y extranjeros

en Salud tienen su mayor expresión en ESSALUD con dos modelos de contratos⁵².

También se instaló una inducción a la compra en el sector privado desde el establecimiento público, cuando personal de dicho establecimiento le sugiere/deriva a pacientes recurrir a centros de diagnóstico y consulta privados, ubicados en los alrededores de los establecimientos públicos (MINSA, 2015).

La experiencia Covid-19

Las consecuencias económicas y sociales de la pandemia Covid-19 fueron muy severas. Como ha sido señalado (acápito 1) la fuerte caída del PBI implicó quiebras masivas, que se expresa en inevitables pérdidas en el empleo formal⁵³, aumento de la precarización de este, el incremento de las personas en condición de pobreza y una gran incertidumbre⁵⁴. La población de menores ingresos ha resultado severamente golpeada. Refleja también, pese a los esfuerzos, la dificultad del Estado peruano en afrontar la crisis, dificultad no sólo sectorial sino a todo nivel. En el 2020 se asignó un presupuesto destinado exclusivamente a enfrentar los estragos de la epidemia Covid-19, del cual se ejecutó casi la totalidad (22,126 millones de soles en 2020⁵⁵). Hubo denuncias por lentitud en la ejecución, y sobre todo por corrupción (recursos desviados, o compras sobrevaloradas de mascarillas, alcohol, oxígeno y otros insumos).

52 Estos modelos son: (a) Prestación de servicios: la empresa privada construye la infraestructura (hospital y policlínico) y brinda todos los servicios de atención al paciente y de soporte en un territorio dado; (b) Soporte logístico en medicamentos: desde el recojo en proveedores (laboratorios), almacenamiento certificado, gestión de inventarios hasta la entrega en: (b.1) farmacias vecinas de ESSALUD y; (b.2) una red privada de boticas/farmacias elegida por el paciente, donde con nombre propio él acude y recibe sus medicamentos.

53 El ingreso por aportaciones en ESSALUD disminuyó en 29% (SUSALUD, 2020).

54 Generada por el devenir de la pandemia, la efectividad y tiempo de llegada de las vacunas, y en las expectativas de empleadores, empresarios e inversionistas.

55 Financiado en un 50% por endeudamiento (SIAF-MEF, 2021)

En la atención de salud se gastó 5,690 millones de soles (23% del total asignado), del cual el 35% fue a las regiones⁵⁶ (Tabla 6)⁵⁷.

TABLA 6

Programación y ejecución del gasto público exclusivamente en la atención de la pandemia del COVID 19
(miles de S/)

	2020			2021 (al 03.04.2021)		
Seguimiento al COVID	PIM (*)	Ejecutado	Ejecutado (%)	PIM (*)	Ejecutado	Ejecutado (%)
Presupuesto nación (**)	23,852,306	22,126,287	93	8,583,003	4,578,735	53
Función Salud en presupuesto COVID	6,655,511	5,689,637	85	2,810,866	1,026,254	37
Gobierno nacional	4,261,454	3,547,063	83	1,713,879	537,902	31
Gobiernos locales	118,792	101,318	85	31,099	8,196	26
Gobiernos regionales	2,275,264	2,041,257	90	1,065,888	480,156	45

(*) PIM = Presupuesto Inicial Modificado.

(**) Además de salud incluye otros sectores: transferencias a Essalud, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio del Interior, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Trabajo, entre otros

Fuente: Consulta amigable SIAF-MEF al 03.04.2021 Elaboración propia

Como ya ha sido adelantado, el sector salud partió de severos déficits. Con la pandemia, la oferta pública colapsó en diversos momentos y el Estado peruano publicó cifras de contagio y muertes atribuidas que nos colocaron en los primeros lugares del mundo, aun existiendo diferencias metodológicas entre países. Los problemas, ya existentes con anterioridad se agudizaron con la pandemia:

56 Adaptación y creación de infraestructura ad hoc, compra de equipos de oxígeno, medicamentos, mascarillas, pago inicial de vacunas, remuneraciones adicionales.

57 La estimación para el 2021 fue hecha a inicios de abril.

- La desinformación no sólo fue de parte del Estado: se dieron discusiones estériles sobre compras privadas de vacunas en un contexto en el que los laboratorios sólo venden a gobiernos debido a que se trataba de “vacunas de emergencia”, en los que el Estado debe asumir los daños de efectos secundarios en los vacunados y sólo él puede garantizar gratuidad.
- En el personal que atiende a los afectados por COVID 19:
 - » En los meses más críticos la disponibilidad de recursos humanos en trabajo presencial disminuyó drásticamente porque pudieron exonerarse los mayores de 60 años o con enfermedades crónicas (Decreto de Urgencia N.º 026-2020 de 2020; Diaria Gestión, 18 de mayo de 2020).^{58,59,60}.
 - » La falta de atuendos, de equipos de protección y sobre exposición a riesgos de contagio, originó fallecimientos.
 - » Carencia de personal calificado para manejar equipos respiradores.
 - » Agotamiento en quienes quedaron para la atención.
- Insuficiente respuesta de infraestructura. Pese a su aumento, se partió de grandes déficits poniendo en evidencia fuertes limitaciones en comparación con países cercanos. Se agregan descoordinaciones en los procesos de compra internacional, nacional y de logística.
- Insuficiencia de insumos, medicamentos y dispositivos médicos.

58 Decreto de Urgencia N.º 026-2020 de 2020.

59 ESSALUD registro hasta 40% de ausencia en el personal presencial durante los primeros meses de la Pandemia (Diario Gestión, 18 mayo 2020).

60 En el 2021, cuando se estaba todavía en pandemia, muchos puestos y centros de salud no funcionaban o lo hacían precariamente, pese a las órdenes dadas desde la jefatura del MINSA, lo que podía resultar difícil de cumplir debido a la disminución del personal de salud por enfermedad, exposición al riesgo, y por la dificultad en el abastecimiento de insumos y medicamentos.

- Es de suponer un fuerte incremento en las enfermedades crónicas y el agravamiento en la salud de las personas, debido a las atenciones dejadas de darse⁶¹.

Hacia la universalización de la atención en salud desde el actual contexto

Se ha demostrado que existe una brecha cada vez mayor entre la afiliación al SIS y el acceso a la atención de salud gratuita ¿Por qué el proceso de aseguramiento universal parece extenuarse? Por varios factores, uno de ellos es el agotamiento de la capacidad ociosa lograda por la expansión de infraestructura, principalmente en la segunda década de los años noventa⁶². Asociado a lo anterior, un segundo factor es la falta de continuidad en las políticas para garantizar el proceso, lo que incluso va más allá del MINSA (multiplicidad de ministros) y de la incapacidad para asegurar una política social. Para lograr resultados se necesita coherencia y perseverancia.

Detrás de la recesión económica, existe una falta de desarrollo institucional y anomia social, cuando debía aprovecharse la experiencia de la pandemia al conmemorarse 200 años de la independencia, y se aprecia lo difícil que es constituirnos en una república en el cabal sentido del término. Dado que la atención de salud y la salud pública son responsabilidad del Estado, no es posible reformar la prestación pública de servicios de salud sin la reforma del aparato del Estado que le permita agilidad, con un esfuerzo real de simplificación normativa, innovación y de gestión; con transparencia para el ciudadano y en el marco de una visión compartida de desarrollo y que defina con claridad el destino de la regionalización. Este rol debe corresponder a una agencia fuerte de

61 Ocurre al reconvertirse parte de la infraestructura sanitaria y disponer la prioridad del trabajo del personal restante en el manejo del COVID, la falta de personal y el temor de acercarse a los establecimientos de salud de parte de los pacientes con problemas agudos y crónicos no Covid-19.

62 Reconocida por el MINSA (2020b) y diagnosticada en detalle por la Defensoría del Pueblo con anterioridad (2013).

planeamiento estratégico nacional que construya objetivos de largo plazo⁶³, lo que quiere decir que se mantenga gobierno tras gobierno, como fruto del acuerdo de fuerzas políticas y económicas. Por tanto, no será sólo un asunto de elevar la presión tributaria, aunque ello es necesario. La clase política tiene la oportunidad de levantar las necesidades de financiamiento y nueva gestión en la atención de salud para redefinir un nuevo sistema centrado en una atención primaria efectiva y en redes funcionales reales. Debe entenderse también, que se trata de elevar la efectividad y cobertura de sectores que son complementarios a la buena salud, como educación, nutrición, saneamiento entre otros. Por ello, la importancia de una planificación de recursos desde una dimensión poblacional y geográfica donde el eje central sean población y territorio. Nuevamente, no será sólo un asunto de elevar la presión tributaria.

En el sector salud, más allá de discutir si el objetivo principal es eliminar la segmentación, es decir unificar MINSA con EsSalud, lo que es válido como objetivo a largo plazo y efectuado como parte de un contrato social y económico que explicita los beneficios y asuma los costos, se requiere desarrollar procesos que enfrenten temas cruciales. Si bien la unificación puede hacerse por la vía legal, su éxito dependerá de su sostenibilidad en el tiempo y de las reformas requeridas en su interior. Me permito lanzar un objetivo final: “Hacia un prestador público competente y ético”, lo que, a mi parecer comprende enfrentar un conjunto de temas cruciales previos:

- El primero se refiere a la corresponsabilidad: “la salud más allá del sector salud”. Como se ha indicado, el estado de salud de la población es fuertemente dependiente de determinantes como educación, saneamiento, nutrición, entre otros, por lo que se requiere del desarrollo de otros sectores sociales. La intersectorialidad debe estar en el centro de nuestra respuesta.
- En cuanto al Sector Salud, el desarrollo de la función rectora (autoridad sanitaria nacional) del MINSA debe basarse en los principios de inteligencia y adherencia para tener legitimidad, y que su continuidad sea mantenida. Implica poseer alta inteligencia sani-

63 Incluida la redefinición y concreción de la regionalización.

taria: epidemiológica, tecnológica, de gestión y regulatoria. Y para ellos es necesario implementar reformas de cultura institucional y financieras. (López i Casanovas G, 2025). Son temas precisos:

- a) Cambio del modelo de atención. Basar el primer nivel de atención en la doctrina de la Atención Primaria de Salud-APS- requiere de establecimientos de salud con mejores capacidades clínicas y resolutivas que estén altamente vinculados con otros prestadores -municipalidades, escuelas, comisarías, mercados de abastos, iglesias y clubes entre otros-, para influir sobre los determinantes de la salud. Incluye la participación activa de la comunidad, la lucha frontal contra la corrupción y estar cultural y geográficamente bien referenciados. En opinión de esta autora, esta es la base de la intersectorialidad y el vínculo entre el Estado y la población. Las Redes Integradas de Servicios de Salud (RISS) son también un tema pendiente en el país, básico para asegurar flujos de pacientes, medicamentos, servicios de equipos y recursos humanos. El planteamiento del trabajo en redes se enlaza bien con la doctrina de la APS y con la atención compartida por prestadores diversos, pero requiere de un decidido comando.
- b) Valorización del rol del recurso humano en el cuidado de la salud. No es posible arribar a un proceso de universalización satisfactoria, sin lograr el involucramiento de los profesionales de la salud., y del mismo sector educación. Ello implica enfrentar el tema desde la formación, reconociendo y subsanando sus actuales deficiencias, ausencias e incluso involucramiento en redes de corrupción; así como revalorando las conductas éticas y efectivas que muchos profesionales vienen demostrando. La acreditación de las facultades de salud, así como la certificación continua de los profesionales, junto con las remuneraciones, incentivos al equipo de trabajo y otras compensaciones, deberían estar dentro de un marco nacional público. La reforma del personal de salud demanda un proceso de concertación permanente y cuidadoso.

- c) Redefinir la política del financiamiento del sector público de salud.
 - » Como se indicó en el acápite 4.3, la OMS (2010) estima que para que toda la población tenga acceso a un conjunto de servicios, el financiamiento proveniente de fondos del aseguramiento mancomunado (seguridad social + tesoro público) debe encontrarse en torno al 5-6% del PBI. Dado que el Perú tiene una presión tributaria del orden del 14%,⁶⁴ no es posible arribar a un financiamiento para la universalización en la atención de salud, lo que incluso la hace insuficiente para todos los servicios públicos (salud, educación, saneamiento, inclusión social, justicia, orden interno entre otros). Esto hace imprescindible una reforma tributaria⁶⁵ en un marco de consideración de los afectados y beneficiados⁶⁶.
 - » A pesar de sus logros, el SIS enfrenta un reto principal: definirse como un asegurador público, lo que implica efectuar la compra de servicios de salud en base a un estudio actuarial para poblaciones definidas, mejorar la calidad de los servicios y asegurar la sostenibilidad financiera. El futuro del SIS dependerá de la capacidad del gobierno para abordar estos desafíos y continuar fortaleciendo el sistema de salud en beneficio de todos los peruanos.

64 Países como Chile y Brasil tienen una presión tributaria alrededor del 30% y Europa, del 40%.

65 Pero no sólo se trata de incrementar el financiamiento, pues se debe también dar un mejor uso al dinero, mejorando su eficacia y disminuyendo el gasto de bolsillo. La reestructuración de la modalidad de asignación del gasto es indispensable, lo que va más allá de identificar los cuellos de botella en la ejecución presupuestal.

66 “.. por mucho gasto que se haga, la salud de la población no aumenta de la misma forma; más no siempre es mejor. De modo que no todo el gasto debe ser necesariamente inequitativo: la clave es qué cubre la sanidad pública a efectos de la mayor efectividad sobre la salud poblacional” (López & G. Casasnovas, 2025).

Respecto de lo que debería financiar el SIS se propone debatir la siguiente pregunta: ¿gestionar solo el gasto corriente sin remuneraciones, o todo el gasto corriente? Si se llegara a la conclusión que el SIS debe financiar y gestionar todo el gasto corriente que implica las prestaciones de sus asegurados, éste se convertiría en la principal vía de financiamiento, lo que definitivamente significaría la reestructuración institucional del MINSA y las regiones, no solo del SIS.

- » Crear un fondo para la atención y cuidado de las enfermedades catastróficas de carácter progresivo y que integre paulatinamente a los diversos agentes públicos y privados involucrados.
- d) Reestructuración y coordinación de las ofertas públicas:
 - » Compartir entre todas las instituciones públicas la misma metodología y softwares informáticos de historia clínica electrónica, estandarización de protocolos, sistema de costos y tarifas, sistema de gestión de citas, entre otros. Red de emergencias y ambulancias compartidas, aprovechando la experiencia del Covid-19.
 - » Elaborar un Plan único de inversión pública en salud, que debería incluir a las sanidades. La factibilidad de este plan debe estar garantizada por un Fondo Nacional de Inversiones Públicas en Salud, como su entidad financiera. Incluir la política de mantenimiento de infraestructura y equipos, dentro de la planificación conjunta y única de inversiones públicas.
- e) En la supervisión:
 - » Buscar la excelencia del CENARES como el operador logístico estratégico del sector. Teniendo en cuenta que medicamentos e insumos cumplen un rol estratégico en la atención, el CENARES debería fortalecerse para cumplir eficientemente su rol de comprador y distribuidor de insumos estratégicos para el conjunto del sector, evidenciando compras y logísticas a menores precios y ma-

- yor eficacia. Existen importantes propuestas en el medio (Giusti P & A. Granados, 2024).
- » Dotar a SUSALUD de las facultades, capacidades y recursos necesarios para el desempeño de una cabal superintendencia.
 - » Desarrollar la participación como un proceso que se inicia desde la APS hasta abarcar a la sociedad en su conjunto. Comprende diversas instancias: agentes de salud comunitarios, ciudadanos involucrados, redes de pacientes organizados, defensorías de los pacientes dentro de los servicios de salud, entre otras.
- f) Revisar la relación público-privada. Una relación saludable entre el Estado y el sector privado debe apuntar a ser constructiva, generar progreso y satisfacción en la población. Así como es relevante definir bien los detalles de los acuerdos público-privados, también importa tener un objetivo más ambicioso: absorber la tecnología privada donde sea conveniente, para evitar una futura dependencia. Establecer una relación simbiótica y no parasitaria es un reto que se refiere no sólo a la innovación bio-médica, sino también -y en Perú, fundamentalmente- a tecnologías de gestión, conectividad de redes de servicios, eliminación de barreras organizacionales, burocráticas y económicas, entre otras, lo que permite dar soporte a los procesos institucionales y marcos regulatorios (Mazzucato M, 2021).

Referencias

- Acchinelli, R & J. León-Abarca (2020). Age and altitude of residence determine anemia prevalence in Peruvian 6 to 35 months old children. *PLoS ONE*, 15 (1) <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0226846>
- Álvarez, B. (2001). La demanda atendida de consultas médicas y servicios urgentes en España. *Revista investigaciones Económicas*, 25(1), 93-138.
- Arroyo, J. (2010). *Los Recursos Humanos en Salud en Perú al 2010. Informe País al Taller de San Salvador, 4-5 mayo 2010*. Recuperado de: <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2010/RH-Estudio-PERSMay12010.pdf>

- BCRP (2024) <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/>
- Banco Mundial (2020) Crisis por el coronavirus aumentó las desigualdades en el Perú <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/09/08/crisis-por-el-coronavirus-aumento-las-desigualdades-en-el-peru>
- CGR (2024) Contraloría General de la República. www.gob.pe/contraloria. Buscador de Informes de Servicios de Control
- Defensoría del Pueblo (2024) Vigésimo Séptimo Informe Anual 2023 www.defensoria.gob.pe/informes/
- Defensoría del Pueblo (2013). Camino al Aseguramiento Universal en Salud (AUS). Serie Informes Defensoriales - Informe Defensorial N° 161. Lima: Defensoría del Pueblo. Recuperado de: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe-161.pdf>
- FAO (2024) El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2024 Informe Anual. <https://openknowledge.fao.org/>
- EL PERUANO (2024) <https://www.elperuano.pe/noticia/244044-minsa-cifra-de-muerte-materna>
- Inga-Berrosipi, F., & Arosquipa, Carlos. (2019). Avances en el desarrollo de los recursos humanos en salud en el Perú y su importancia en la calidad de atención. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Publica*, 36(2). http://www.scielo.org.pe/scielo.php?pid=S1726-46342019000200021&script=sci_arttext
- De Habich M (2022) Construir redes para el cambio en salud. Gestión 03 agosto 2022.
- De Habich M, Ugarte O, Riera P. et al (2024) Análisis del Presupuesto Público 2025. Mesa de discusión. Escuela de Post granado de la Universidad Continental <https://www.linkedin.com/video/live/urn:li:ugcPost:7272229805142556673/>
- Decreto de Urgencia 026-2020 de 2020. Establece diversas medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del coronavirus (COVID-19) en el territorio nacional. 15 marzo 2020 <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/566447/DU026-20201864948-1.pdf>

- Decreto Ley 1504 de 2020. Que fortalece al Instituto Nacional de Salud para la prevención y control de las enfermedades. 10 mayo 2020.
- Decreto Ley 728 de 1991. Ley de Fomento del Empleo. 08 noviembre 1991.
- Decreto Ley 882 de 1996. Ley de Promoción de la Inversión en Educación. 8 de noviembre de 1996.
- DS 019-2020-SA de 2020. Reglamento de la Ley N.º 30885, Ley que establece la conformación y funcionamiento de las Redes Integradas de Salud -RIS. 26 mayo 2020.
- Diario Gestión. (18 de mayo de 2020). Declaración de Fiorella Molinelli Presidenta de ESSALUD. <https://gestion.pe/economia/essalud-hemos-tenido-una-desercion-del-40-de-los-profesionales-de-la-salud-noticia/>
- Durand, F., & E. Salcedo (2020). Intereses, gremios y situaciones de captura del Estado en Salud. *Patologías del sistema de salud peruano*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Giusti P. & A. Granados (2024) Nota Técnica. Asegurar que los pacientes reciban sus recetas completa y oportunamente sin que recurran al gasto de bolsillo. Diez recomendaciones para mejorar el sistema público de abastecimiento de medicamentos. Lima.
- Guerrero, J., Amell, I., & R. Cañedo (2004). Tecnología, tecnología médica y tecnología de la salud: algunas consideraciones básicas. *Acimed*, 12(4). http://bvs.sld.cu/revistas/aci/vol12_4_04/aci07404.htm.
- INEI (2022a) Condiciones de vida de la población venezolana que reside en el Perú [chrome-extension://efaidnbmninnbpcajpgclclefind-mkaj/https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4054190/CondicionesdevidadepoblacionvenezolanaqueresidenelPeru](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4054190/CondicionesdevidadepoblacionvenezolanaqueresidenelPeru)
- INEI (2022b) Producción y empleo informal em el Perú Cuenta satélite de la economía informal em Perú 2007-2021
- INEI (2024a) <https://www.gob.pe/institucion/inei/noticias/795336-poblacion-peruana-alcanzo-los-33-millones-726-mil-personas-en-el-ano-2023>
- INEI (2024b). ENDES, 2024.pdf <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/3364616-encuesta-demografica-y-de-salud-familiar-endes-2024>

- INEI (2024c). Perú: evolución de la pobreza monetaria, 2014-2023. Informe Técnico.
- INEI (2024d) Situación del mercado Laboral en Lima Metropolitana. Informe Técnico N.º 10.
- INEI (2024e) Condiciones de vida en el Perú. Informe Técnico. Septiembre 2024.
- (GRADE 2006) Informe Final. Estudio sobre los Recursos Humanos en Salud en Perú: Gestión, Distribución, Normatividad, Regulación, Condiciones laborales y salariales y Formación. Miguel Jaramillo. Lima.
- (Herrera J. 2024) *Dios es peruano: reversión de las tendencias económicas o flor de un día?* Diario La República, 15 diciembre 2024.
- (Herrera, J. 2024) <https://elperuano.pe/noticia/243827-economika-retomar-la-agenda-del-crecimiento-permitira-reducir-la-pobreza>)
- Ley 27783 de 2002. Ley de Bases de la Descentralización. 17 julio 2002.
- Ley 29761 de 2011. Ley de Financiamiento Público del Seguro Subsidiado y Semicontributivo del Aseguramiento Universal de Salud. 21 julio 2011f
- Ley 29344 de 2009. Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud. 8 abril 2009.
- Ley 30885 de 2018. Ley que establece la conformación y el funcionamiento de las Redes Integradas De Salud (RIS). 29 noviembre 2018.
- Ley 26439 de 1995. Creación del Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades- CONAFU. 06 enero 1995.
- Ley 30220 de 2014. Ley Universitaria. 03 julio 2014.
- Ley 27056 de 1999. Ley de creación del Seguro Social de Salud (ESSALUD). 28 enero 1999.
- López y Casasnovas, G (2025) Cincuenta años de Economía de la Salud, Health Policy Papers Collection. Centre de Recerca en Economia i Salut (CRES). Universitat Pompeu
- Luna, D. (2020). *El futuro de la medicina: cambios y desafíos para tener en cuenta*. Banco Interamericano de Desarrollo-BID. <https://blogs.iadb.org/salud/es/futuro-de-la-medicina/>

- OPS (2023). <https://www.paho.org/es/noticias/6-5-2023-se-acaba-emergencia-por-pandemia-pero-covid-19-continua>
- OMS (2010). La financiación de los sistemas de salud. Resumen Ginebra. Disponible en: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44373/1/9789243564029_spa.pdf
- Mazzucato, M. (2021). Misión economía. Una carrera espacial para cambiar el capitalismo. Taurus.
- MINSA. (2015). Organización Panamericana de la Salud-OPS. Cuentas Nacionales en Salud Perú 1995-2012. Lima: MINSA
- MINSA. (2017). *Informe final de la Comisión Interventora del Seguro Integral de Salud*. Comisión Multisectorial DS 039-SA 2016. Lima: MINSA.
- MINSA (2020) Información de Recursos Humanos en el sector Salud Perú 2021.
- MINSA (2021) Cuentas en Salud 2002-2019. <https://www.gob.pe/27700-ministerio-de-salud-cuentas-de-salud>
- MINSA (2023). Diagnóstico de brechas de infraestructura o acceso a servicios del sector salud <https://www.minsa.gob.pe/Diagnostico-Brechas-Infraestructura-y-equipamiento-sector-Salud-2022>. Pdf.
- MINSA CDC (2024a) www.dge.gob.pe/portalnuevo/vigilancia-epidemiologica/vigilancia-de-tuberculosis
- MINSA (2024b) <https://www.gob.pe/institucion/minsa/noticias/891177-casos-de-muerte-materna-se-redujeron-en-10-a-lo-largo-del-ano-2023>
- Meneu, R., V. Ortún, S. Peiro, B. González, I. Hernández, I. P. Ibern (2020). *La salida: Mejorar la capacidad de respuesta sanitaria (y social)*. Barcelona: Asociación de Economía de la salud. <http://www.aes.es/blog/2020/04/19/la-salida-mejorar-la-capacidad-de-respuesta-sanitaria-y-social/>
- Nuño-Solinís, R. (2021). Lo de la Gobernanza fue una ilusión. *Asociación de Economía de la salud-AES Boletín Informativo*, 96. <http://www.aes.es/boletines/news.php?idB=37&idN=1546>
- Petrera, M. (2018). El Complejo proceso de la inclusión. Reforma y Seguro Integral de Salud. Lima: Universidad Peruana Cayetano Heredia.

Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 512-PE-ESSALUD-2019 de 2019.
[ESSALUD]. Actualizado al 12 de noviembre de 2019.

Von Hesse, M. (2024) La salud en el Perú en UCI. Artículo publicado. *Diario El Comercio*. 20 abril 2024.

ENTRE LA EQUIDAD Y EL APRENDIZAJE, A DOS SIGLOS DE LA INDEPENDENCIA.

**UNA MIRADA DESDE EL ACCESO AL LIBRO, LA
LECTURA Y LA COMPRENSIÓN EN EL PERÚ**

LUCIA ACURIO

Introducción

Tras 200 años de Independencia, ¿cuánto se ha avanzado en educación, si la miramos desde el propósito esencial de dar oportunidad a todos de comprender lo que leen? A partir de un breve recorrido sobre la historia del acceso al libro y la lectura, espejo de la inclusión, frente a lo alcanzado en logros en comprensión lectora, espejo de la calidad, este ensayo pretende acercarnos a algunas explicaciones, y reconocer la urgente necesidad de una visión prospectiva sobre la educación enmarcada en una era de tecnologías exponenciales.¹ Una más de las tareas pendientes para la investigación educativa.

Desde una perspectiva económica, es escasa la data del Siglo XIX y buena parte del Siglo XX, que facilite estimar las tendencias en el

1 Se denomina tecnología exponencial a aquella que permite el cambio a una velocidad acelerada, en especial cuando interactúa con otras innovaciones. Algunos ejemplos: inteligencia artificial generativa, big data, realidad virtual y aumentada y telepatía informática.

aprendizaje como resultado de las políticas públicas y las inversiones en educación en el Perú. Resultaría evidente que hay una relación muy dispar entre la relevancia que se le asigna a la Educación como eje de desarrollo económico a largo plazo, y las reales oportunidades para aprender que han recibido las generaciones del bicentenario. Estamos lejos de saber a ciencia cierta, cómo ha sido aprovechada cada hora, cada año de la vida de cada niño, niña o adolescente que ha pasado 11 años, o más, sentado esperando aprender, sin llegar a descubrir que esa promesa no estaba en la agenda de sus gobernantes.

Se podría hacer una parodia de un Estado peruano que a lo largo de dos siglos de democracias le dice a su pueblo que no ha incumplido, porque no recuerda, en sus promesas de campaña política, haberle prometido aprender: “te prometí construir más escuelas, te prometí más docentes para enseñarte, te prometí libros, te prometí desayuno, y te cumplí todo y más de lo que te ofrecí, porque te di coliseo, computadoras y hasta (para algunos con suerte) Internet”. Toda administración pública, sin depender del tipo de modelo político que la haya sostenido, se preocupó en destinar sus recursos en educación, a incluir a más y más niños en la escuela. Sin afán de narrar, aquí, una prospectiva de continuidades, es pertinente mencionar que ha habido gestiones en busca de asegurar la escolaridad hasta la secundaria e incluir la superior; otras al derecho de ingresar a la escuela a más temprana edad, y algunos a contar con un currículo en lenguas originarias.

Antes que poner como título a este ensayo “El Bicentenario de la educación como paradoja”, volvimos a la pregunta de partida sobre el propósito fundamental de la educación, o de aquel que debería de ser. Si tuviéramos que priorizar una sola de las capacidades a formar en el estudiante, definiéndose como tal a todo aquel que asiste a una escuela para aprender, y no al que quisiera aprender pero que, por pobreza, no le es posible, la respuesta “lograr que sea capaz de leer un texto acorde con su edad, y comprenderlo”, pareciera la más obvia de las respuestas, aunque a lo largo de estos 200 años de Independencia, con todos sus hitos, aún queda la frustración de un nuevo fracaso en pleno Siglo XXI, para algunos, y la esperanza de aquello que se intentó y que pudiera ser, para otros.

Doscientos años de independencia del Perú que han transcurrido entre el propósito de lograr que todos los niños asistan a la escuela, y el más contemporáneo fin de conseguir que “efectivamente aprendan”, se traducen en propósitos que van desde el acceso al libro y las bibliotecas, al saber leer y escribir; de la alfabetización en castellano al aprendizaje en lenguas originarias; del fomento del hábito por la lectura, a la literacidad y la capacidad de comprender lo que leen. Y cuando el foco se centra en la comprensión lectora, este transcurre entre enfoques, metodologías y mediciones.

En este ensayo pretendemos motivar a la reflexión desde el abordaje de estos elementos.

Breve reseña de la educación y su relación con la economía en el Perú

Casi dos siglos marcados por hitos de acceso a la educación pública gratuita, desde la inicial hasta la técnica y superior, con baja dependencia de los vaivenes económicos y políticos, expresada en la inversión per cápita en educación en momentos de auge como de crisis económica. Casi dos siglos a través de los cuales la falta de continuidad de las políticas ha sido la constante. Y casi dos siglos carentes de articulación entre los propósitos de equidad en el acceso al libro y las bibliotecas, el fomento al hábito por la lectura y la comprensión lectora.

La relación entre hitos de acceso a la escuela y ciclos económicos de la historia del Perú, se inicia con Ramón Castilla cuando promulga la primera Ley General de Educación. En 1870 el gasto público en los salarios del sector educación, llega a cerca del 30 por ciento del gasto total (Shane Hunt). Sin embargo, la carrera docente a lo largo del Siglo XX va desestimándose como profesión, a la par que se gesta un sindicato que se radicaliza en sus demandas, y los intentos por contar con un profesorado altamente desarrollado profesionalmente se va desvaneciendo. A partir de segunda mitad de Siglo XX, la introducción de la educación privada, en medio del desarrollo de la manufactura y la sustitución de importaciones, y algunas intenciones por incrementar la inversión pública en Educación, dieron variados matices al devenir

educativo, a tiempo que los períodos de auge y fracaso de nuevos proyectos políticos abrieron campo a la necesidad de ajustes de inversión y prioridades educativas.

El siglo XXI, tras caracterizarse por una constante expansión en el número de estudiantes matriculados, pasa a matrícula estable, con cierta tendencia a la reducción, y menos estudiantes por aula, así como la existencia de programas multigrado o no escolarizados, incluso en las zonas urbanas. A la par, en lo que se refiere a logros de aprendizaje, las diferencias entre el desempeño de las estatales y las no estatales desaparecen o se revierten. (Guadalupe, 2017).

En el 2017, los datos del Banco Mundial mostraban que el Perú invertía en educación el 3.9% de su PBI, mientras que otros países de la región no solo tuvieron una inversión mayor, sino creciente. En la década de 1970 y 1980, el Perú aumentó su tasa de matrícula considerablemente, destacándose en la región en términos de acceso, aunque la inversión por estudiante se redujo, a la par que los salarios reales de los docentes que se desplomaron entre la década del 50 y la segunda década del siglo XXI.

Desde inicios del Siglo XXI, a la creciente ampliación de la cobertura la acompañan intentos de incorporar dispositivos tecnológicos e Internet, como esfuerzos de democratizar el acceso a estos. A la par, se sumaban algunos intentos hacia lograr la “calidad educativa”, aunque los propósitos perseguidos han quedado lejos de reflejarse en mayores logros de aprendizaje en los últimos años.

A pesar de que en los últimos 10 años los esfuerzos se orientan hacia elevar la calidad educativa, y reducir las brechas respecto a países que se destacan por sus logros, quizás este siga siendo el mayor reto del Siglo XXI a causa de la inestabilidad política que trunca la continuidad de las estrategias en materia educativa.

Alfabetización y lenguas originarias en el Perú desde la Independencia

El siglo XIX se caracterizó por la desvalorización de las lenguas originarias, al asociárselas con analfabetismo, lo que originó un proceso de

asimilación y homogenización social, mediante la enseñanza del castellano para lograr el cambio cultural, los valores del catolicismo y nuevos hábitos propios de la modernización.

Hasta pasar la primera mitad del Siglo XX, las lenguas indígenas se concibieron como un vehículo hacia el aprendizaje del castellano. Cuando se evidencia la alta tasa de repitencia de la población estudiantil indígena que recibía clases en castellano, como medida remedial y de tránsito, para asistir a analfabetos en la lengua castellana, es que se empieza a enseñar en la lengua materna, interpretándose que así se facilitaría un mejor proceso de aprendizaje de la lengua castellana, y con la expectativa de que luego de que esto ocurriera, se apropiarían del castellano. Este abandono de la propia lengua también se adoptó como mecanismo de defensa de las propias familias, para contrarrestar la discriminación (Burga, 2018).

En el marco de la próxima conmemoración del “Día Internacional de la Alfabetización”, la oficina latinoamericana de Educación de la UNESCO adelanta parte de las conclusiones de los últimos estudios realizados. El debate sobre la diversidad cultural en la escuela y sobre la educación bilingüe ha atravesado todo el siglo XX sin llegar a mayores consensos entre ONGs, Ministerios de Educación y de Cultura, expertos en lenguas originarias, y otros actores. En los 70s, a partir de la investigación sobre cuán crucial era que los niños aprendieran en su lengua materna, especialmente en la educación inicial y primaria, se fueron insertando elementos culturales en el currículo, como símbolo de pertenencia e identidad, así como para evitar lagunas en el conocimiento, acelerar el aprendizaje y mejorar la comprensión. Y es así como la educación intercultural bilingüe (EIB) se va incorporando a distintos pueblos indígenas. En las últimas décadas del siglo XX y a lo largo de lo que va del Siglo XXI, se apuesta por una educación intercultural bilingüe inclusiva, planificada e impartida de forma cuidadosa en procesos de afirmación identitaria ligada a la recuperación de prácticas culturales locales y que a su vez pueda mejorar los logros académicos, el desarrollo social y emocional, la autoestima y la aceptación social para la convivencia armoniosa. Con los primeros rasgos de evidencia sobre la disminución de la deserción escolar, la EIB comienza a insertarse

en la agenda de exigencias a los estados hacia establecer nuevas vías de bilingüización escolar” (López y Küper, 2000).

Inclusive se planteó que la interculturalidad debía de ser también para los no indígenas, en la búsqueda por combatir los rasgos de desprecio hacia las personas de culturas originarias, con el acercamiento entre sí, y propiciar un clima de convivencia pacífica, así como el desarrollo de actitudes que promuevan el diálogo intercultural. Sin embargo, son muy pocas las experiencias de educación intercultural bilingüe en zonas urbanas, donde muchos niños son hablantes de la lengua originaria como “lengua de herencia” y presentan las mismas dificultades al no desarrollar sus primeras habilidades de lectoescritura en su propia lengua.

Según los datos publicados por la UNESCO en el 2019, la tasa de alfabetización del Perú alcanza el 94,41%. Si bien la brecha de alfabetismo se ha cerrado tanto en términos absolutos como relativos, la medida a nivel comparativo es muy elemental, considerando que muchos países, llegaron muy cerca al 100% desde hace tiempo y este indicador pierde relevancia ante las exigencias educativas de la vida económica actual, a tal punto su medición está siendo reemplazada aquellas que miden el logro educativo, a partir de los años de permanencia en escuela y el promedio de años de escolaridad de la población adulta (Hunt, 2021).

Las bibliotecas escolares

A doscientos años de la creación de la Biblioteca Nacional, se podría afirmar que la historia del acceso público al libro para la familia peruana, se inicia con Jorge Basadre. El historiador es considerado como el “Padre de la Bibliotecología Peruana”, por su aporte en sentar las bases para el impulso de la biblioteca pública, junto con José Tamayo, el único director quechua hablante, que en los 80s proponía un plan nacional de bibliotecas entendidas como espacios públicos reales, de acceso al libro y a la cultura, y para la construcción colaborativa del conocimiento. No puede dejar de mencionarse la dedicación de personajes como Maruja Bonilla, la primera mujer en asumir como directora de la

Biblioteca nacional, y Carmen Checa de Silva, visionaria e impulsora de las bibliotecas públicas en el Perú.

Contrario a lo esperado, la primera biblioteca escolar, creada al iniciar el Siglo XX, no marcó el comienzo de asignaciones de presupuesto público para este destino. El primer esfuerzo de recaudación de fondos se produce en 1922, con la organización de La Fiesta del Libro, por resolución gubernamental, con el propósito de recolectar libros o dinero para bibliotecas escolares, de diferentes fuentes y actores. Durante la gestión de su gran impulsor, Ciro Napanga Agüero, se estableció la celebración anual del “Día de la Biblioteca Escolar”, y se crearon las primeras 600 Bibliotecas Escolares en todo el Perú. Casi dos décadas tardó en llegar la Ley que estableciera la organización de las Bibliotecas Escolares, aunque estuvo carente de pautas en lo que respecta a un sistema planificado y funcional de acuerdo a las técnicas bibliotecológicas (Alejos Aranda). Es recién a partir de la gestión de Basadre como Ministro de Educación, que en 1956 se designa presupuesto público para bibliotecas escolares.

La década del 60 marcó hitos de acceso al libro, con actores protagónicos como la Asociación Peruana de Bibliotecarios del Perú y algunos organismos internacionales dedicados a la temática, acompañados de acciones clave como la determinación de contar con una biblioteca básica en cada escuela; Bibliotecas Escolares en las Grandes Unidades Escolares; presencia activa de UNESCO para promover la literatura juvenil e infantil peruana, así como conformar comités técnicos de asesoramiento y planificación, y el lanzamiento de Operación Niños: una pequeña biblioteca en cada escuela unidocente. En el año 1969 se propone fomentar el hábito por la lectura a nivel nacional, con medidas educativas y orientación estratégica y de planificación, desde el Ministerio de Educación y las Direcciones Regionales de Educación. Esto propició una concurrencia masiva de los estudiantes de secundaria a la Biblioteca Nacional del Perú, no dejando ocultarse las deficiencias surgidas, y que condujo a que las Bibliotecas Escolares realizaran urgentes adecuaciones.

En los 70s se inició el proceso de desarrollo de las Bibliotecas Escolares a nivel nacional, con una activa participación de la comunidad

que favoreció a la creación de bibliotecas centrales en los Núcleos Educativos y Bibliotecas Escolares Comunales. Los 80s arrancan con un rol determinante del Ministerio de Educación de carácter técnico normativo, con presencia de la OEA y convenios de cooperación, así como la implementación de la Red Nacional de Bibliotecas Escolares, y el Sistema Nacional de Bibliotecas, siendo la Biblioteca Nacional el órgano rector, en cuya estructura interna se incorporó la Dirección General de Bibliotecas Escolares, con el encargo de mejorar la Red Nacional respectiva, con apoyo de las Direcciones Regionales de Educación y de la comunidad educativa. El mayor presupuesto público destinado hizo posible la creación de 7,000 bibliotecas escolares y bibliotecas piloto con una mayor dotación de obras y textos escolares acordes al currículo; actividades de promoción de la lectura; desarrollo gradual de las bibliotecas escolares hacia Centros de Recursos para el Aprendizaje, y el desarrollo de intensivos programas de capacitación.

Pese a que los 90s se caracterizan por el desarrollo de la Biblioteca Escolar como pieza esencial en el proyecto educativo nacional, y las décadas del siglo XX que le antecedieron, por un conjunto de estrategias y acciones de acceso al libro, se puede afirmar que las bibliotecas escolares no caminaron de manera articulada con las orientaciones pedagógicas y sus objetivos. Y esa figura no cambia de manera relevante en los primeros años del presente Siglo con acciones como las Bibliotecas Amigas de Educación Inicial en zonas rurales o urbano-marginales, con mecanismos para organizar e implementar una biblioteca de aula, con la participación de los padres de familia y la comunidad en el quehacer bibliotecario, Y tampoco con el programa de Fortalecimiento de Asociaciones Bibliotecarias (Building Strong Library Associations – BSLA) impulsado por IFLA (International Federation of Library Associations) que se esperaba que repercutan en favor de asociaciones nacionales sólidas para el desarrollo de las bibliotecas.

En este siglo, algunas cifras colocan al Perú en buena posición comparativa en materia de asignación de bibliotecas escolares. Según datos de CERLALC del 2015, cuenta con 23,668 bibliotecas escolares, es decir que hay más acceso a biblioteca por habitante que en la mayoría de países de la Región. Pese a estas cifras alentadoras, se puede

afirmar que hoy, más de 2 millones de niños no ejercen su derecho a leer porque en sus escuelas no cuentan con una biblioteca, así que, si lo que se busca es marcar un hito de acceso a una biblioteca escolar en cada escuela del Perú, quedarían pendientes más de 30,000 bibliotecas, considerando que existen cerca de 55,000 colegios públicos.

Las bibliotecas digitales de acceso público vienen siendo una de las respuestas de este siglo, para mermar la falta de presencia en las bibliotecas públicas- menos del 3 por ciento de peruanos acuden a una-, que se explicaría, en parte, como respuesta a las tendencias en torno a la innovación tecnológica y a la configuración de ciudadanos digitales que desarrollan el hábito de leer en línea. Una de las ventajas de las bibliotecas virtuales es que pueden ser de acceso global. Está el ejemplo de la Biblioteca Digital Mundial, creada por Unesco en conjunto con la Biblioteca del Congreso de Estados Unidos, con artículos de historia sobre 193 países. En el Perú se destaca la Biblioteca Digital de la Biblioteca Nacional del Perú (patrimonio documental custodiado), con cerca de 20.000 publicaciones, la Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, The Antiquarian Libraries of Arequipa, entre otras.

En la última década se ha emprendido iniciativas desde la sociedad civil y la academia, para promover el derecho a leer, a través de la construcción de bibliotecas de acceso libre y de calidad, con una selección profunda de los libros de interés para los niños, entre las que se destaca “Un millón de Niños Lectores”.

En vísperas de celebrar el bicentenario, como parte de una agenda orientada hacia la consolidación de políticas públicas de lectura y bibliotecas, la decisión del Ministerio de Educación sobre cuánto invertir en bibliotecas escolares, se materializó en acciones conjuntas con la Casa de la Literatura, el Ministerio de Cultura - desde su Dirección del Libro y La Lectura-, y la Biblioteca Nacional, contempladas en el Decreto de Urgencia extraordinaria (D.U. N° 003-2019) que establece incentivos para el fomento de la lectura y el libro, con asignación de 16 millones de soles, para la implementación de bibliotecas escolares desde el Ministerio de Educación, investigación en torno a la lectura, implementación de estándares de las bibliotecas escolares que existen actualmente.

El Plan Lector: del hábito a la competencia lectora como propósito

El Ministerio de Cultura del Perú afirma que los peruanos leemos en promedio menos de un libro al año; es decir, no tenemos hábitos lectores. Según UNESCO hay una relación directa entre los hábitos lectores y la pobreza de los países. Según este estudio los países sin hábitos lectores están más propensos a producir menos dinero, sufrir más enfermedades, adquirir adicciones y ser vulnerable ante cualquier tipo de abuso de derechos humanos. (UNESCO, 2017)

Si bien convertir a la biblioteca en un espacio inclusivo, que invite a la lectura de todos, fue un objetivo perseguido a lo largo del siglo XX, llegamos a inicios del Siglo XXI, sin que a esta acudan de manera espontánea las familias, y sin que la Biblioteca Escolar sea incorporada a las políticas educativas ni a los programas curriculares y, menos aún como un instrumento dinamizador del quehacer educativo.

En este contexto, el Plan Lector se plantea como una estrategia pedagógica de lectura en la escuela, que promueva, organice y oriente la práctica, con hábitos lectores, para desarrollar las capacidades comunicativas, mediante experiencias de literacidad y prácticas culturales de lectura en el aula, proyectada hacia la construcción de una propuesta nacional de lectura, como derecho ciudadano desde las instituciones educativas públicas, incluyendo a la comunidad en su conjunto, en una cruzada por el fomento y afianzamiento de la práctica de la lectura. (Casa de La Literatura, 2018).

La estrategia curricular basada en la lectura anual de un número de libros, similar a cómo se aplicó en diversos países de la región, ha generado reacciones diversas. Ni el enfoque cuantitativo de fomento a la lectura, ni el enfoque de la lectura por placer son considerados efectivos por sí solos. El primero porque el estudiante no será buen lector por una determinada cantidad de libros que lea, y el segundo, porque hay dicotomía entre la lectura por placer y la lectura escolar que supone otro tipo de esfuerzo. Además, como buena parte de las escuelas aún no cuenta con una biblioteca, o no está bien implementada, se ve limitada la elección libre de cada estudiante a decidir qué leer.

En los entornos especializados en la materia, las recomendaciones han sido más en el sentido de combinar los enfoques para diseñar objetivos y estrategias pertinentes. El desarrollo del hábito lector se basa en la diversidad de lecturas, el tipo de recepción y la experiencia lectora; es decir, dónde se lee, el tiempo de lectura, las motivaciones para leer, los usos de lo leído, y la participación de un mediador. Al docente se le asignan demasiados roles que sobrepasan sus funciones y muchas veces sus competencias, cuando su rol estratégico debe centrarse en la mediación lectora y la sistematización. Se sostiene que es preciso entender la lectura como práctica sociocultural, fortalecer las capacidades lectoras de diferentes tipos de textos y distinto soporte, incluido el libro electrónico, y tener en consideración los modos actuales de lectura de las nuevas generaciones.

La Casa de la Literatura publicó un Estudio sobre el Plan Lector de donde se desprenden los mecanismos para fomentar la lectura desde sus diversas normas, tanto generales (2006 y 2007) como las específicas para cada año. Tras diez años de ejecución de la estrategia, se podría afirmar que la formación de lectores críticos es aún un reto, a pesar de estar acompañada de instrumentos y acciones de fomento, como la Ley del Sistema Nacional de Bibliotecas del 2013, el establecimiento de la Biblioteca Nacional como ente rector del Sistema Nacional de Bibliotecas; el Ministerio de Cultura, como ente rector del acceso al libro y el fomento a la lectura, y el Ministerio de Educación, con sus esfuerzos por hacer de este una política nacional de la lectura con una eficaz implementación orientada hacia que el libro sea más accesible, y se aprovechen los medios digitales para conseguirlo.

Las acciones en torno al Plan Lector tampoco dan cuenta del acceso efectivo de parte de la comunidad educativa al libro y la lectura, y menos aún, de los resultados en torno a la comprensión. Ello lo abordaremos en la siguiente sección.

Reflexiones sobre la comprensión lectora como desafío del Siglo XXI en el Perú

Al inicio del presente ensayo planteamos que lograr que los niños comprendan lo que leen es quizás el más grande reto de la educación en el Perú. Regresemos a esa afirmación para formularnos la siguiente pregunta: ¿el hecho que al ir a la escuela, un estudiante aprenda, puede ser algo tan desafiante, en un país que hoy, a 200 años de la Independencia, invierte en un estudiante de secundaria más de 1,500 dólares por año? ¿Cómo tendría que mejorarse la eficiencia en la distribución de la inversión como para asegurarle a una madre de Chumbivilcas, que realiza grandes sacrificios para lograr mandar a su niño a la escuela, que valió la pena, porque a diferencia de la falta de oportunidades que sufrió ella, hoy puede aplicar mejor en la vida lo que aprendió?.

En el Perú, desde la Independencia hasta finales del Siglo XX, el foco ha estado en enseñar a leer y escribir, entendiéndose como un fin en sí mismo, y como sinónimo de literacidad, cuando la lecto-escritura se limita al aspecto mecánico de codificación y descodificación de símbolos gráficos en el ámbito educativo, mientras que el concepto de literacidad hace referencia a habilidades cognitivas que se desarrollan para la lectura y la escritura, aquella práctica social de lo letrado en contextos específicos (Zavala, Virginia. 2002). Con el “Plan Lector” se impulsa una lectura más cercana y relacionada con la experiencia de vida del estudiante, mientras que otros enfoques y metodologías aplicadas por asociaciones locales e internacionales, promueven la lectura de obras clásicas de diferente naturaleza, al considerarse que abordan cuestiones centrales de la vida, dejando de ser patrimonio de determinados grupos sociales, y permitiendo que los estudiantes sean capaces de tomar decisiones basadas en sus propios juicios de valor.(Comunidades de aprendizaje, 2020)

La definición de comprensión lectora del Instituto de Estadística de UNESCO y Alianza Global para Monitorear el Aprendizaje (GAML, por sus siglas en inglés) es adoptada por los países para su medición a través de evaluaciones estandarizadas: “los estudiantes leen de forma independiente y con fluidez textos narrativos y expositivos

sencillos y breves. Localizan información explícita. Interpretan y dan algunas explicaciones sobre las ideas clave de estos textos. Proporcionan opiniones o juicios sencillos y personales sobre la información, los acontecimientos y los personajes en un texto.” (UISL-GAML, 2019).

Claro está que es desde los primeros días de vida de los niños que las condiciones de desnutrición y otros rasgos de pobreza determinan menores oportunidades para que adquieran habilidades de comprensión lectora cuando acuden a la escuela.

En el Perú se concibe a la comprensión lectora como un pilar fundamental de la educación, en el Siglo XXI, y la preocupación por medirla en cada estudiante, viene desde la última década del Siglo pasado, con las pruebas nacionales, a las que se suman luego las pruebas internacionales PERCE, en el año 1997, SERCE en el 2006 Y TERCE en el 2013 y la prueba PISA, en la que el Perú participa por primera vez en el 2001-a la par de Argentina, Brasil, Chile y México, y 39 países de otros continentes (OCDE, 2015).

Los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE), del 2016 revelaron que cerca de 4 millones de estudiantes no comprendía lo que leía. En el 2018 arrojan un nivel satisfactorio solamente el 14.5% en 2do de secundaria. (MINEDU, UMC, 2019). Si comparamos con datos del Banco Mundial, las cifras muestran que al momento de finalizar la escuela primaria, el 53 % de niños de países de ingreso mediano y bajo no saben leer ni comprenden un relato breve, lo que nos aleja de aspirar a lograr que “todos los niños sepan leer” en el 2030.

En cuanto a las pruebas PISA del 2015, durante la gestión del Ministro Saavedra, si bien el desempeño escolar del Perú fue el que más creció en la región, mostrando mejoras sin precedentes, de 14 puntos más en sus resultados de comprensión lectora, respecto del 2012, y en 3 puntos, en el 2018, más del 50 % se mantuvieron aún en los niveles más bajos.

Para optar por las pruebas PISA, El Ministerio de Educación valoró la oportunidad de identificar casos de éxito de otros sistemas educativos, de donde extraer aprendizajes para mejorar, así como complementarlos con los resultados de las evaluaciones nacionales, y generar más insumos para el análisis y la toma de decisiones hacia políticas

educativas que apunten a reducir las diferencias en los logros de aprendizaje.

Sin embargo, no faltaron los cuestionamientos a la prueba PISA, sobre lo economicista² de su enfoque basado en resultados, que no contribuía a mejorar la educación, y además, por examinar desempeños escolares de forma homogénea, sin tomar en cuenta la diversidad ni el currículo de cada país.

Distintas voces promotoras de la educación intercultural bilingüe de calidad, resaltaron que la lectura, al constituir una práctica social que combina habilidades técnicas con maneras culturales de leer, antes que aplicar pruebas estandarizadas, debía estudiarse a profundidad qué se debería enseñar a leer en las lenguas originarias y cómo debería hacerse, priorizando, en el currículo, para el desarrollo de habilidades cognitivas propias de la comprensión lectora, actividades narrativas orales con rasgos contextualizados, de relatos indígenas propios e interactuando, a su vez, con prácticas vinculadas al lenguaje escolar.

Un estudio comparativo realizado en contexto rural andino, mostró dos escenarios contrapuestos: el primero, al que denomina Leer en quechua para “comprender el texto” en contexto rural andino, en el cual los docentes consiguieron el “nivel esperado” en la prueba de comprensión de lectura, tanto en quechua como en castellano. La obtención de los logros en el rendimiento fue alcanzada porque expusieron a sus estudiantes a practicar repetidamente ejercicios similares a los propuestos en este tipo de exámenes, con registro del uso del tiempo, actividades memorísticas dentro del aula, materiales seleccionados y cada vez más a medida que se aproximaba la fecha del examen. El segundo, Leer en quechua para “conversar con el texto”, desde una perspectiva con orientación crítica sobre los textos, para darle sentido a la lectura a partir de las propias experiencias de los estudiantes, en la búsqueda de posicionarlos como indagadores activos sobre perspectivas del conoci-

2 Se le califica de economicista porque no evalúa otro tipo de habilidades distintas de aquellas que son identificadas como del tipo “llave” (key skills), en términos de las llamadas “competencias educativas” (que puedan ser evaluadas por su desempeño)

miento, antes que únicamente prepararlos para demostrar sus destrezas en una prueba (Zavala, Virginia. 2012).

Las pruebas estandarizadas con las que se obtienen registros concretos a varios niveles, pudieran tener efectividad al medir el nivel de comprensión lectora de población estudiantil de lenguas originarias, si se combinan con estrategias para medir el desarrollo de habilidades creativas y de pensamiento crítico, habida cuenta de que los logros de aprendizaje de los estudiantes con lenguas originarias son tres veces menores que sus pares de habla castellana, de acuerdo a los resultados que arrojan las pruebas estandarizadas de comprensión lectora en castellano. En el ideal, estaría la elaboración de pruebas estandarizadas más pertinentes culturalmente y en la lengua materna, que realmente revelen el progreso de los estudiantes, con énfasis en el proceso de aprendizaje y en el desarrollo de su pensamiento crítico, antes que basados únicamente en resultados y la consecuente rendición de cuentas.

Sin datos no hay paraíso

Se conoce que hay un nivel de comprensión lectora en los niños del Perú, en especial en entornos rurales, y sin embargo mientras no se cuente con suficiente información que revele quién está aprendiendo y quién no, los bajos niveles de aprendizaje persistirán y se reflejarán en la falta de habilidades que trascienden a las capacidades básicas de lectura, como interpretar la información, formar criterios propios, y comunicarse de manera efectiva.

Pero, ningún cambio es posible si no existen datos. Los gobiernos deben saber qué falta en sus sistemas educativos, o qué se está haciendo bien, a fin de tomar las medidas adecuadas para mejorar. El Banco Mundial, junto con la Fundación Bill y Melinda Gates, y el Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido están desarrollando un registro sobre la educación en el mundo. Esta nueva iniciativa proporcionará a los gobiernos un sistema para monitorear el funcionamiento de sus sistemas educativos, lo que incluye desde los datos sobre aprendizaje hasta los planes de políticas, de modo que

estén mejor capacitados para tomar decisiones oportunas y basadas en pruebas.

Pobreza del aprendizaje desde la comprensión

En el Perú, aunque la mayoría de los niños en edad escolar de primaria están en la escuela, una gran proporción no adquiere la habilidad lectora. Si los niños, a los 10 años no comprenden un texto acorde con su edad, tendrán dificultades para comprender a lo largo de su vida escolar. Para describir esta realidad, que ha sido llamada por el Banco Mundial como la crisis de aprendizaje, para afirmar que escolaridad no es sinónimo de aprendizaje, y dar una señal de alerta temprana del peligro que corren los fines educativos contemplados en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) Número 4 de educación de calidad para el 2030³. El Instituto de Estadística de UNESCO (UIS) y el Banco Mundial, introducen un indicador multidimensional llamado “Pobreza en el Aprendizaje”, que comienza con la proporción de niños que no han alcanzado la competencia lectora mínima (medida en la escuela) y se ajusta por la proporción de niños que no asisten a la escuela (que se supone que no saben leer con fluidez), para poner de relieve tanto “más escolarización”, que de por sí cumple una variedad de funciones críticas, como por ejemplo, “mejor aprendizaje”, que es importante para garantizar que el tiempo pasado en la escuela se traduzca en la adquisición de habilidades y capacidades.

El indicador de pobreza de aprendizaje lo centran en la lectura por concebir que es la puerta de entrada del estudiante al aprendizaje en otras áreas. Las crecientes desigualdades con los cálculos de brecha y gravedad, en las niñas se refleja en tasas más bajas de pobreza de aprendizaje que en los niños.

3 El ODS 4, uno de los 17 objetivos que la ONU incluyó en el 2015 dentro de la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, busca garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida.

Según el Informe del 2022 del BM, UNICEF, en colaboración con UNESCO, con la pandemia la pobreza de aprendizajes se incrementó en un tercio en los países de ingreso bajo y mediano, estimándose que 70 % de los niños de 10 años no pueden comprender un texto simple.

Y, de acuerdo al reciente informe conjunto realizado entre el BM y el BID, uno de cada dos jóvenes de 15 años en los países en América Latina y el Caribe no logra habilidades mínimas de lectura, lo que despierta la alarma en cuanto a perspectivas de empleo futuro de un creciente número de jóvenes y los efectos para la inclusión y el desarrollo.

El docente y su desafío de enseñar para los aprendizajes

A lo largo de 200 años de Independencia, el rol del maestro ha recorrido distintos matices de discusión sobre lo que deben saber los maestros para saber hacer en el aula, acerca de las condiciones laborales y su conexión con la politización de la carrera, hasta la polémica meritocracia que cobra fuerza en el Siglo XXI. Y vuelve la misma pregunta de partida del presente ensayo, esta vez referida a cómo se ha abordado en las distintas décadas de estos dos siglos transcurridos, el desafío que significa para el docente enseñar y hacer posible que cada uno de sus estudiantes aprenda.

Es preciso señalar que es poco lo que podemos encontrar en el campo de la investigación educativa en el presente siglo, sobre el impacto que, en mayor o menor, medida hayan ocasionado las diversas políticas docentes, para que la pedagogía sea una profesión respetable y atractiva a los jóvenes, o para que la formación inicial de los futuros maestros logre que ingresen al aula con los conocimientos y habilidades requeridos para una práctica docente efectiva.

En la segunda década del Siglo XXI, las políticas han estado más orientadas a elevar el rendimiento docente para mejorar los aprendizajes de los estudiantes, con contratación, escalafón y ascensos basados en el mérito, y con mediciones según pruebas de nivel de conocimientos, capacidades y competencias, y en menor medida, por criterios de valoración profesional complementaria como la producción académica, la

investigación y la innovación con autonomía para ejercer la enseñanza de distintas maneras.

La tecnología: ¿barrera o aliada?

Partamos por diferenciar entre lo que se aprende a) de tecnologías, b) con tecnologías y c) sobre tecnologías. Lo primero es aquello que se ha venido introduciendo en la escuela y que hoy tiene más que ver con desarrollar el pensamiento computacional y entender cómo funcionan las computadoras, los algoritmos; es decir, la llamada Ciencia de la Computación. Lo segundo es todo aquello que con la inteligencia artificial, los humanos (que la inventamos), somos capaces de hacer, y para fines de la educación, de aprender más y mejor. Lo tercero, lo menos comprendido, lo crítico para la vida que transcurre hoy en medio de emergencia sanitaria y encierro, tiene que ver con lo que significa tomar conciencia de cómo vivimos frente a los dispositivos, a las redes sociales, y la internet en general.

Entender a las tecnologías digitales de inteligencia artificial como aliadas, significa entender cómo las podemos aprovechar desde sus potencialidades adaptativas para aprender, y para monitorear el desempeño de cada estudiante de manera más provechosa, para tomar decisiones fundamentadas, por su potencial para apoyar los procesos de aprendizaje. Por ejemplo, en lo que a comprensión lectora se refiere, porque se monitorean los avances individuales y se proporcionan comentarios al instante que nos permiten elevar los logros de aprendizaje, especialmente en estudiantes de realidades con grandes brechas al respecto. Ahí está el gran reto: que sea la gran aliada, no solo de la inclusión, para lo que basta un buen gobernante que dote de internet y dispositivos a todos, sino, sobre todo, de la calidad, descrito de manera tan simple como lograr, de la mano de la inteligencia artificial, que cada niño logre comprender un texto acorde con su edad.

Algunas reflexiones antes de finalizar

Cabe culminar este ensayo, con algunas ideas orientadas a reflexionar sobre el desafío que aún le significa a la educación en el Perú, tras dos siglos de problemáticas que irrumpen en la educación del mundo contemporáneo, lograr que todos los niños que acuden a la escuela, comprendan lo que leen acorde con su edad.

Ni mayor cantidad de centros educativos, ni mayor número de estudiantes matriculados, ha significado una mejor educación en el Perú, en pleno Siglo XXI. Si bien en la última década ha habido mejoras en la comprensión lectora, un mayor presupuesto en educación no ha ido de la mano con equidad de oportunidades para que todos los niños comprendan un texto acorde con su edad, algo que deberíamos considerar como un mínimo derecho para todas aquellas familias que depositan su esperanza en que sus hijos vayan a la escuela para aprender lo que no es posible lograr desde casa.

La calidad de la formación inicial docente y de los docentes en servicio es crítica para el éxito de la implantación de modelos meritocráticos de cualificación docente. En plena tercera década del siglo XXI, para enfrentar el desafío de la comprensión lectora desde la escuela, las políticas de formación docente deben articularse con este propósito esencial de la educación, y más aún, ante las pérdidas de aprendizaje por el COVID-19 que obliga a pensar en estrategias pedagógicas para acelerar la mejora en las habilidades de lectura.

A tres décadas de la primera incursión de las tecnologías digitales en la educación del Perú, no hay evidencia de impacto en los logros de aprendizajes. La mejora en la comprensión lectora con el uso adecuado de metodologías innovadoras, si bien ha sido concebido como parte de los propósitos de estrategias de política pública en materia de tecnologías educativas, esto no ha dado señales de puesta en marcha en el Perú. Hoy, con el auge de la inteligencia artificial generativa que viene provocando la más grande disrupción en la educación, quizás el más grande desafío está en preparar a las nuevas generaciones para usarla críticamente, antes que para perpetrar desigualdades educativas.

Culmino este ensayo con una reflexión inspirada en la visión de Jaime Saavedra, Ministro de Educación entre los años 2013 y 2016, y el único, después de Basadre, que asumió el cargo con dos presidencias distintas, y que por esas malas jugadas de los avatares políticos, no pudo completar su gestión, encaminada, apasionada y casi obsesivamente hacia ofrecer una educación de buena calidad. Las reformas educativas, afirma quien hoy lidera desde el Banco Mundial, estos propósitos educativos en la Región, deben estar en función de los estudiantes y de la igualdad de oportunidades para aprender, y que ello no se logre en el Perú, se explica, porque en los procesos de toma de decisiones, existe mucha política. “Uno tiene que sacar la política del proceso y toma de decisiones educativas, pero eso es una decisión política”.

Referencias

- Alejos Aranda, Ruth (2007). La biblioteca escolar en el contexto educativo peruano. Biblioteca Nacional del Perú, Fondo Editorial. Lima
- Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial (2024) El aprendizaje no puede esperar. Lecciones para América Latina y el Caribe a partir de PISA 2022. El aprendizaje no puede esperar: Lecciones para América Latina y el Caribe a partir de PISA 2022 BID
- Banco Mundial (2018). Learning. To realize Education's Promise. Washington, D. C.: World Bank Group.
- Banco Mundial (2021) What is Learning Poverty. [Learning Poverty is a combined measure of schooling and learning. \(worldbank.org\).](https://www.worldbank.org/learning-poverty) Banco Mundial
- Banco Mundial, UNICEF, UNESCO (2022). Dos años después. Salvando a una generación. [Dos años después: salvando a una generación.](https://www.bancomundial.org/es/publicaciones/dos-anos-despues-salvando-a-una-generacion) Banco Mundial
- Burga, Elena (2014) Política de Educación Intercultural Bilingüe en acción. <https://www.educacionperu.org/politica-de-educacion-intercultural-bilingue-en-accion/> Educacción. Lima
- Castro Aliaga, Cesar A. (2013) La biblioteca escolar en el Perú: antecedentes, experiencias y reflexiones

- Cómo mejorar la comprensión lectora de nuestros estudiantes. Castellano como segunda lengua
- Cummins, J. (2007). *Pedagogies for the Poor? Realigning Reading Instruction for Low-Income Students With Scientifically Based Reading Research*. Educational Researcher. Canada.
- De la Garza, Y. (2009). *Escritura y evaluación en un contexto bilingüe*. Universidad Pedagógica Nacional. México DF.
- Casa de la Literatura, 10 años del Plan Lector (2016). *Experiencias en la escuela. Reflexiones sobre la Normativa*. Casa de la Literatura/MINEDU/OEI.
- Guerrero Ortiz, Luis. (2018). *Currículo nacional: historia de una obsesión*. Educación. Lima
- Guadalupe, César (2016). Problemas centrales de la educación básica de cara al bicentenario nacional. El Perú a inicios del siglo XXI. Cambios y continuidades desde las ciencias sociales México, D. F. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Guadalupe, Cesar; León, Juan; Rodríguez José S.; Vargas, Silvana (2017). *Estado de la Educación en el Perú. Análisis y perspectivas de la educación básica*. Forge/Grade. Lima.
- Marano, M. Gabriela; Zemaitis, Santiago (2020) *Problemáticas educativas en el mundo contemporáneo. Entre la crisis de sentido y el derecho social a la educación*, UNLP. La Plata
- Minedu, Ministerio de Educación del Perú (2016). *¿Cuánto aprenden nuestros estudiantes al término de la educación primaria? Informe de logros de aprendizaje y sus factores asociados en la Evaluación Muestral 2013*. Lima.
- Minedu, Ministerio de Educación del Perú (2016). *Currículo nacional de la educación básica*. Lima: Minedu.
- Ñopo, Hugo (2018) *Comprensión lectora: una tarea pendiente en el Perú*. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/peru/compreension-lectora-tarea-pendiente-peru-video-noticia-543914>. Lima.
- OCDE, (2016). *PISA 2015 Results. Excellence and Equity in Education* (volumen I). París.

- Saavedra, Jaime (2019). The most important political decision: keep politics out of the classroom. Or not?. Washington DC. Education for Global Developments. World Bank Blogs
- Seminario, Bruno; Samborn Cinthia; Alva Nikolai (2013). Cuando despertamos en el 2062. Visiones del Perú en 50 años. Universidad del Pacífico. Lima
- Tito, Juan Manuel; Huayhua Edwin; Reyes Marcelino; Zegarra , Joly (2020) Nivel de comprensión lectora en los docentes de la región Puno según los parámetros del examen PISA. ÑAWPARISUN - Revista de Investigación Científica, Vol. 2, Num. 2.
- Trahtemberg, León (2020) Evolución de la Educación Peruana en el Siglo XX. Revista Copé de PetroPerú. Lima
- UMC, Oficina de Medición de la Calidad de los Aprendizajes, Ministerio de Educación (2016). ¿Cuánto aprenden nuestros estudiantes al término de la educación primaria? Informe de logros de aprendizaje y sus factores asociados en la Evaluación Muestral 2013. Lima: UMC.
- Unesco (2016). Informe de resultados del tercer estudio regional comparativo y explicativo. Santiago de Chile: Unesco.
- Zavala, Virginia (2009). La literacidad o lo que la gente hace con la lectura y la escritura. Tomado de: Cassany, Daniel. Para ser letrados. Paidós. Pág. 23 a 35 Barcelona.
- Zavala, Virginia. (2002). Desencuentros con la escritura: escuela y comunidad en los Andes peruano. PUCP; UP, IEP. Lima.

¿ES POSIBLE REFORMAR LA JUSTICIA PERUANA?

LUIS PÁSARA

Introducción

El texto examina los principales rasgos del funcionamiento de la justicia en el Perú poniendo atención a las dificultades y los límites que impiden modificarlos en profundidad. Al efecto, primero pasa revista a los intentos de reformar la justicia desarrollados en los últimos cincuenta años. A continuación, examina tres cambios de envergadura generados en ese lapso (Consejo Nacional de Justicia o de la Magistratura, Tribunal Constitucional y reforma procesal penal) y evalúa el alcance de los cambios en el trato dado por los jueces a las violaciones de derechos humanos. Indaga entonces en las raíces exógenas de una justicia —en parte heredada y en parte trasplantada—, que en los hechos resulta de difícil acceso, distante e ininteligible para la mayoría de los ciudadanos. Finalmente, cuestiona las posibilidades de que con un Estado débil, el Estado de derecho pueda llegar a ser robusto.

El desprestigio de la justicia en el país es un hecho conocido y aceptado, que los políticos utilizan en ocasiones para ganar puntos frente a la opinión pública —como lo hizo Alberto Fujimori para justificar el golpe de abril de 1992—, que los magistrados buscan excusar en la falta de recursos, y en el que los abogados litigantes se apoyan para esconder su propia ineficiencia. Los peruanos expresamos nuestra insatisfacción en las encuestas que indagan regularmente el asunto y, en ocasiones precipitadas por algún escándalo, pedimos una transformación que nunca llega. Por el contrario, durante los últimos cincuenta años, mientras se anunciaban y llevaban a efecto una serie de reformas

en el sistema de justicia, se ha producido un intercambio, entre justicia y sociedad, de males y vicios que han alimentado en ambas el curso de una espiral descendente

Las reformas frustradas

No obstante que las críticas expresadas sobre la justicia en el Perú, como en otros países, son antiguas, por primera vez se formularon desde el poder político durante el gobierno militar encabezado por el general Velasco Alvarado (1968-1975). En efecto, luego de disponerse el cese de los miembros de la Corte Suprema en 1969, la crítica gubernamental se expresó en términos sumamente duros, responsabilizando a tribunales y jueces de haber administrado una justicia discriminatoria en contra de los desposeídos y considerando al Poder Judicial, en palabras de Velasco, como “el símbolo de la decrepitud y la insensibilidad de todo el orden social establecido”. El gobernante llegó a afirmar en 1971: “En nuestro país la justicia siempre tuvo dos caras, una adusta y cruel para los humildes, y otra, tolerante y buena, para los poderosos. Porque aquí siempre se gobernó para los que más tuvieron”.

Paralelamente a esa crítica profunda y radical, se adoptó una serie de medidas de reforma, de las cuales la más importante fue el establecimiento en 1970 del Consejo Nacional de Justicia, encargado de seleccionar a los jueces y evaluar su desempeño. Con la nueva institución se introdujo el mecanismo de concurso público que reemplazó a la postulación que hasta entonces los aspirantes a un cargo en la judicatura debían hacer para ser designados por el presidente de la república y, en el caso de los jueces supremos, por el Congreso.

Los cambios también incluyeron la creación de nuevos fueros jurisdiccionales para aquellos ámbitos en los que se habían puesto en marcha reformas de cierta envergadura: el fuero agrario acompañó a la reforma agraria, el fuero de comunidades laborales a la reforma introducida en el ámbito de las empresas industriales y al fuero militar le fue ampliada la competencia para encargarse de determinados delitos políticos. Estos cambios dejaron intocado al fuero común, esto es, al grueso del aparato administrador de justicia, sujeto a las variaciones

que pudiesen derivarse de la actuación de los magistrados nombrados por el mecanismo del Consejo y las alteraciones, ciertamente menores, introducidas por algunas modificaciones legales en los procedimientos judiciales.

Este primer intento de reforma judicial en el país quedó restringido en sus alcances debido a dos factores. El primero fue la insuficiencia de las medidas adoptadas, en relación con la gravedad del diagnóstico de los males de la justicia, que una sustitución parcial de los jueces y unas cuantas modificaciones legales no podían remediar. El segundo fue la falta de una elaboración innovadora de parte de los jueces que, primero, rechazaron las críticas oficiales y responsabilizaron a las leyes por los males del sistema y, posteriormente, en el nivel de la Corte Suprema solo cambiaron sus posiciones declarativas, adaptándose a las circunstancias para mantener cercanía con los gobernantes de turno. El Tribunal Agrario, con el liderazgo de Guillermo Figallo Adrianzén, sí produjo una renovación creativa en la jurisprudencia que no llegó a impactar en mayor medida en la producción judicial posterior (Pásara, 2019, pp. 157-176).

Entre esa reforma de la década de 1970 y la siguiente, en la década de 1990, se inició el llamado conflicto armado interno que puso a prueba al sistema de justicia. Una vez iniciada la insurgencia, en mayo de 1980, y producidas las primeras detenciones de los participantes en ella, el papel del Poder Judicial consistía en establecer responsabilidades y dictar las sentencias condenatorias correspondientes. De otra parte, conocido aquello que al principio se consideró “excesos” de parte de las fuerzas del orden y que, en definitiva, vinieron a ser masivas violaciones de derechos humanos cometidas por policía y fuerzas armadas durante la lucha antisubversiva, igualmente correspondía al Poder Judicial procesar y condenar a los responsables de los delitos que se hubieran cometido. En ambas responsabilidades, jueces y tribunales desempeñaron un comportamiento complaciente con los infractores, que no correspondía a sus obligaciones según el orden jurídico vigente.

Fuera por incapacidad o por falta de voluntad para actuar, el Poder Judicial reveló su debilidad institucional cuando dejó de castigar la comisión de delitos tanto por elementos subversivos como por agentes

del orden. La Comisión de la Verdad señaló que los integrantes del Ministerio Público “abdicaron a la función de controlar el estricto respeto a los derechos humanos que debía observarse en las detenciones y se mostraron insensibles a los pedidos de los familiares de las víctimas. Por el contrario, se omitió el deber de denunciar crímenes, se investigó sin energía, se realizaron muy deficientes trabajos forenses, lo que coadyuvó a la situación de descontrol e impunidad”. En el Poder Judicial, se constató “la encarcelación de inocentes sometidos a largos procesos judiciales” pero también “un patrón de liberación de personas sin mayor investigación” al que concurrieron, de una parte, “la deficiente investigación policial” y, de otra, la “grave negligencia de parte de muchos operadores de derecho, tanto para proteger a los inocentes como para dejar escapar a los culpables”. La posición de los jueces fue la de permanecer, hasta donde pudieran, al margen del problema, derivando casos al fuero militar, en muchos casos sin justificación. Formada la imagen de que los tribunales no sancionaban a los insurgentes, de un lado, se desarrolló una estrategia militar de liquidación del enemigo y, de otro, se pretendió justificar el autogolpe de Alberto Fujimori.

Producidos en 1992 el autogolpe y una purga judicial, la falta de autonomía del sistema de justicia se agravó. Los cambios legales facilitaron la política de “mano dura” impuesta por el fujimorismo, que hizo del recurso de habeas corpus algo inútil en la protección de derechos, al tiempo que se otorgó una amnistía general al personal militar, policial o funcional que se encontraba denunciado, investigado, encausado, procesado o condenado por delitos comunes o militares en la jurisdicción común o militar, cuando tales denuncias, investigaciones y/o procesos se refirieran a hechos derivados u originados con ocasión, o como consecuencia, de la lucha contra el terrorismo. En el caso de la matanza de Barrios Altos, en 1995 la jueza Antonia Saquicuray tuvo la lucidez y el valor –excepcionales– de negarse a aplicar la amnistía.

El gobierno de Alberto Fujimori se había instalado en julio de 1990. En su discurso de asunción, Fujimori se refirió a la sede central del Poder Judicial como “palacio de la injusticia” y algún tiempo después llamó “chacales” a los jueces. Durante los dos primeros años de gobierno –esto es, antes del auto golpe de abril de 1992–, el Eje-

cutivo propuso reformas legislativas en una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, el Código Penal, el Código Procesal Civil y el Código Procesal Penal, cuyos contenidos habían sido trabajados durante cierto tiempo por comisiones de especialistas. En el discurso de anuncio y justificación del autogolpe, el asunto de la administración de justicia reapareció, caracterizada esta como “ganada por el sectarismo político, la venalidad y la irresponsabilidad cómplice”, esto es, “un escándalo que permanentemente desprestigia a la democracia y a la Ley”, dado que “la corrupción y la infiltración política ha llegado a tal grado que se da en todos los niveles e instancias del Poder Judicial”. No solo se puso así el tema nuevamente en agenda –acusando a los jueces de complicidad con el terrorismo, dependencia partidaria y corrupción– sino que se echó mano al conocido recurso de la purga judicial como solución instantánea: casi todos los magistrados de la Corte Suprema, todos los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales, el Fiscal de la Nación, todos los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, y cierto número de jueces y fiscales fueron destituidos. Asimismo, se encargó a la nueva Corte Suprema y al recién nombrado Fiscal de la Nación evaluar a todos los jueces y fiscales del país, respectivamente. La destitución resultante fue masiva –solo en Lima y Callao fueron 133 los afectados–, aunque carente de motivación; se negó a los destituidos el ejercicio del derecho de defensa, lo que a la postre dio lugar a la reincorporación de algunos como resultado de acciones planteadas ante el sistema interamericano de derechos humanos.

Los magistrados sustitutos fueron nombrados con carácter provisional. De modo que la purga impuesta, a diferencia de las hasta entonces conocidas en la historia del Poder Judicial, estuvo destinada a instalar la provisionalidad de jueces y fiscales, en la que quedaron situados alrededor de 80% de los magistrados del país. Como los hechos posteriores vinieron a probar, el magistrado provisional, dada su precariedad en el cargo, resultaba mucho más dúctil a las presiones que habría de recibir desde el poder político.

La segunda área de cambios introducidos por el gobierno de Fujimori, luego del autogolpe de 1992, correspondió al marco legal para procesar a los subversivos: se tipificó el delito de terrorismo y el de

traición a la patria como una forma agravada; se elevó las penas, con un mínimo de veinte años de prisión por terrorismo y la cadena perpetua por traición a la patria; se estableció las salas de jueces sin rostro para los procesos por terrorismo y se dispuso que los de traición a la patria fueran juzgados por tribunales militares, también con jueces sin rostro. Pese a que probablemente contó con un respaldo importante de la ciudadanía, este diseño no solo era inconstitucional sino que contradijo los estándares mínimos internacionales de administración de justicia, razón por la cual en definitiva la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró la carencia de validez de esos procesos judiciales y ordenó realizar nuevos juicios.

La tercera área fue anunciada como la reforma propiamente tal, y se planteó como un asunto de tipo administrativo en el que se incluyeron tres ámbitos: (i) una administración moderna y eficiente, que racionalizara el personal y la organización, informatizara los servicios, acondicionara locales, diera incentivos a la productividad y combatiera la corrupción; (ii) una reforma del despacho judicial, que revisara la provisión del servicio en razón de la población, diferenciara apoyo jurisdiccional y administrativo, simplificara procedimientos y propiciara la descarga procesal; (iii) una reforma de los recursos humanos, mediante la incorporación de personal idóneo, capacitado, motivado y comprometido con la función. Una multiplicidad de 245 iniciativas, a un costo de unos 50 millones de dólares estadounidenses, fue ejecutada verticalmente por un equipo encabezado por un militar y produjo ciertas mejoras en términos administrativos y de gestión, en la infraestructura de los tribunales, en reducción de la carga acumulada de casos pendientes de juicio y en los sistemas de información y control.

Mientras esos cambios se llevaban a cabo, el gobierno de Fujimori se afianzó como una dictadura civil-militar. La reforma judicial fue una pieza central de ese proceso, instrumentada para controlar decisiones clave en el Ministerio Público y en el Poder Judicial. Cualquier posibilidad de que el sistema de justicia controlara la legalidad de los actos de gobierno resultó evitada, determinados asuntos que importaban a quienes ejercían el poder encontraron manera de resolverse de acuerdo a esos intereses y, finalmente, un sistema de asegurar decisiones cuyos

favorecidos pagaran por el servicio ofrecido fue controlado por el asesor presidencial Vladimiro Montesinos. A los males conocidos en la justicia se agregó la corrupción organizada como un sistema.

La reforma había tenido un propósito encubierto que consistía en validar los actos de la dictadura, incluyendo el mecanismo mafioso de gestión de procesos y sentencias a cambio de sobornos. Una vez más, se había tirado del lazo de control del poder sobre la justicia para acortarlo. Pero esta vez, a diferencia de las anteriores en que el cambio se limitó generalmente a la sustitución de leyes y de personas, a través de un plan de reforma de la justicia se había introducido sistemas y mecanismos de manejo político (Belaunde, 1999, pp. 299-352). Luego de la fuga de Fujimori del país en 2000 y el establecimiento de un gobierno de transición, se desmontaron los principales mecanismos de control. En los años posteriores el tema de las reformas del sistema de justicia recibió una atención marginal o espasmódica. El péndulo oficial volvió nuevamente hacia el lado de la desatención real y el desentendimiento del problema.

Pese a ello, en 2003 una ley dispuso el funcionamiento durante seis meses de la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), con representantes de las entidades participantes en la administración de justicia, el Poder Ejecutivo, el Congreso y la sociedad civil. Elaboró un Plan de Reforma Integral de la Administración de Justicia, entre fines de 2003 y comienzos de 2004, que buscó ser un programa concertado, incorporando medidas presentadas por las comisiones de trabajo del Poder Judicial, las propuestas de carrera judicial y sobre acceso trabajados por el Consorcio Justicia Viva, y las formuladas por el Acuerdo Nacional por la Justicia que había convocado el Poder Judicial. Conjuntamente con el Plan y 170 propuestas, se entregó en abril de 2004 proyectos de ley, propuestas de modificaciones legales y una valorización económica de cada uno de los proyectos. No fue pues un diagnóstico más sino un plan integral, con costos incluidos.

Las propuestas fueron parcialmente discutidas por el Congreso y algunas, con muchas modificaciones, fueron convertidas en leyes. El esfuerzo hecho en este conato de reforma no llegó a generar cambios

de envergadura, pese a la importancia de sus contenidos y aportes. Sin interés efectivo de las dirigencias políticas –beneficiarias de un sistema de justicia débil e influenciable–, sin el aporte activo de los actores del sistema –que mayoritariamente prefieren seguir operando como siempre lo han hecho–, sin el espoleo de una comunidad jurídica, que sigue siendo débil, tradicionalista y timorata, y sin una demanda social activa que insista ante los responsables en busca de soluciones, el tema permaneció entregado a una progresiva degradación durante las dos primeras décadas del siglo XXI.

Esa atmósfera prevaleció hasta que a mediados de 2018 se produjo el estallido del mayor escándalo de la justicia peruana en su historia, a partir de los audios que revelaron tratativas entre litigantes réprobos, altos magistrados y políticos de importancia. Aquello que de algún modo se conocía o sospechaba –y para los interiorizados en el tema constituía una suerte de normalidad envilecida–, de pronto se volvió irritante e intolerable. Como consecuencia del revuelo –alimentado por el periodismo de investigación y algunas oenegés especializadas– y la indignación resultante, el poder político retomó atención al tema y se sometió a referéndum, en diciembre de 2018, cuatro preguntas destinadas a producir reformas en la estructura del Estado; la primera de ellas propuso sustituir a la entidad responsable de seleccionar, nombrar, ascender y disciplinar a los magistrados. Un respaldo abrumador aprobó la reforma constitucional propuesta. Parecía haberse abierto así un nuevo capítulo de esta historia oscura. De ser así, bien vale preguntarse qué lecciones ofrecen las reformas frustradas, torcidas o nonatas que han tenido lugar en los cincuenta años precedentes. Pero, tres años después de esa conmoción, las mejoras no han llegado.

¿Cambios o mejoras?

En cuanto a las instituciones introducidas en el sistema de justicia, el Consejo Nacional de Justicia, establecido en 1970, y el Consejo Nacional de la Magistratura que incorporó la constitución de 1993, han constituido un paso en dirección a distanciar los nombramientos del control político. Que no fueran instancias directamente políticas

—como el Ministerio de Justicia, la Presidencia de la República y el Congreso— quienes estuviesen formalmente encargados de nombrar a los magistrados fue saludable: implicó el abandono del eje del control político sobre el sistema de justicia y el desarrollo de procesos de selección según criterios objetivos. No obstante, las entidades responsables de delegar representantes en el Consejo sirvieron de puente para colocar en él a mandatarios de intereses particulares; incluso grupos mafiosos alcanzaron el poder de nombrar como magistrados a gentes de fidelidad asegurada. El sistema se pervirtió y corrompió, como quedó demostrado cuando estalló el escándalo de los audios en julio de 2018. Quedó así demostrado que cualquiera sea el sistema de nombramiento, promoción y destitución de jueces y fiscales que una sociedad adopte, sobre él se van a concentrar los esfuerzos de quienes están en la cúspide de la red de distribución del poder y que, cuando el crimen organizado se ha instalado en lugares preferentes de esa red, llegará a capturar sitios en el aparato de justicia, aunque el gobierno y los partidos políticos no tengan delegados formales ante el organismo encargado de la tarea.

Otra institución importante, introducida en el sistema de justicia, es el Tribunal Constitucional, que la Constitución de 1979 denominara Tribunal de Garantías Constitucionales. Establecer este tribunal fuera del Poder Judicial, como se ha hecho en varios países latinoamericanos a lo largo de los últimos años, implica reconocer que la relación entre poder político y aparato de justicia ha impedido que los jueces cumplieran a cabalidad con su responsabilidad de ejercer el control de legalidad y constitucionalidad de los actos de gobierno.

Durante los primeros años de funcionamiento de la institución en el Perú no se produjeron resultados importantes. En particular, durante el periodo del conflicto armado interno, el Tribunal de Garantías Constitucionales se mantuvo tan al margen del problema como el Poder Judicial. Es significativo que entre 1983 y 1990, años correspondientes al periodo más intenso del conflicto armado interno, el Tribunal solo declarara fundados dos de los 64 recursos de habeas corpus que conoció, según se dio cuenta en el diario oficial.

Establecido el Tribunal Constitucional de acuerdo a la Constitución de 1993, su ley orgánica esterilizó su funcionamiento al requerir el

voto de seis de sus siete integrantes para que el Tribunal pudiera declarar la inconstitucionalidad de una ley u otra norma de rango legal. El voto mayoritario del Tribunal se bloqueaba así por el voto de solo dos magistrados; diversas acciones de inconstitucionalidad fueron rechazadas, a pesar de contar con cinco votos a favor, anulando en la práctica la facultad de control de constitucionalidad de este órgano.

Modificada la ley orgánica y reestablecido el régimen democrático, el Tribunal ha desarrollado una jurisprudencia constitucional innovadora y ha demostrado lo que un órgano de justicia puede hacer en su rol de control de los poderes políticos, preservando y desarrollando la Constitución. No obstante, como en otras instituciones, el cambio de composición de la instancia o la jerarquía puede alterar drásticamente el funcionamiento y los rendimientos de su trabajo. Es lo que desde fines de 2008 y buena parte de la década siguiente, se observó en el Tribunal Constitucional, también invadido por la mediocridad y la corrupción. La renovación de sus miembros, en mayo de 2014, elevó nuevamente la respetabilidad de sus decisiones que, sin embargo, resultan dependientes de las inclinaciones políticas de sus miembros.

Finalmente, una tercera área de renovación ha sido la reforma procesal penal, adoptada en 2006 y puesta en ejecución progresivamente en el país. Esta reforma ha hecho pasar el enjuiciamiento criminal, de un sistema inquisitivo heredado de España a un sistema acusatorio, similar al estadounidense, cuya característica principal es la modificación de los papeles asignados a juez y fiscal. El primero, que ocupaba la mayor parte del escenario procesal en el sistema inquisitivo, restringe su tarea, en el acusatorio, a una vigilancia durante la investigación y a la decisión acerca de si se ha probado, a través del juicio oral, el delito y la responsabilidad del acusado. En cambio, el fiscal —que estaba asignado a un segundo plano en el proceso inquisitivo— adquiere en el nuevo proceso un papel central en el que asume funciones de importancia: (i) tiene a su cargo la investigación del hecho delictivo; (ii) solo él puede llevar un hecho delictivo ante el juez —salvo en aquellos casos donde el interés de la víctima cobra preponderancia—, lo cual permite la apertura de un proceso; y (iii) ostenta facultades suficientes para eliminar del cauce del procedimiento aquellos casos que, por una u otra razón legal-

mente prevista, pero que el fiscal aplica discrecionalmente, no ofrecen elementos bastantes para ser sometidos a juicio.

Como resultado de la reforma, los procesos son algo más rápidos, debido a que el fiscal puede desechar casos –que en promedio llegan a constituir dos terceras partes de los que recibe– a los que no asigna viabilidad para ser enjuiciados, y porque, mediante un acuerdo entre fiscal y defensor, el procesado que acepta su culpabilidad puede ser sentenciado en un plazo corto. El talón de Aquiles reside en los casos que se descartan, entre los que en ocasiones se incluye a aquellos que requieren un mayor esfuerzo de investigación. Y esta es la debilidad mayor del Ministerio Público, que usualmente depende para esta tarea de la policía, situación similar a la que antes conocieron los jueces. De modo que la resolución aparente de casos se produce en menos tiempo, pero la calidad de la justicia impartida sigue siendo dudosa. No obstante, la reforma ha permitido que algunos fiscales tomen en serio su tarea –como antes lo hicieron algunos jueces de instrucción– y se destaquen en acometer la investigación y persecución de delitos de importancia.

En este último aspecto, sin embargo, los resultados son ambiguos. Los fiscales buscan espectacularidad en su desempeño, abriendo investigaciones preliminares a personajes públicos, pero sin contar con fundamentos razonables, alargan los procesos de investigación, tardan excesivamente en presentar acusaciones, y se coluden con los medios de comunicación para apuntarse triunfos aparentes que no siempre producen condenas.

El área en la que se puede ver más claramente el cambio que se requiere en las relaciones entre justicia y poder es la de los derechos humanos. En el Perú, un caso particularmente significativo es el caso de El Frontón, que hace más de tres décadas no encuentra solución. Entre el 18 y el 19 de junio de 1986 fueron asesinados cientos de presos vinculados a Sendero Luminoso, que se habían amotinado en dos prisiones cercanas a Lima. En el penal de Lurigancho, 124 presos fueron ultimados después de rendirse. En la isla de El Frontón, alrededor de 200 presos murieron luego de ser bombardeados durante un día entero. La Comisión de la Verdad y Reconciliación encontró “responsabilidad política” en el entonces presidente Alan García. Pero, dado que fue el

presidente y su gabinete quienes ordenaron a las fuerzas armadas la recuperación de los penales, la posibilidad de que exista también una responsabilidad penal ha sido y es materia de debate. Interesa lo que los jueces han hecho en el caso.

Solo después de que una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenara investigar los hechos y sancionar a los responsables, de conformidad con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, el Ministerio Público realizó una investigación y formuló denuncia contra los presuntos responsables, ampliándose luego la denuncia a personas concretas. Una de ellas interpuso entonces un habeas corpus con el argumento de que la denuncia violaba el debido proceso al referirse a hechos prescritos debido a haber transcurrido más de veinte años de su comisión. El juez declaró infundado el habeas corpus pero, interpuesta la apelación, una sala penal revocó la sentencia al declarar “evidente” la extinción de la responsabilidad penal. Se interpuso entonces un recurso de queja ante el Tribunal Constitucional y este lo declaró fundado a fines de 2007 y solicitó el expediente a la sala que revocó la sentencia del juez, a fin de entrar a revisar el fondo de la misma. En diciembre de 2008, el Tribunal declaró improcedente la queja de derecho planteada y declaró nula la decisión de la sala penal que la amparó, quedando así habilitada la vía para que el caso fuera sometido a juicio. Más de diez años después y recorridos múltiples vericuetos, el caso está en manos de la Sala Penal Nacional y aún espera ser resuelto.

A lo largo del complejo recorrido judicial del caso, el comportamiento de los diversos operadores tendió a poner fuera de toda responsabilidad a Alan García –que finalmente evadió toda responsabilidad mediante el suicidio– y, en algunas instancias, también a los ejecutores materiales de la masacre.

En general, el tratamiento jurisdiccional a las violaciones de derechos humanos ocurridas durante la “guerra sucia” con la que el Estado peruano respondió a la subversión durante las décadas de los años ochenta y noventa, es un campo privilegiado para determinar cuánto ha cambiado el Poder Judicial en su relación con el poder. Como en

otros terrenos, las evidencias disponibles no producen una imagen del todo nítida.

De un lado, el juicio y condena al ex presidente Fujimori constituye, según diversos analistas, un caso ejemplar de juzgamiento acorde a derecho y que, al mismo tiempo, produjo un resultado políticamente higiénico y socialmente saludable. No solo importa destacar en ese proceso la condena resultante –que no es poco logro en América Latina– sino también el cuidadoso respeto del tribunal por los derechos del procesado y la elaboración conceptual que, particularmente en torno a la noción de autoría mediata, proveyó una base sólida a la sentencia.

De otro lado, se tiene la trayectoria jurisprudencial de la Sala Penal Nacional, que conoce aquellos casos de violaciones de derechos humanos que han sido judicializados. Esta instancia tuvo, a partir de 2005, una primera etapa caracterizada por un desempeño acorde con la efectiva vigencia de los derechos humanos, en la que se descartó la competencia de la justicia militar, se afirmó la improcedencia de las amnistías, se reconoció la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad, y se consideró a la desaparición forzada como delito permanente. Sin embargo, en 2008 se empezó a notar un cambio de rumbo, encaminado a absolver de responsabilidad a los jefes militares bajo cuyo mando se cometieron atrocidades durante la guerra sucia. A este efecto, la Sala ha llegado al extremo de exigir órdenes escritas que dispongan, por ejemplo, la desaparición de personas para entonces condenar a quienes las hubiesen firmado. Al considerar insuficiente la prueba indiciaria y exigir pruebas directas para encontrar responsabilidad –criterio que ha producido una sucesión de absoluciones– la Sala ha optado por una vía que hace difícil, si no imposible, condenar a los verdaderos responsables de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos como las ocurridas en el Perú de las dos últimas décadas del siglo XX.

En suma, el balance provisional que puede formularse muestra claros oscuros. Pero los avances obtenidos en un juicio como el seguido al ex presidente Fujimori y el procesamiento de algunos de sus colaboradores no pueden llevar a concluir en que, en cuanto al control judicial sobre actos de gobierno, se ha producido en la justicia peruana un cambio definitivo en lo atinente a su relación con el poder

No tenemos una justicia propia

Si se rastrea los orígenes de la justicia que tenemos, es inevitable llegar a sus raíces coloniales: tanto las leyes básicas como la organización de tribunales no han sido generadas por la propia sociedad sino que, primero, fueron trasplantadas desde la metrópoli y, luego, durante el periodo independiente, han sido frecuentemente copiadas de sociedades consideradas desarrolladas, bajo la justificación del progreso y una modernización en términos periódicamente importados. En los márgenes de la sociedad “moderna” han pervivido parcialmente usos y costumbres tradicionales, principalmente en comunidades de la región andina, que en intercambio con las leyes de la república mantienen hasta hoy cierta vigencia.

Los territorios que habrían de convertirse en países latinoamericanos estuvieron regidos durante tres siglos por normas que habían sido escritas y aprobadas en la metrópoli española. Más aún, las normas con las que empezaron a vivir nuestras repúblicas fueron las mismas que habían regido durante la colonia y cuya vigencia en muchos países fue prorrogada mediante leyes de las nuevas repúblicas, hasta fines del siglo XIX o comienzos del XX. Incluso cuando algunas naciones promulgaron códigos propios –redactados por juristas que tenían escaso contacto con la realidad para la cual legislaban–, lo que hicieron fue limitarse a adoptar la legislación española de entonces, introduciendo algunas variantes.

Asimismo, nuestra manera de entender la ley tiene origen en la experiencia colonial, regida por las llamadas leyes de Indias. El divorcio entre norma y realidad proviene de la imposición de esas leyes, escritas en la metrópoli para regir solo en las colonias, con un gran desconocimiento de la realidad de estas. El resultado fue la instalación del “se acata pero no se cumple” que, por ejemplo, permitió la explotación de las poblaciones aborígenes en condiciones de semi-esclavitud que, pese a hallarse terminantemente prohibidas por la legislación, se desarrollaron sin dificultad en las colonias.

Quedó instaurada así la brecha entre el derecho y la práctica, la paradoja de una ley escrita y formalmente vigente pero carente de efi-

cacia en la realidad. Las propias normas españolas recogieron este principio en 1624, cuando se publicó la edición definitiva de una suerte de manual dirigido a corregidores, jueces y otros funcionarios públicos, preparado por Jerónimo Castillo de Bovadilla, un letrado al servicio de su majestad, que en el capítulo “De la obediencia y cumplimiento de los mandatos reales” (en palabras adaptadas al castellano actual) precisa: “Y por leyes de estos Reinos está dispuesto que las provisiones y cédulas reales, que se dieren contra derecho, y en perjuicio de partes, no valgan, y sean obedecidas y no cumplidas [...] y la razón de esto es, porque tales provisiones y mandatos se presume que están fuera de la intención del Príncipe” (Castillo de Bovadilla, 1624, t. I, libro II, cap. X, p. 440).

Esta fórmula, de un lado, dejó a criterio de la autoridad establecer cuándo una disposición real se había dado “contra derecho” o “en perjuicio de partes” –posibilidad esta última de obvia ambigüedad– y, de otro lado, introdujo aquella fórmula de “obedezco pero no cumplo”, que vino a producir una separación radical entre el texto de una norma y su ejecución, componente esencial de la tradición jurídica que nos fue legada. De esa separación se deriva un obstáculo formidable para la construcción del estado de derecho.

En ese cuadro, un papel fundamental correspondió a la alta discrecionalidad de la que dispusieron quienes aplicaban la ley, lo que produjo tanto heterogeneidad normativa como incertidumbre en la aplicación. Sin embargo, la discrecionalidad en la aplicación de la ley no hizo parte de un estatuto de autonomía de los jueces. A diferencia de Inglaterra, los tribunales no alcanzaron en España el lugar de terceros neutrales, con autoridad formal y reconocimiento social para dirimir los conflictos, también en aquellos casos donde la Corona era parte. Una judicatura independiente hubiera sido una amenaza para los intereses de largo plazo de la monarquía española, dado que esta hubiese perdido parte de su poder de decisión si el tenedor de un derecho hubiera podido llevarlo a efecto sin depender de la voluntad y la actuación del rey. La forma de guardar lealtad a la corona y la de ejercer el poder desde ella hubieran resultado afectadas a largo plazo por un sistema judicial que garantizara la aplicación de derechos y exonerara al recurrente de solicitar la merced del soberano.

Instalada en América esa forma de operar del derecho, la resultante de una legislación sujeta a una aplicación antojadiza consistió en que tanto el sistema normativo como sus tribunales se establecieron como algo ajeno, de contenidos dudosos y resultados imprevisibles, como parte de una implantación estatal que no controlaba todo el territorio y cuya intervención estaba presidida por la arbitrariedad de la autoridad.

A lo largo del proceso independentista del siglo XIX se hizo patente la ausencia de un sistema de convicciones popularmente compartidas y, en consecuencia, la carencia de consensos en torno a los fundamentos constitucionales, factores que explican una escasez de compromisos firmes con los Estados fundados. Se construyó así repúblicas dotadas de un orden sin legitimidad, esencialmente inestable debido a las desigualdades y las injusticias percibidas en él, que los tribunales —provistos de leyes que no estaban destinadas a ser aplicadas— fueron incapaces de remediar.

La herencia de la falta de vigencia de las normas pervivió como mecanismo que se plasmó en regímenes autoritarios dotados de normas liberales carentes de aplicación. En el periodo que siguió a las luchas por la independencia, los caudillos disputaban el control del territorio hasta que finalmente uno derrotaba a los otros y esta victoria, expresión de la ley del más fuerte, se revestía luego de un formato constitucional. Las súbitas alternancias en el poder, gestadas por esta vía, explican las numerosas constituciones que nuestros países conocieron a lo largo del siglo XIX. Pero la adopción de un “régimen constitucional” no eliminaba la distancia entre esa formalidad republicana, que incluía un conjunto de derechos individuales y la organización del Estado en poderes separados, de un lado, y las prácticas políticas autoritarias, personalistas y de clientela, del otro. Lo que no se consiguió fue un estado de derecho eficaz, dado que el orden relativamente impuesto no había sido producido por la propia sociedad.

Al terminar el siglo XIX, la dualidad entre norma y realidad ya había producido la prevalencia de la estabilidad de los derechos de aquellos que tenían el poder suficiente para hacerlos predominar, a costa de la falta de legitimidad del orden así establecido. Los derechos del hombre, la igualdad ante la ley y las formas representativas de gobierno

quedaron restringidos al ámbito de los textos, manteniéndose así una continuidad con el estilo del régimen colonial, que las declaraciones de independencia no alteraron. El poder judicial, no obstante lo que dijeran los textos constitucionales, desde entonces quedó rebajado a un rol secundario y, en todo caso, subordinado a quienes ejercían el poder real, en términos políticos o económicos.

Los problemas que enfrentan el derecho y la justicia en el país, como en la región, tienen pues, un origen histórico claramente identificable. De tal origen se deriva una de las características del funcionamiento del derecho en las nuevas repúblicas: la facilidad para adoptar como propias instituciones y normas legales originadas en otros países. La irresponsabilidad con la que se ha trasplantado a nuestros países legislación de diversos orígenes, sin atender al crucial asunto de su aplicabilidad en las condiciones y circunstancias locales, tiene raíz en la conjunción de algunos de los elementos examinados. Primero, una tradición en la que las leyes venían de fuera, a la cual en tiempos recientes se ha sumado la acción promotora de la cooperación internacional. Segundo, la callada presunción de que, en rigor, la ley trasplantada – como la de origen interno– no habrá de ser puesta en práctica; para qué preguntarse entonces sobre su aplicabilidad y qué sería necesario para ello. Tercero, el papel relativamente superficial de las normas escritas, incluidos los textos constitucionales, restringidas a operar como expresión formalizada de deseos aparentes que, a falta de mecanismos de ejecución, vinieron a ser letra muerta. Tales elementos, una vez arraigados en el país, han configurado una cultura jurídica y un modo de operación del derecho que contrastan con el caso de aquellos países donde el sistema jurídico y las instituciones judiciales son, en mayor medida, producto de un desarrollo endógeno.

En nuestro caso, no se formuló, pues, la pregunta acerca de si el trasplante de instituciones legales podía ser bien aceptado o no por el país receptor. Copiar normas se presentó siempre, hasta estos tiempos, como signo avanzado de modernización o, simplemente, como un “adelanto”. Además de los políticos, juristas y abogados han encontrado natural buscar en leyes extranjeras una base sólida para legislar o proponer modificaciones legales. No se percataron, primero, de lo ilusorio

que era, y sigue siendo, esperar del funcionamiento de tales instituciones resultados similares a los que produjeron en el país de origen; y, segundo, de que en razón de la inadaptación del trasplante sistemático, se agudizó la perniciosa dicotomía, históricamente fundada, entre la norma escrita y la realidad.

Nuestros códigos usualmente son claros, lógicos y detallados, pero a menudo guardan poca relación con la vida real. Hasta hace pocos años los abogados tenían que buscar razones, no siempre atendidas por los tribunales, para que el joven que iniciaba una relación de servinacuy con su pareja antes de llegar a la mayoría de edad no fuera castigado como autor de un delito. Cuando en la década de 1980 se constituyó una Comisión reformadora del Código Civil, un reconocido jurista que la integraba fue puesto de lado luego de que propusiera empezar los trabajos de reforma por diagnosticar qué instituciones del código vigente no habían alcanzado vigencia suficiente, desde el matrimonio –fuera del cual convivían y conviven millares de parejas y se desarrollan familias en el país– hasta la propiedad inmueble, que no era, y no es, la condición jurídica de un sinnúmero de viviendas. Se prefirió entonces, una vez más, seguir el método tradicional de “modernizar” las normas existentes a la luz de la comparación con la legislación de otros países.

Los tribunales deben trabajar con un marco normativo que no parece estar diseñado para ser aplicado universalmente en la vida real sino que se destina a una aplicación selectiva, según circunstancias en las que el poder de las partes impone privilegios. A menudo, los programas de reforma que hemos revisado antes no se han hecho cargo de que, en rigor, el lazo entre las leyes y aquellas normas –no escritas– que efectivamente guían la conducta de jueces y abogados es muy débil. Esto es el producto de actitudes y comportamientos perfilados a lo largo de siglos, que no puede ser ignorado cuando nos preguntamos hoy cómo hemos llegado hasta donde estamos.

En eso consiste nuestra tradición jurídica, entendida no como las raíces de un conjunto de disposiciones legales sino como una parte de la cultura, compuesta de actitudes históricamente condicionadas, y profundamente implantadas, acerca de la naturaleza del derecho, su papel en la sociedad y el Estado, la organización del sistema jurídico y

la manera en la que el derecho debe ser generado, aplicado, estudiado y enseñado.

A esa tradición corresponde un determinado perfil del juez. Un rasgo central de ese perfil es la dependencia del juzgador de una jerarquía que, en los orígenes de la tradición, estaba presidida por Dios y por aquel a quien —en las Partidas, un libro fundador del derecho ibérico— se consideraba su vicario en la tierra, el rey. La ideología judicial atribuía la potestad de impartir justicia al monarca, quien la ejercía a través de sus delegados, los jueces.

La Revolución Francesa introdujo un cambio, pero abrió paso a una continuidad. El cambio consistió en que Dios y el rey fueron sustituidos por el parlamento. A partir de la Revolución, los jueces tuvieron que atenerse a lo que dijera la ley, producto de la voluntad popular expresada a través de la legislatura. La continuidad radicó en que el juez se mantuvo subordinado a una jerarquía —en cuyo escalón superior el legislador dispone aquello que deberá ser exactamente aplicado—, pese a que los tribunales fueran reconocidos nominalmente como un poder del Estado. Al elaborar la noción de la división de poderes, Montesquieu cuidó de que los jueces carecieran de atribuciones suficientes como para defender los intereses de la nobleza, con la que se habían identificado históricamente. A tal fin, consagró una redefinición de la función judicial: “el juez es la boca de la ley”, cuyo texto es dictado por el parlamento. A eso debería limitarse y quedar limitado el juez.

El siguiente paso se dio con la codificación, emprendida bajo el imperio napoleónico como un proceso de sistematización de las normas que aspiraba a abarcar cualquier situación humana. En los códigos debía estar comprendido todo y, por eso mismo, de un lado, el derecho no era otra cosa que los códigos y, de otro, la justicia quedó referida a su estricta aplicación. El Código de Napoleón en 1804, que se consideró en la época —y en América Latina durante los dos siglos siguientes— como la más alta expresión posible del derecho, sometió la tarea del juez a una subordinación absoluta: la que corresponde al mero aplicador de sus normas. En el Perú todavía hay muchos jueces que conceptualmente viven en ese marco napoleónico.

La codificación vino a apartar una pretensión revolucionaria referida al origen popular de la ley. Al ser la tarea codificadora un asunto altamente especializado, necesariamente reservado a los juristas, se perdió como referencia la voluntad popular. En ese paso se esfumó la posibilidad de cierto control social sobre el contenido del derecho y, como consecuencia, se profundizó la desconexión, existente desde la colonia, entre sociedad y derecho. Los dos mundos se alejaron aún más al refinarse la producción del derecho como asunto restringido a los expertos.

Respecto del juez, dos características quedaron definidas en el modelo surgido de ese momento histórico: el juez es un simple aplicador de la ley escrita y las cortes carecen de poder para vigilar la legalidad del desempeño de ejecutivo y parlamento. Incorporados estos dos elementos a la tradición jurídica, en América Latina pervivieron durante más tiempo que en Europa. El juez, en la tradición así definida, vio devaluada su tarea, en su calidad de aplicador mecánico de normas sobre cuyo contenido no tenía intervención, salvo en casos excepcionales, expresamente autorizados por la propia ley. Concibiendo su función como la de aplicadores de la norma —y no intérpretes que le asignan un sentido en el caso concreto—, nuestros jueces han adherido, desde el principio de la república, al texto de la ley. Atado a ese texto, el juez nuestro hubo de entender que era un simple administrador de la legislación y que, pese a lo que declaraban los textos constitucionales, carecía de un verdadero poder. De esa condición subalterna proviene un rasgo que los jueces arrastran hasta hoy: la falta de prestigio del cargo, que ocasiona una dificultad para atraer al cargo de juez a abogados altamente calificados y, en cambio, lleva a contar con magistrados que en los estudios universitarios no superaron la medianía.

En suma, la definición de la tarea del juez y su subordinación en nuestra tradición explican que la judicatura se haya convertido, para muchos, en el refugio de aquellos que disponen de menos capacidades, tanto en términos profesionales como sociales, y están dispuestos a retribuir, en el ejercicio del cargo, el favor recibido al ser nombrados o promovidos. Como resultado, la imagen de nuestro juez es la de un funcionario público, importante pero repetitivo y burocrático en su tarea; sus razonamientos no son publicados ni, menos aún, estudiados

y sometidos a escrutinio público porque no se espera que sean creativos u originales y, por cierto, solo excepcionalmente lo son.

El contraste resulta marcado si se compara esa definición de la función judicial con la correspondiente a la tradición anglo-sajona (common law). Los jueces del sistema anglo-sajón solucionan problemas, mientras sus homónimos en el sistema romano-civil tienden a practicar un formalismo que no los resuelve. Esta tendencia ha ensanchado la brecha entre el modelo legal, de un lado, y lo que la gente y las instituciones hacen, de otro. Más importante aún, en la tradición anglo-sajona el juez es claramente identificado como alguien que toma decisiones y las justifica con un razonamiento explícito que, al ir más allá de las meras referencias legales, contribuye activamente a la elaboración del derecho. Ya en Inglaterra los tribunales establecieron una tradición de defensa del individuo contra los abusos del poder, que desempeñó un papel protagónico en la destrucción del feudalismo; una tradición en la que los tribunales tenían el poder de *mandamus*, para compeler a un funcionario a cumplir con sus deberes, y el de *warranto*, para cuestionar la legalidad de un acto de gobierno. Pero fue el desarrollo de la judicatura en Estados Unidos lo que hizo el contraste todavía más marcado, dado que en ese país no se tuvo la experiencia de tribunales al servicio del “antiguo régimen” como ocurrió en Francia y, en consecuencia, la Revolución Americana no trató a los jueces como potenciales enemigos.

En 1803 la Corte Suprema de EE.UU. —que, contando con una constitución escrita, tenía un punto de partida distinto al de Inglaterra—, decidió ejercer el control de constitucionalidad (judicial review) sobre la actuación del Congreso y del ejecutivo, de una forma desconocida en ese momento en Inglaterra. Al decidir en el caso *Marbury v. Madison*, la Corte estableció que los tribunales federales tenían la obligación de controlar la constitucionalidad de los actos del Congreso y declararlos nulos cuando contrariasen la constitución, pese a que en el texto de esta no se estableció tal facultad. En la tradición anglo-sajona, la interpretación de la separación de poderes no llevó, pues, al aislamiento retraído del poder judicial, como ocurrió en la tradición ibérico-francesa, sino que condujo a situar como eje del funcionamiento constitucional el

mecanismo de pesos y contrapesos (check and balances), equilibrio en el cual los jueces pasaron a ocupar una responsabilidad importante en el ejercicio del poder.

De allí que la idea del control de constitucionalidad y de legalidad sobre los actos de gobierno por los jueces sea extraña a nuestra tradición –y, desde luego, a la mentalidad de nuestros jueces–, que ha sido incorporada recientemente al orden normativo. Hasta ese momento, los textos constitucionales eran la cúspide del orden legal, pero tenían solo efectos simbólicos, sin mucha aplicación práctica. El cambio normativo ha encontrado, para ejercer la función de controlar el uso del poder, a personajes que, al encarnar aquella vieja tradición aún viva, acaso no resultan los más idóneos para desempeñarla, puesto que, como se vio en los escándalos de 2018, no hemos sido capaces de cancelar la promiscuidad entre jueces y políticos.

De difícil acceso, distante, ininteligible

El acceso ciudadano a la justicia es obstaculizado por una serie de factores que inciden de modo especialmente gravoso sobre los sectores más pobres de la población y que hacen que la justicia sea un bien básico caro. Los elementos que intervienen para determinar un alto precio de la justicia son varios. Primero, los costos de traslado hasta la sede judicial, en ocasiones, lejana. Segundo, los desembolsos que las partes deben hacer en costos judiciales y, sobre todo, en pagos a los abogados intervinientes. Tercero, el tiempo dedicado por las partes al caso y que al final puede considerarse invertido o perdido, según sea el resultado; este rubro importa horas que fueron restadas al trabajo y pérdidas de ingresos. Asimismo, el tiempo que lleva resolver un caso en definitiva, sin que las partes puedan retomar la normalidad, es un costo también en términos emocionales.

En algunas partes del país la lengua que se habla en los tribunales no es aquella que por lo menos una parte de la población maneja como propia y, pese a que ese sector no se conduce fluidamente en castellano, no se pensó hasta hace poco en la posibilidad de llevar a cabo los procedimientos judiciales en la lengua hablada localmente, cuando menos

apoyándose en traductores. Pero, más allá del idioma, el lenguaje de los procedimientos judiciales es incomprensible para la población, con excepción de aquellos operadores del sistema que son los abogados. Ni siquiera las oficinas de comunicación creadas en el aparato judicial en los últimos años han sido capaces de utilizar un lenguaje accesible por los ciudadanos de a pie. Estos, a quienes se llama justiciables, ven con aturdimiento cómo su proceso se desarrolla, guiado por el ritualismo que copa la actuación de los intervinientes de pasos inútiles y trámites sin sentido.

Estamos, pues, en primer lugar, ante una oferta insuficiente o inadecuada de instancias de resolución de conflictos que lleva a que las cuestiones menores no encuentren lugar para ser planteadas, acumulándose así tensiones que agravan la conflictividad social. En segundo lugar, enfrentamos un asunto de costos que operan como barrera al acceso, dejando fuera del sistema a quienes no pueden pagarlos. En tercer lugar, encaramos una dificultad correspondiente a la distancia cultural entre quienes tienen un conflicto y el ambiente institucional formalmente dispuesto por el Estado para resolverlo.

Estos factores a menudo resultan verdaderas barreras que impiden o dificultan que el ciudadano promedio acceda a los tribunales para defender un derecho. De allí que pueda hablarse no solo de barreras económicas sino también de obstáculos materiales, de conocimiento e incluso psicológicos que traban el acceso a los tribunales. Tratándose de los factores reducibles a términos económicos, cuando se compara los ingresos de la población con los costos económicos del proceso, existe un sector –por de pronto los que tienen estadísticamente la condición de pobres– para el cual la justicia resulta inalcanzable. No solo la carencia de recursos para pagar los gastos indispensables sino la falta de conocimiento del sistema y la escasez de conexiones con quienes pueden influir en el curso del caso hacen que los más pobres, en los hechos, estén excluidos del sistema de justicia. La pobreza, acompañada por la ignorancia –y, a menudo, por el temor– respecto al sistema, hace del pobre alguien inerme, sin capacidad de negociación y de buscar alternativas en el pleito que quisiera plantear o que alguien le plantea.

Pero no solo los estrictamente pobres padecen estas dificultades frente a la justicia. Para todos aquellos que tienen recursos escasos el sistema de justicia es difícilmente accesible. Adicionalmente, una buena parte de la población tiene una escasa conciencia de sus derechos, de modo que cuando son violados no conoce la base sobre la cual puede hacer un reclamo ante la justicia. Si a eso se suma la falta de información y conocimiento acerca del uso de los canales legales a ser utilizados en el caso, que el sistema educativo no provee, puede afirmarse que son mayoría en nuestro país aquellos que viven la justicia como una presencia distante, brumosa e incluso temida.

Careciendo del tiempo, el dinero, la información y la educación, la capacidad de comunicación y los contactos que resultan necesarios para llevar adelante un proceso, el ciudadano promedio tiene tres posibilidades: dejar de lado el agravio a sus derechos —si es que él no ha sido el demandado—, contratar un abogado o tomar la justicia en sus propias manos. La primera opción puede ser cuantificada con los datos recogidos en el segundo semestre de 2017 por la encuesta ENAPRES, que realiza el Instituto Nacional de Estadística e Informática. En el nivel nacional urbano solo 15.6% de aquellos que fueron agraviados por un hecho delictivo procedieron a denunciarlo. Entre la mayoría que decidieron no hacerlo, la razón preponderante fue considerar la gestión como “una pérdida de tiempo” (31.6%). El significado social de esta opción que acumula conflictos que no son llevados ante la autoridad responsable de resolverlos probablemente deba ser leído como una acumulación de resentimientos y frustraciones que tiende a repercutir tanto en una mayor conflictividad como en la generación de violencia. Se incrementa así una ira social que, de cuando en cuando, estalla y, entonces, nadie atina a explicarla.

Los servicios gratuitos de asistencia legal suministrados por el Estado son insuficientes —en razón de que la mayoría se limitan a casos penales— y de baja calidad. En vista de esta situación, puede que el ciudadano empeñado en llevar un conflicto ante la justicia se decida a contratar los servicios de un abogado. Esta opción puede originarse tanto en que el procedimiento a seguir requiera legalmente esta intervención profesional como en que, aun no siendo requerida, el ciudadano pro-

medio se sienta desconcertado y desarmado frente a los procedimientos de la administración de justicia. Si da este paso, lo espera un escenario en el que lo más probable es que tenga que enfrentar varias barreras, adicionales a los honorarios profesionales que deberá pagar. Entre ellas destaca la falta de información del abogado al cliente.

En el Perú existe un mercado profesional con estratos o niveles bastante definidos. Capacidades o recursos profesionales y sector social atendido quedan vinculados en sus respectivos niveles: los abogados de mayor capacidad y honorarios más altos sirven a los sectores que pueden pagarlos, esto es, conglomerados empresariales –principalmente extranjeros– y, algo marginalmente, clientes individuales de gran fortuna. En el otro extremo se sitúan los abogados que no tienen clientes regulares ni llevan casos sino que se ganan la vida preparando escritos en el momento en el que se los solicitan o, peor aún, firmando textos preparados por otros. Inmediatamente por encima de estos se hallan los abogados que tienen muchos clientes, reciben de ellos pagos diminutos y en realidad no atienden los casos supuestamente a su cargo. Si en la cumbre de la pirámide se hallan los profesionales a quienes se confía la suerte de un gran negocio o de una fortuna, hacia la parte baja de la pirámide están los abogados que ejercen el mínimo de formalidad profesional cuando ponen una firma o hacen algún trámite en un proceso que en rigor no manejan. Estos pueden transmitir al cliente la sensación de que tienen un abogado, al que pagan por un servicio que en realidad no reciben.

La mayoría de los profesionales se divide una masa de clientes con escasos recursos y asuntos poco rentables. El conjunto incluye diversos niveles de calidad y distintas formas de actuación y en él aparecen con frecuencia la poca preocupación por el interés del cliente y el descuido de los casos, a veces ocasionado por el exceso de trabajo cobrado a precios modestos, que entonces redundan en una baja calidad del servicio prestado. Quien paga relativamente poco por el trabajo de un profesional, creyendo que de ese modo cuenta con un abogado que está a cargo de su caso, ignora que en realidad el caso está librado a su suerte. A la cola de la oferta profesional se halla un segmento integrado por abogados desempleados o en subocupación. Las circunstancias

económicas y la falta de profesionalismo en los abogados lleva a que pocos de aquellos que deben defenderse puedan encontrar o pagar un abogado competente.

La grave imperfección —llamémosla así— del mercado profesional de abogados consiste en que existiendo un número creciente de abogados, existe también un enorme conjunto de personas indefensas que no pueden acceder a un abogado de calidad aceptable. Este sector de población que demanda asistencia no tiene acceso a la oferta de servicios profesionales existente o la tiene a un servicio de muy baja calidad. De esta manera, el mercado profesional de abogados erige, pues, varias barreras en el camino del ciudadano a acceder a la justicia.

Quien logra contratar un abogado descubrirá que se halla en una condición disminuida frente a él debido a que no solo no llega a comprender los códigos que aquel maneja, sino que el profesional no hace un esfuerzo para hacerle posible que los entienda. En ocasiones no tan infrecuentes, este tipo de relación facilita la comisión de abusos por el proveedor del servicio, lo que ciertamente no ocurre cuando se trata de un cliente de los sectores sociales más altos. En la mayoría de casos, el cliente se halla a merced de lo que el abogado le explica, hace creer, aconseja o induce, como la vía más conveniente a sus intereses. El velo espeso que oculta la comprensión del contenido del orden jurídico y, sobre todo, su funcionamiento, hace que el usuario típico se halle a merced del abogado que haya podido contratar.

Los diversos elementos examinados hasta aquí configuran una situación que no corresponde a la igualdad ante la ley, que los textos legales proclaman. En efecto, no hay igualdad ante la ley cuando un importante sector de población encuentra obstáculos abrumadores y, como resultado de la distribución desigual de recursos, muchas personas casi no tienen posibilidad de éxito en una acción ante los tribunales de justicia. Las ineficacias del sistema de justicia no significan lo mismo para todos; esto es, afectan más significativamente a los pobres y menos a quienes, por ejemplo, tienen recursos como para soportar los daños causados por el retardo en la solución de un proceso. Quien no puede esperar, a menudo tiene que recurrir a una transacción que en otras circunstancias sería inaceptable o, simplemente, se ve forzado a abando-

nar el proceso. En vista de ese resultado, incluso puede sostenerse que las ineficiencias benefician a quienes tienen recursos para soportarlas.

La degeneración reciente

Según información publicada por el diario El Comercio (22.10.2017), la llamada red Orellana ha sido una de las organizaciones delictivas más grandes del país. Su principal rubro de operación, entre 2002 y 2014, era la apropiación ilegal de inmuebles que luego eran revendidos a compradores de buena fe; para ello, abogados y notarios fraguaban la documentación necesaria. La investigación iniciada por la fiscalía en 2014, tres años después había incautado 106 inmuebles de la red, con un valor superior a 300 millones de dólares estadounidenses. Rodolfo Orellana, cabeza de la organización, es abogado e inició sus prácticas profesionales en una fiscalía y un juzgado limeños. Orellana y sus colaboradores –alrededor de 400 personas bajo investigación– operaron durante más de una década y tres gobiernos consecutivos, a lo largo de los cuales disfrutaron de total impunidad; en esto último fueron tan exitosos que lograron que 580 casos abiertos por el Ministerio Público fueran archivados. Robinson Gonzales, quien fuera un controvertido juez supremo, y tres jueces superiores de Ucayali se hallaban detenidos a fines de 2017 y un ex fiscal de la Nación también aparecía vinculado a la red. Un equipo completo de jueces y fiscales –once en total– figuraban entre los investigados por formar parte de la organización. Al lado de ellos, su personal técnico: el ex gerente general del Poder Judicial Hugo Suero Ludeña y el ex gerente general del Ministerio Público Fernando Lazo Manrique completaban la representación del sistema de justicia. Por cierto, el ex presidente Alejandro Toledo aparecía como destinatario de algunos regalos de la red.

El caso Orellana era, hasta que a mediados de 2018 se desató el escándalo de los audios, la ilustración más importante de la penetración del crimen organizado en las instituciones públicas y, de manera especial, en el sistema de justicia. Pero el caso era solo una ilustración, conforme demuestra la admisión hecha en agosto de 2018 por el entonces

presidente de la Corte Suprema, Víctor Prado, de que había redes de corrupción en quince de los 34 distritos judiciales.

Si bien la corrupción ha estado presente en el aparato de justicia peruano desde hace mucho, en las últimas décadas ha conocido un desarrollo singular, probablemente a partir del impacto corrosivo del narcotráfico y otras áreas de la llamada economía ilegal, como el tráfico de personas y la minería ilegal. Pero hace unos años se contaba solo con impresiones, ilustradas por anécdotas localizadas que relataban diversos mecanismos irregulares; el fenómeno parecía estar circunscrito a personas o a determinadas oficinas y los abogados litigantes, hablando en privado, no dudaban en señalar quiénes eran sobornables.

El asesor presidencial Vladimiro Montesinos llevó el asunto a otra escala, pasando de las corruptelas circunstanciadas a la corrupción en red. Parece evidente que el flujo de la corrupción da un salto con la entronización del sistema y los mecanismos montados durante el gobierno de Fujimori, por su asesor Montesinos, para manejar la administración de justicia con base en la corrupción. Además de los famosos videos, hay sobre este asunto una serie de pruebas materiales en los procesos seguidos en torno a casos que, con ribetes de escándalo, comprometieron a operadores del Poder Judicial, jueces supremos incluidos. En ese periodo la corrupción superó, por mucho, el pago solitario a un empleado para que adelantase un trámite o incluso la compra de un juez o de una decisión. Fue un aparato organizado con muy diversos actores, desde abogados litigantes hasta magistrados en los niveles más altos, algunos de los cuales permanecieron en prisión varios años.

Las encuestas, en general, confirman la impresión abrumadora existente acerca del inmenso peso de la corrupción en la justicia que aparece, en algún sondeo, como la institución pública más corrupta. Acaso más grave que la corrupción es su impunidad. Un estudio verificó que, de cincuenta destituciones de magistrados impuestas por el Consejo Nacional de la Magistratura entre 2003 y 2005, solo seis estaban explícitamente motivadas por actos de corrupción (Bazán Seminario, 2008).

Resulta difícil recuperar a una institución —como el Poder Judicial o las fuerzas armadas— después de someterla a una inmersión profunda

en la corrupción, detrás de la cual se encuentra el crimen organizado. Y la revelación de casos como el de la red Orellana o los conocidos mediante los audios en 2018 sugiere que la corrupción se halla entronizada en el sistema de justicia.

No cabe duda de que la corrupción es el mayor obstáculo que se levanta contra la credibilidad de la justicia en el país. Si se suma la corrupción a los viejos males, que no han retrocedido, como el retardo y las decisiones inexplicables, se entiende la atmósfera de sospecha existente en el país respecto de la justicia. Y, en consecuencia, resulta más sencillo comprender por qué la justicia como aparato es más bien algo a ser evitado. En los sectores que pueden pagarlo, el arbitraje se ha extendido para resolver tanto asuntos empresariales como personales, sin someterse al paso por los avatares del aparato judicial. Por diferentes vías se busca evitar la recurrencia a la justicia y las propuestas de reforma tienden a declinar. Acaso nos hemos resignado a que el mal no tiene remedio y preferimos resolver los conflictos en otro lugar –recurriendo a la seguridad que nos da un estudio de abogados especializado en el asunto que enfrentamos o echando mano a la fuerza coactiva de unos hampones que lancen al ocupante del inmueble o exijan el pago de una deuda bajo una amenaza terminante– o, simplemente, cargamos el asunto a la larga lista de problemas que en el Perú no pueden ser resueltos.

En cualquier sociedad, sin importar cuál sea su grado o forma de desarrollo, sus miembros tienen determinados derechos y deberes. Ambos se hallan dentro de un conjunto de normas que quienes viven en esa sociedad deben obedecer –para que derechos y deberes sean efectivos–, con la intervención ocasional de una autoridad encargada de obligar a que sean cumplidas o de sancionar su incumplimiento. Ese principio, que se considera esencial para el funcionamiento de una sociedad, está en el núcleo de aquello que juristas y politólogos llaman estado de derecho.

Se oponen al estado de derecho tanto la imposición de la fuerza, ejercida por particulares por sobre los derechos establecidos, como la arbitrariedad de la autoridad que ignore las normas y ejerza el poder sin más límites que la voluntad de quienes gobiernan. No basta entonces

con que existan normas. Es preciso que esas normas sean eficaces; esto es, que rijan efectivamente las relaciones entre todos, contando para ello con el respaldo de la autoridad.

Precisamente es la eficacia de las normas lo que en nuestro país resulta cuestionado en la práctica. La endeblez del estado de derecho consiste en que los derechos de cada ciudadano –declarados en textos constitucionales minuciosos y leyes abundantes– no están garantizados. Constatamos que no lo están cuando alguien acude a la justicia, para asegurar que sus derechos sean respetados, y no lo logra.

En eso reside la debilidad central de nuestra justicia: los jueces no garantizan el respeto y cumplimiento de derechos y deberes ciudadanos, pese a que están escritos en la constitución y las leyes. Para que tales normas sean efectivas se necesita que los tribunales sean accesibles por cualquier persona, que los jueces procedan imparcialmente en los casos sometidos a su resolución y que sus decisiones sean ejecutadas de manera pronta y efectiva. Por cierto, además, se requiere de ciertas garantías complementarias en el aparato administrador de justicia, como que las sentencias sean razonadas o que los juicios sean públicos. En lo que toca a los jueces, es preciso que estos busquen realizar su trabajo, en los casos a su cargo, de acuerdo a los principios que están establecidos para ejecutar esa función, aun cuando en ocasiones esto les suponga cierto riesgo personal.

La justicia y los jueces que, en general, hemos conocido en el Perú no corresponden a esas caracterizaciones. El sistema de justicia es tradicionalmente ineficaz y lo es porque en él se ha separado de una manera llamativa lo que dicen las normas de su vigencia efectiva. Los peruanos sabemos, seguramente mejor que en otras partes del mundo, que no basta lo que diga la ley –en ocasiones, lo que dice es manifiestamente inútil– porque entre la norma escrita y el derecho aplicado hay una distancia que a menudo es muy larga e incluso insalvable. Esa distancia se manifiesta, como una enfermedad congénita, en el aparato de la justicia.

Nuestro aparato de justicia vive con naturalidad su ineficacia –cuyo efecto social consiste en una radical falta de respeto por la ley– que en otras partes se considera una anomalía o una degeneración del funcio-

namiento de la justicia. Los jueces incluso se desentienden usualmente del cumplimiento de sus decisiones. Les basta con emitir la sentencia; consideran que su obligación llega hasta ese punto y si, luego, la decisión es obedecida o no, es algo que parecen considerar como un tema distinto, que no les importa demasiado. Nuestros jueces no comparten la idea de que el derecho que no es eficaz, en realidad, no es derecho sino “letra muerta” o “papel mojado”.

Hay un punto especialmente crítico en el desempeño de la justicia en nuestros países, que revela una fuente esencial de tales comportamientos. Es la incapacidad sistemática para sancionar responsabilidades en los órganos y agentes del Estado. La excepción aparece eventualmente cuando la demanda proviene de intereses económicos poderosos que se consideran agraviados por una norma tributaria o una restricción del libre mercado. Resulta probable que esos demandantes encuentren jueces con oídos atentos a su reclamo. Pero cuando se trata de normas restrictivas de derechos civiles, emitidas por Congreso o Ejecutivo, los mismos oídos parecen taponados a cualquier razonamiento. Es lo que probablemente ocurriría si a alguien se le ocurriera —es sintomático que nadie lo haya intentado— impugnar la antijuridicidad flagrante de las normas dictadas en los últimos años por el Congreso para extender las penas dictadas, principalmente contra elementos subversivos.

Cuando llega la hora de procesar ciertos abusos del poder, ninguna prueba parece ser suficiente. Para el ciudadano promedio, que no es víctima directa del abuso, acaso no haya hecho más irritante —y, al mismo tiempo, deprimente— que la constatación de la existencia de un sistema que garantiza impunidad a aquel que abusa de otros haciendo uso del poder otorgado por un cargo de autoridad. Los ciudadanos saben que esto es lo que ocurre. Y por eso fue más bien sorprendente que la justicia peruana condenara en 2009 a Alberto Fujimori por violaciones de derechos humanos y corrupción en el poder. En ese caso, un tribunal sentó la excepción, más que la regla, porque nuestra justicia ha abdicado usualmente de la función de investigar atropellos de este tipo. Y en esa renuncia a su responsabilidad reside una de las pruebas más escandalosas acerca de la debilidad o la ausencia —según los casos— del estado de derecho.

El estado de derecho significa mucho más que un conjunto de normas dotado de eficacia. Al someterse a un conjunto de normas, una sociedad expresa un proyecto de vida en común y cooperación colectiva que, cuando se hace realidad, ha alcanzado el estado de derecho. Para que este sea efectivo se requiere que los ciudadanos tengan acceso a los mecanismos para resolver sus conflictos, que la actuación del Estado se halle efectivamente bajo control de la ley, y que ambos factores sean de responsabilidad de un aparato de justicia independiente y eficaz. Desde luego, no existe ninguna sociedad en la que estos elementos se hayan desarrollado a plenitud, ni es posible esperar que el estado de derecho cubra plenamente toda relación que se dé en un grupo social. Pero, cuando la tendencia en una sociedad determinada apunta a que, en general, las normas sean efectivamente aplicadas por jueces relativamente imparciales, puede decirse que allí existe —como estándar, siempre susceptible de ser ocasionalmente transgredido— un estado de derecho.

En nuestro país, por el contrario, el incumplimiento de la ley —o su aplicación selectiva— no es excepcional ni procede de un error del aparato o de la influencia ocasional de alguien con poder. Se trata de un rasgo del sistema. Las instituciones han hecho suya esta característica por la cual las normas se aplican dependiendo de circunstancias precisas que determinan cuándo, usualmente en razón de quién se trate. Ciertamente, esto significa que es inherente al sistema la incapacidad de aplicar las normas por igual a quienes gobiernan y a quienes son gobernados. Pero, además, implica un estatuto de impunidad para los sectores privilegiados, que gozan de mayor poder; entre nosotros, quienes tienen poder generalmente disfrutan de la garantía de que no serán sancionados en el caso de que incurran en una violación de la ley. Por eso en 2018 fue noticia de primera plana en los diarios que, como consecuencia del aluvión de revelaciones producido por los sobornos de la empresa Odebrecht, varios empresarios con apellidos de crónica social, integrantes del llamado Club de la construcción, cumplieran prisión preventiva.

La carencia o flaqueza de un aparato de justicia que desempeñe a cabalidad su función constitucional, cuidando de que los órganos del Estado se atengan a las reglas establecidas en el orden legal, afecta severamente el sistema de “pesos y contrapesos” que es constitutivo del

juego democrático. Si los jueces no tienen capacidad efectiva de poner límites al uso del poder por las autoridades, la democracia resulta resentida. Pero el efecto social puede ser aún más profundo: cuando las normas no son aplicadas a todos por igual, las diferencias existentes en la sociedad –en razón de riqueza, origen étnico, nivel de educación, etcétera– se exacerban en razón de la ausencia de un conjunto de reglas efectivamente compartidas y consideradas legítimas por todos. En ese caso, la desigualdad acarrea malestar, la cohesión social resulta dañada y la convivencia es severamente afectada.

Si el marco en el que se desarrolla el accionar de la justicia es uno en el que la debilidad del Estado hace frágil, y en ocasiones precario, el estado de derecho, la pregunta subsecuente es qué puede esperarse, en esas condiciones, del aparato de justicia. Si el crecimiento y robustecimiento del estado de derecho no es asunto de cambiar la constitución o aprobar unas cuantas leyes, sino que consiste en un largo proceso de transformación del ejercicio y la distribución del poder, y de la relación entre los ciudadanos y el Estado, qué puede hacerse entretanto con las instituciones de la justicia. Esa es quizás la razón última por la que respecto de la justicia hay una fatiga o una apatía ciudadanas y poca esperanza. Razones no faltan para ambas.

Referencias

- Bazán Seminario, César (2008). *¿Separando la paja del trigo? Destitución de jueces por el Consejo Nacional de la Magistratura entre el 2003 y el 2007*. Lima: Justicia Viva.
- Belaunde, Javier de (1999). Justicia, legalidad y reforma judicial en el Perú (1990-1997). En J. Crabtree y J. Thomas (Eds.), *El Perú de Fujimori* (pp. 299-352). Lima: Universidad del Pacífico, Instituto de Estudios Peruanos.
- Belaunde, Javier de (2008). El Poder Judicial: la reforma siempre pendiente. En L. Pásara (Ed.), *Perú en el siglo XXI*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Binder, A. M. & Obando J. (2004). *De las 'Repúblicas aéreas' al Estado de derecho. Debate sobre la marcha de la reforma judicial en América Latina*. Buenos Aires: Ad-Hoc.

- Castillo de Bovadilla, J. (1624). *Política para corregidores y señores de vasallos, en tiempo de paz y de guerra...* Barcelona: Sebafian de Cormellas.
- Fucito, F. (2002). *¿Podrá cambiar la justicia en la Argentina?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Hammergren, L.A. (1998). *The Politics of Justice and Justice Reform in Latin America. The Peruvian Case in Comparative Perspective*. Boulder: Westview Press.
- Hammergren, L. (2007). *Envisioning Reform: Improving Judicial Performance in Latin America*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Merryman, J.H. (1985). *The Civil Law Tradition. An introduction to the legal systems of Western Europe and Latin America*. (2ª. edición). Stanford: Stanford University Press.
- O'Donnell, G. (2000). The Judiciary and the Rule of Law, *Journal of Democracy*, vol. 11, nº 1.
- O'Donnell, G. (2004). Why the Rule of Law Matters, *Journal of Democracy*, vol. 15, nº. 4.
- Pásara, L. (2010). *Tres claves de la justicia en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Pásara, L. (2014). *Una reforma imposible. La justicia latinoamericana en el banquillo*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Pásara, L. (2019). *Velasco. El fracaso de una revolución autoritaria*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. .
- Waldmann, P. (2003). *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.

CORRUPCIÓN, PODER Y DOMINACIÓN SOCIAL

UN ANÁLISIS CRÍTICO DEL CONCEPTO DE CORRUPCIÓN Y UNA HIPÓTESIS SOBRE EL PERÚ NEOLIBERAL^{1 2}

LEVY DEL AGUILA Y OMAR CAVERO

Introducción

Uno de los mensajes más recurrentes en la competencia electoral por la Presidencia de la República del año 2021 en el Perú fue la necesidad de luchar de manera frontal contra la corrupción. Con menor o mayor legitimidad para blandir esa consigna, todos los candidatos prometieron combatir ese “cáncer que corroe las instituciones”. En una encuesta realizada en el peor momento de la pandemia de la COVID-19, la corrupción apareció como el primer problema del país, por encima de

-
- 1 Queremos agradecer especialmente a Juan Escalante por su dedicada y rigurosa asistencia con la búsqueda y referenciación de nuestras fuentes bibliográficas.
 - 2 El manuscrito original fue escrito en plena pandemia en el año 2021 con motivo de un proyecto editorial finalmente trunco. Debido a los más de tres años transcurridos desde entonces, hemos ido haciendo distintos ajustes referidos al capítulo neoliberal que nos ocupa de la historia del Perú entre los años 1990 y 2021.

la deficiente salud pública³. Esta es una constante en los sondeos de opinión de las últimas décadas, donde la corrupción aparece siempre entre los tres principales males que más daño hacen a la sociedad.

El reconocimiento de este problema está relacionado con la existencia de abundante evidencia judicial de casos de corrupción, así como con su particular visibilidad mediática. Basta con atender al caso Lava Jato⁴, un fenómeno transnacional de corrupción protagonizado por una empresa brasilera que involucró a todos los gobiernos nacionales, varios subnacionales y una gran parte de los líderes políticos del periodo democrático peruano que situamos entre el año 2000 y el 2021⁵. El año 2000, valga recordar, caía la dictadura de Alberto Fujimori tras la difusión de videos en los que aparecía el ex asesor presidencial, Vladi-

3 Encuesta de opinión realizada por Ipsos a nivel nacional en julio del año 2020, disponible en: <https://www.ipsos.com/es-pe/encuesta-nacional-urbana-julio-2020-problemas-del-pais>

4 “Lava Jato” es el nombre del proceso judicial abierto contra la empresa brasilera Odebrecht, que el año 2016 confesó, ante la justicia de los Estados Unidos de América, el soborno en contrataciones públicas por un monto estimado en más de 780 millones de dólares a autoridades de 12 países en América Latina y África para obtener los beneficios económicos resultado de las mismas. El Perú fue uno de esos países y los sobornos abarcan a todos los gobiernos de las últimas tres décadas (Fuente: Ojo Público, <https://lavajato.ojo-publico.com/>).

5 Es necesario precisar que el régimen neoliberal de dominación social, fundado en la década de 1990, fue gestando un conjunto de contradicciones internas desde mediados de la década de 2010, particularmente desde el agotamiento del auge exportador minero que tuvo lugar entre 2001 y 2014. El desarrollo de estas contradicciones se aceleró desde el año 2020, en el contexto de la pandemia por COVID19, configurando un periodo de crisis de régimen, en el marco del cual puede ubicarse tanto el ascenso de Pedro Castillo a la Presidencia como su caída y encarcelamiento el 7 de diciembre de 2022. Es posible afirmar que aquel acontecimiento, seguido de masivas protestas populares reprimidas de forma indiscriminada, abre un periodo autoritario de carácter restaurador, que ha costado, a la fecha en que se escriben estas líneas, más de 50 muertes. Sobre este planteamiento puede consultarse Caveró (2023).

miro Montesinos, entregando imponentes rumas de dinero a congresistas, jueces y dueños de medios de comunicación, a cambio de favores específicos y como parte de una práctica sistemática.

Múltiples acciones colectivas han partido en el Perú de la indignación frente a la corrupción. Si revisamos la historia reciente, encontraremos una constante entre los “lavados de bandera” iniciados el año 2000, poco antes de la renuncia de Alberto Fujimori, y las marchas contra su hija, Keiko Fujimori, llevadas a cabo en la segunda vuelta electoral del año 2021. Un sector de la población ha centrado su acción política en el rechazo a la corrupción, como es el caso del anti-fujimorismo. En el variado campo político de las izquierdas y de las organizaciones populares, el tema es bastante eficiente para convocar adhesiones, pues canaliza tanto las críticas al manejo del Estado como el rechazo a las figuras visibles de la política nacional —especialmente afincadas en la capital de la república.

El rechazo a la corrupción ha sido también asumido por los sectores dominantes de la sociedad; bien sea grandes empresas o autoridades estatales. Los líderes de opinión a cargo de conducir programas televisivos o radiales de difusión masiva se suman al coro. Pareciera haber un gran consenso nacional: la corrupción es un problema y hay que combatirlo con urgencia. Pero este consenso tiene detrás una concepción que entraña diversas limitaciones.

Una primera limitación consiste en representarse a la corrupción como un fenómeno ubicuo. Las prácticas corruptas se encuentran, tanto en las altas esferas de decisión política, como en el día a día ciudadano. Recorren, además, toda la historia, desde codiciosos encomenderos coloniales hasta candidatos presidenciales de los últimos lustros. Al ser un mal sin límites precisos, su señalamiento se torna inocuo y su existencia, a pesar de ser tan concreta como un legajo judicial, se presenta etérea. Nadie se siente especialmente aludido con su señalamiento. No pasaría lo mismo, por poner un ejemplo, con la explotación laboral. Difícilmente sería asumida como un mal común por parte de las empresas privadas.

Una segunda limitación remite a la preeminencia de una perspectiva centrada en la comprensión de la corrupción como un asunto de

vicios morales; una cuestión de actos individuales incorrectos. La corrupción, pues, sería un conjunto de malas prácticas así juzgadas desde un estándar moral sostenido en determinados valores generales. La propia palabra “corrupto” contiene una apelación a lo degenerado, lo sucio, lo envilecido, a la pérdida de ciertas cualidades morales originarias que habrían sido degradadas. Queda en primer orden la responsabilidad individual: frente a la posibilidad del actuar recto, “el corrupto” decidió seguir el mal camino. La corrupción sería, entonces, consecuencia de las malas prácticas de ciertas malas personas. Más aun, el razonamiento tiene connotaciones religiosas y quizá de ahí su popularidad. La lucha contra la corrupción sería como la lucha contra el pecado⁶.

Esta visión moralista de la corrupción tiene expresiones más seculares en las concepciones judiciales. De hecho, las formulaciones jurídicas del fenómeno forjan la percepción de que la corrupción es un problema de grandes dimensiones. Como sucede en todo abordaje penal, el resultado es la tipificación de crímenes, la determinación de responsabilidades y la asignación de castigos. Así, a la ubicuidad moralizante del fenómeno se suma el carácter abstracto y general, propio del lenguaje normativo. Como es pecador todo el que peca, es corrupto todo el que viola las normas mediante actos tipificados como tales. El resultado es un concepto que agrupa bajo el rótulo abstracto de “corrupción” a situaciones y actores muy heterogéneos, así como a contextos diversos. Hablar de *la* corrupción, de forma sustantiva, será semejante a referirse a *el* mal o *la* violencia, con lo limitado e insuficiente de conceptualizaciones de ese tipo.

6 No extraña, entonces, el nacimiento de partidos “moralizadores”, como el Frente Independiente Moralizador (FIM), creado a inicios de la década de 1990 y con vida política hasta mediados de los 2000. En esta línea, destaca el arribo a la escena política de movimientos religiosos evangélicos y sectores católicos conservadores. Aunque surgido décadas atrás, en las elecciones congresales de 2020, destacó el caso del FREPAP, expresión política de la Asociación Evangélica de la Misión Israelita del Nuevo Pacto Universal, que logró alcanzar su más alta representación histórica en el congreso nacional (12%) (ONPE).

De la mano de este consenso, se elaboran más amplias representaciones. Por ejemplo, encontramos las explicaciones culturales a la propensión peruana a ser tolerantes con las prácticas corruptas, o los análisis históricos que ponen la mirada en los patrones de acción en el largo plazo. No falta el examen de los diseños institucionales que incentivarían este tipo de comportamientos. No obstante, las limitaciones señaladas subsisten. Como *fenómeno sustantivo* la corrupción se torna un problema sin contornos definidos, centrado en fallidos diseños organizacionales o en prácticas individuales inmorales y trasgresoras, condenadas antes de ser entendidas. Lo que sigue son persecuciones judiciales, campañas de concientización y reformas institucionales de escaso éxito, tal como sucedería si se desplegaran acciones para erradicar el pecado. Siendo el pecado en sí mismo una cierta sustantividad, no queda sino esperar que, a pesar de tales acciones, el pecado vuelva una y otra vez a nuestras vidas. La corrupción, pues, es un problema tan mentado como pobremente entendido.

Si realizamos el ejercicio de sumergirnos en las percepciones de los peruanos sobre la historia de nuestra bicentenaria República, encontraremos que esta se concibe, en general, como una retahíla de fracasos, de iniciativas fallidas, de injusticias y de crisis recurrentes. Aunque el punto de enunciación social determinará qué se considera un fracaso y qué no, la corrupción aparecerá como una sombra permanente detrás de todos los relatos que podamos convocar. Afirmar que en el Perú siempre ha habido corrupción y que esta es parte fundamental de nuestra sociedad podría generar la aprobación de casi cualquier auditorio. El éxito editorial del libro de Alfonso Quiroz (2014), *Historia de la corrupción en el Perú*, resulta indicativo de esta circunstancia.

Ante una perspectiva moralista o normativa, sea judicial o institucionalista, este trabajo quiere aportar una mirada sociológica que sitúa al fenómeno de la corrupción como producto social e histórico concreto. Argumentaremos que la corrupción no puede ser entendida como un fenómeno sustantivo, explicado únicamente por la existencia de una trasgresión y un conjunto de actores trasgresores. Antes bien, debe ser comprendida como un punto de partida para entender el funcionamiento de las relaciones de poder vigentes. Nos situamos, pues, en una

perspectiva marxista para proponer que la corrupción es la expresión apariencial de una realidad que debe ser descubierta mediante el trabajo crítico. Esta apariencia distorsiona la comprensión del fenómeno, por su formulación moralista y normativa, pero es, al mismo tiempo, una forma necesaria suya⁷.

La tesis que defendemos es que la corrupción, a pesar de las limitaciones conceptuales que entraña el término, *nombra* situaciones que resultan ser una valiosa puerta de entrada para *entender las relaciones de poder en el Perú*. Su estudio permite identificar actores, recursos, estrategias y entramados institucionales específicos mediante los cuales se resuelve la definición de ganadores y perdedores en la sociedad. Sin agotar el vasto campo del poder, las *prácticas denominadas corruptas* expresan aspectos medulares de su estructura como parte de una determinada totalidad socio-histórica. Esta perspectiva nos aleja de toda concepción esencialista y etérea de la corrupción, así como de perspectivas puramente organizacionales e individualistas. *El estudio de la corrupción es en sí mismo una aproximación a la trama del poder en el Perú*.

La exposición se divide en tres momentos. Primero revisaremos las perspectivas dominantes en la literatura especializada y discutiremos sus limitaciones y potencialidades. Enseguida plantearemos una ruta teórico-metodológica de superación de estas concepciones, proponiendo una construcción teórica para la comprensión del fenómeno. Antes que plantear una definición alternativa de la corrupción, analizaremos sociológicamente las prácticas usualmente agrupadas bajo este término, vistas ahora como expresiones específicas de relaciones y estructuras sociales mayores. Finalmente, expondremos una hipótesis sobre el lugar de las prácticas denominadas corruptas en el Perú para el periodo

7 En *Historia y conciencia de clase*, György Lukács explica que las formas ideológicas, si bien alejan al sujeto de la conciencia plena de la realidad y, por tanto, deben ser superadas por la crítica, son formas *necesarias* del régimen social y deben ser explicadas. En otros términos, antes que ser meros obstáculos a sortear, constituyen expresiones consustanciales a la totalidad socio-histórica y contienen, por ello, un carácter real. La “falsa conciencia” debe investigarse “como momento de la totalidad histórica” (Lukács, 1969, p. 53).

1990-2021, definido por el funcionamiento del régimen neoliberal de dominación, tanto en su momento autoritario, como en su momento democrático.

La corrupción en la literatura académica especializada

La literatura sobre el fenómeno de la corrupción se ha desarrollado profusamente en los últimos 20 años a raíz del creciente reconocimiento por parte de las distintas instancias políticas globales, regionales y nacionales acerca de su importancia para las agendas del desarrollo económico y la consolidación democrática (Dimant & Tosato, 2018). Estos abordajes académicos son formulados desde distintos recursos conceptuales y metodológicos (Mungiu-Pippidi & Fazekas, 2020). Las variables consideradas en estos análisis son diversas y parten de motivaciones tanto analíticas como prácticas (Bautista-Beauchesne & Garzon, 2019). El asunto se plantea desde la perspectiva de los negocios internacionales (Bahoo *et al.*, 2020), las auditorías financieras (Khelil *et al.*, 2021), el efecto de la corrupción sobre la participación política (Školník, 2020), o atendiendo sectores específicos donde la corrupción suele estar particularmente asentada, como en el sector construcción (Chan & Owusu, 2017).

En las discusiones sobre el desarrollo económico, el fenómeno de la corrupción es identificado como un factor decisivo que perjudica la inversión privada (Elliott & Mauro, 1996) y, consecuentemente, tiene correlación negativa con el crecimiento económico, la generación de empleo y la tributación, entre otras variables. Así, por ejemplo, desde un enfoque de negocios internacionales, pueden encontrarse estudios sobre el perjuicio de la inversión en función de la “distancia institucional” que, a propósito de la corrupción, pueda existir, para el caso de las empresas multinacionales, entre la casa matriz del capital inversor y el país donde la inversión tiene lugar (Godinez & Liu, 2015). En términos generales, se estima que la inversión privada rehuiría los inestables escenarios propios de las economías marcadas por la corrupción, lo cual afectaría el desarrollo de tales economías.

En el caso de los perjuicios políticos, se encuentra la mayor ineficiencia del gasto público (Elliott & Mauro, 1996), lo cual responde a una institucionalidad, sea deteriorada, sea persistentemente incapaz de cumplir su función, con la consecuente pérdida de su legitimidad política ante los actores sociales. Así, la institucionalidad pública “pierde crédito” y no es capaz de convocar compromisos sociales en torno suyo. En la medida en que dicha institucionalidad nunca consumó los fines que habrían de corresponderle o de que tal incapacidad permaneciera a lo largo del tiempo, menor será la cohesión social capaz de articular en torno suyo. Bien sea para abordar las dimensiones económicas o políticas, el estudio comparado es un modelo de análisis recurrente para los enfoques que venimos refiriendo (Elliott & Mauro, 1996), así como desde enfoques teóricos que desagregan, para los Estados nacionales, los niveles de análisis macro, meso y micro de la realidad social marcada por la corrupción (Khelil *et al.*, 2021).

A nivel conceptual, es patente la falta de acuerdo sobre el concepto de corrupción, así como sus elementos y alcances. Múltiples estudios van en pos de una definición unívoca, topándose con distintas formas del sentido común y construcciones académicas, cada una de ellas procurando fijar la *esencia* de la corrupción sin resultados concluyentes. El asunto es particularmente palpable en los casos en los cuales las formulaciones remiten a enfoques cifrados en torno de prácticas vistas como acciones individuales (Rose, 2018). Estas formulaciones tienden a proponer enfoques de carácter moralista que se limitan a identificar alguna suerte de vicio o pecado en la agencia individual. Quedan aquí de lado consideraciones más elaboradas que sumen aspectos vinculados a las configuraciones institucionales, los contextos de acción y la cultura desde la que procede dicha agencia.

Frente a estos enfoques, se contraponen las llamadas interpretaciones “revisionistas”. Para estas, la corrupción debe ser comprendida en el marco más amplio de los requerimientos inherentes al éxito en los negocios. Su perspectiva es decididamente pragmatista y en ella la corrupción aparece a fin de cuentas como “mal necesario” frente a finalidades sociales de bienestar que tendrían mayor importancia (Huber, 2008, pp. 6-22). Se trata de una perspectiva de *hechos consumados*. Algo

así como que las prácticas son de una cierta manera (corrupta) porque si se intentara proceder según la pauta legal esperada no habría manera de hacer viables vastos fines sociales apremiantes o altamente valorados por los agentes sociales que llevan a cabo dichas prácticas.

Por otro lado, nos topamos con enfoques institucionales tendientes a hacer de la fragilidad del aparato público la variable independiente desde la que se explican la corrupción y sus consecuencias, tanto económicas, como a nivel de la seguridad de los Estados (mafias, narcotráfico, etc.) (Kassab & Rosen, 2019). Asimismo, el enfoque institucional de la corrupción ha incorporado distintas dimensiones que resultan transversales en nuestro fenómeno, tales como el género, las comunicaciones, las diferencias regionales, etc. (Mungiu-Pippidi & Heywood, 2020). Como es habitual en los enfoques institucionales, domina la rigidez que cree poder establecer para todos los casos demarcaciones plenamente delimitadas que han de ser aplicadas a todas las situaciones por estudiar.

También bajo una perspectiva de complejización de los factores determinantes de la corrupción, se han formulado *interpretaciones desde la acción colectiva*. Se presentan como alternativa frente a los encuadres moralistas, incluyendo a los enfoques racionalizadores que se orientan por la línea del *rational choice*, cuya premisa lógica consiste en una extrema individuación de los agentes sociales. En la perspectiva de la acción colectiva, la corrupción tiene más bien que ver con la construcción de lazos de confianza. Se atiende a las instituciones cotidianas de la administración pública y se evalúa si tales lazos son efectivos o si más bien fracasan y abren paso a la corrupción (Philipps Zeballos, 2018). Al atender a la perspectiva de los actores, este enfoque disiente también con las entradas institucionalistas, limitadamente atentas a las estructuras de gobierno y los sistemas de mercado (Morales *et al.*, 2018).

En dirección convergente con la perspectiva de la acción colectiva, se vienen formulando aproximaciones que conciben la corrupción como parte de una normativa social vigente: formas de coordinación que, aunque puedan considerarse indeseadas, se asumen como necesarias por el conjunto de actores involucrados y, por tanto, se practican sin mayor inconveniente. Aunque bajo presupuestos y aspiraciones

teórico-prácticas distintas, se vuelve aquí sobre el pragmatismo antes aludido en relación con el enfoque “revisionista”. Así, la corrupción no representaría una violación de normas sociales sino, más bien, el despliegue práctico de su vigencia (Köbis *et al.*, 2020).

Si atendemos a este conjunto de enfoques, puede afirmarse que en todos ellos hay la noción de un cierto sentido del interés común que estaría siendo pervertido por algún agente privado o público. El asunto puede plantearse, por supuesto, a nivel de unidades organizacionales. Sin embargo, en esta revisión general hemos atendido básicamente a la caracterización del fenómeno de la corrupción a escala societal, *i.e.* atenta a las estructuras generales de las sociedades contemporáneas, clásicamente comprendidas desde la oposición liberal entre lo público y lo privado. Pues bien, desde esta consideración medular, la tendencia dominante es la de identificar a los actores y a las instituciones públicas como los agentes promotores y reproductores de la corrupción, de modo que bajo ellos recae la responsabilidad por la construcción de clientelas, la desnaturalización de las empresas, la vinculación con mafias y un largo etcétera.

En sentido contrario, aunque en muy escasa medida, también se encuentran enfoques en los cuales se atiende a las renovadas formas en que los poderes económicos corroen los sistemas públicos en las democracias contemporáneas, haciendo uso de los nuevos espacios sociales y tecnológicos actualmente existentes en el mundo globalizado. Así, a partir de esa incidencia de lo privado sobre lo público, se generarían y/o mantendrían lagunas y vacíos convenientemente establecidos para que permanezcan como espacio de oportunidad para la corrupción (Heywood, 2020).

Tal cual indicamos, estos distintos enfoques en su mayoría apuestan también por procurar formas prácticas de hacer frente a la corrupción. Así como son diversas sus perspectivas conceptuales y metodológicas para dicha comprensión, también resulta diverso la dimensión propositiva de estos esfuerzos. Ante las perspectivas unilaterales que cargan las tintas sobre el quehacer del Estado o de los agentes privados, se encuentran miradas más integradoras que apuestan por la acción conjunta del mercado y el Estado, bajo una perspectiva de doble encu-

dre cuyos protagonistas debieran pertenecer, tanto a la comunidad internacional, como a los liderazgos nacionales (Rose-Ackerman, 1999).

En los últimos años, el *in crescendo* de la corrupción a nivel global, y no solo de los países en vías de desarrollo o democráticamente más precarios, ha llevado a considerar las múltiples dimensiones de la misma en el Primer Mundo. En estos estudios, el enfoque se mantiene en la ruta que hemos venido anotando: existe una relación mercado-Estado que es degradada por efecto de la corrupción. A su turno, la dirección contraria, esto es, la medida en que dicha relación pueda ser la fuente social de las prácticas corruptas, es atendida en mucho menor medida (Della Porta & Vannucci, 2012). A este respecto, domina un marcado silencio. La corrupción es vista como variable independiente generadora de algún tipo de degradación en los sistemas públicos, las organizaciones privadas y la agencia cotidiana. El sentido inverso de la relación o, al menos, la pregunta general acerca de las determinaciones sociales que hacen posible y necesaria la corrupción no tiene propiamente lugar en la literatura dominante.

La literatura también recoge la evolución de la corrupción en países que han pasado por los procesos de neoliberalización y democratización en la llamada Tercera Ola Democratizadora a fines del siglo pasado (Huntington, 1991). En esta literatura, la atención a las experiencias del socialismo real y de su evolución post socialista es considerable (Dimitrov, 2014; Zhllima *et al.*, 2018)⁸. En la literatura sobre asuntos latinoamericanos también se encuentran trabajos acerca del “socialismo

8 Por supuesto, la corrupción también fue moneda corriente en los regímenes del socialismo real y en otras formaciones sociales no capitalistas a lo largo de la historia. Por el foco temático de este capítulo, nuestro enfoque atiende literatura referida a los países del socialismo real solo en tanto se considere su proceso post-socialista o de reforma democrática, pues nos interesa precisar la manera en que la corrupción está enraizada en el funcionamiento del capitalismo en su forma neoliberal contemporánea. Para el Perú neoliberal, habremos de sostener que tal enraizamiento no es una anomalía, sino parte de su normalidad en el sentido de una de las formas necesarias de *hacer negocios* en el Perú, consolidar alianzas y asegurar entornos jurídico-políticos favorables a la inversión.

del siglo XXI” (Maya, 2018; Umpierrez De Reguero *et al.*, 2016). No obstante, el marco teórico de referencia y el horizonte de la mirada sigue siendo el mismo: la corrupción es lesiva a nivel económico y político, de modo que de lo que se trata es de ajustar la relación mercado-Estado desde una perspectiva anti-corrupción (Johnston, 2004).

Así, en todos estos casos, se asume una suerte de independencia originaria entre el mercado y el Estado, y, consecuentemente, no se problematizan sus relaciones y su constitución recíproca. En buena cuenta, se idealiza la suerte de su desempeño en virtud de una representación ideal. De acuerdo con esta representación, el mercado y el Estado *debieran operar* según una articulación en sí misma a-problemática. Sus dificultades reales, en cambio, aparecen como transgresión, degradación y conflicto que serían por principio ajenas a la *real naturaleza* de ambas instancias. Tales dificultades no son asumidas por los modelos teóricos dominantes como un resultado histórico de las distintas formas de relacionamiento entre el mercado y el Estado en el mundo contemporáneo. Por ello, la corrupción es tratada como un asunto externo y no desde una perspectiva compleja que le provea de un lugar orgánico como parte de la sociedad en la que tiene lugar.

Hay cuantiosa investigación histórica sobre la corrupción en distintos países, como la de Wallis para el caso de los Estados Unidos de América (Wallis, 2006), con caracterizaciones de los distintos procesos documentados que resultan muy ilustrativas de los paradigmas interpretativos dominantes a los que nos venimos refiriendo sobre el fenómeno que nos ocupa. Aquí la corrupción se naturaliza, o como venial e inevitable, cuando se trata de un agente privado que utiliza en beneficio propio el aparato público; o como sistemática, cuando son más bien los agentes públicos quienes delinear la economía para que sirva a sus intereses. Puesto que la primera forma se presume “natural” y parte de la condición humana (siempre aparecen “malos elementos”), solo cabría enfrentar al agente corruptor con el que hay que lidiar: el funcionario público que doblega a las fuerzas del mercado a través de la promoción de monopolios, *trust*, etc. Este tipo de idealizaciones y naturalizaciones de carácter típicamente liberal, no solo asumen un modelo de Estado impoluto (que debiera promover la libre competencia, etc.), sino una

cierta santidad del mercado, que falla debido a las cualidades inherentes de la condición humana; o bien a perversos designios procedentes de los funcionarios del Estado, cuya existencia en ningún caso debiera ser atribuible a las dinámicas mercantiles.

Es de interés anotar que este tipo de enfoque y este punto ciego por el cual no se atiende al papel de la relación mercado-Estado para comprender la corrupción atraviesa lecturas ideológicamente conservadoras, liberales y progresistas. Entre estas últimas, encontramos firmes críticas a la mirada puramente moralizante e individualista que no comprende los fenómenos de normalización de los vínculos propios de la corrupción (Huber, 2008, pp. 6-22). Más aun, se avanza hacia la necesidad de de-normalizar y de-construir la corrupción para poder enfrentarla correctamente (Arellano Gault, 2017). Se intenta, pues, enfrentar este fenómeno desde una perspectiva no individualista y que no reduzca la complejidad epistemológica presente en el fenómeno al desempeño de variables simplificadoras. Sin embargo, lo que encontramos es una lucha que puede ser valorada como una quimera que busca desaparecer algo que no tiene cómo desaparecer: la prioridad del interés privado frente al interés público en las sociedades mercantil-capitalistas del mundo contemporáneo.

En estas sociedades, el impulso de acumulación por parte de los agentes privados capitalistas es decisiva, no solo para configurar las estructuras políticas y jurídicas de estas sociedades, sino también para transgredir sus propias configuraciones normativas. Si es el caso que la configuración de lo público termina resultando disfuncional para el interés capitalista, pues se abre la ruta hacia la búsqueda, consecución y, eventualmente, producción de otras relaciones y otras formas de coordinación sociales, sea paralegales o incluso ilegales, que le permitan recuperar y reproducir la funcionalidad deseada. Precisamente este encuadre desatendido es el punto de partida para el planteamiento teórico que ahora nos interesa exponer.

De la corrupción al poder: un replanteamiento teórico-metodológico

Tanto en los sentidos comunes de la población como en la producción académica especializada que hemos revisado, la corrupción aparece como una tipificación abstracta de prácticas que tienen contenidos sociales muy disímiles. Esto tiene el efecto de borrar su especificidad y, con ello, su relación con el funcionamiento social visto en su conjunto. Aparece, a su vez, como un comportamiento individual definido por una falta moral o una trasgresión normativa, dificultando el análisis de la producción social de esas prácticas y su lugar en estructuras sociales mayores. Nuevamente, el símil con el pecado es pertinente: el pecado tiene una explicación metafísica, no científica.

Este enfoque, que podríamos llamar convencional, disocia el acto corrupto del estándar que lo define, como es el caso de un dispositivo normativo (una ley, por ejemplo). Esto es usual en el razonamiento jurídico: la regulación se relaciona externamente con la realidad que busca regular y, en tanto busca regularla de forma general, tipifica situaciones abstractas. Un empresario que entrega dinero a un funcionario público para ser favorecido cometerá el delito de soborno. Lo que hará corrupto a ese acto será que viola un estándar legal general (una norma) y, desde este, se definirá como corrupción tanto ese acto específico como todos aquellos actos que posean las mismas características. El acto de corrupción, entonces, *aparece como* un hecho independiente de la norma. La norma sería solo un intento de regular ese hecho, aunque, en sentido estricto, lo estaría definiendo. De desaparecer la norma que define un soborno, el acto de sobornar parecería desaparecer con ella, así se siguiera realizando. Del mismo modo, esta construcción normativa de la corrupción llevará a que una multiplicidad de situaciones concretas, en otros aspectos muy disímiles entre sí, se agrupe bajo una categoría abstracta y homogénea: “corrupción”.

Las implicancias de esta concepción son múltiples. En primera instancia, lleva a ver a las instituciones, cuyas normas son trasgredidas, como realidades fetichizadas, externas a la práctica social; instituciones que la regulan desde fuera por medio de incentivos positivos o pervers-

sos. Se borra el entronque social de los marcos institucionales, tanto en forma como en contenido. Del mismo modo, las prácticas reales y concretas son anuladas en su especificidad social para ser agrupadas en una categoría abstracta y normativa, como “corrupción”. De todo ello queda un inasible “comportamiento corrupto”, presente en todos lados y en ninguno a la vez, definido desde estándares normativos ubicados por fuera del fenómeno y enmarcado en entramados institucionales fijos, externos, convertidos en realidades auto-determinadas.

Por ello, cabe preguntarnos si tiene alguna utilidad analítica persistir en la conceptualización de la corrupción, en reconocerle un fenómeno que merezca ser estudiado científicamente. Afirmamos que sí, por dos razones. La primera es que las prácticas agrupadas convencionalmente bajo este rótulo son reconocidas de ese modo por la mayoría de la población, con existencia en los imaginarios sociales y en las conductas formuladas desde ellos; se trata de un fenómeno social general. De vuelta sobre Luckács (1969), la ideología también debe ser estudiada. La segunda razón, y la fundamental para la tesis que defendemos, es que *dichas prácticas contienen información específica y muy valiosa sobre el funcionamiento de las relaciones de poder en la sociedad*.

Para continuar con el análisis, sin embargo, será necesario evitar todo compromiso inicial con alguna definición de la corrupción que apunte a verla como un fenómeno fundado en la trasgresión; es decir, como trasgresión sustantivada. Antes se precisa una definición provisional, operativa, que haga posible identificar aspectos concretos de la realidad para que el análisis pueda aprehender sus determinantes invisibilizados, de modo que la conceptualización sea un punto de llegada y no uno de partida. Esto no significa –valga aclarar– darle a la corrupción solo un lugar instrumental. Por el contrario, significa abordar el análisis riguroso de los fenómenos sociales agrupados bajo este término, superando las limitaciones de su conceptualización predominante.

Sigamos la ruta trazada, y demarquemos las prácticas comprendidas bajo el término “corrupción” como aquellas que, en un sentido amplio, constituyen *trasgresiones a la legalidad mediante las cuales los protagonistas obtienen beneficios privados a partir del uso indebido de recursos públicos*, recursos tanto monetarios como no monetarios. Esta

definición operativa, como se aprecia, está acotada al ámbito estatal. No obstante, su formulación general puede extenderse a organizaciones no estatales y a la trasgresión de normas no positivas, como las que rigen la mayoría de instituciones sociales que regulan la vida cotidiana.

La utilidad de esta definición provisional que, por supuesto, no supera las limitaciones de las perspectivas dominantes, radica en que permite enmarcar hechos concretos para, acto seguido, pasar a examinarlos y desentrañar su sentido y su lugar en el conjunto social. Se nos muestra entonces un cúmulo muy amplio de situaciones. El libro de Quiroz (2014) —al que hemos hecho referencia— las presenta con gran detalle, cubriendo un periodo histórico extenso y con énfasis en prácticas desarrolladas en las altas esferas de decisión política. Incluiríamos aquí también la evidencia más reciente sobre el caso Odebrecht, las investigaciones sobre corrupción en gobiernos regionales, y podríamos ir ampliando los casos hasta cubrir acciones cotidianas de soborno o de uso de influencias personales para obtener beneficios en cualquier servicio público.

La sensación que podría quedar de esta delimitación es la misma que recogimos del sentido común: parece tratarse de un fenómeno ubicuo en el espacio y el tiempo. Empero, veremos que *se agrupan situaciones bastante específicas y documentadas*, que requieren ser estudiadas a profundidad para desentrañar su carácter. Llegados aquí, toca traer a colación algunos aportes básicos de la teoría sociológica que son de especial relevancia para situar a la corrupción como un fenómeno social y, con ello, poder examinar las prácticas concretas que el término convencionalmente agrupa.

Apuntemos, de inicio, que el comportamiento de los actores sociales no se explica solo por su voluntad, vista aisladamente y de forma autodeterminada. Nuestras acciones son explicadas, fundamentalmente, por las relaciones sociales en que se sitúan y desde las que se producen. Sin negar el papel que juegan las decisiones individuales, el *sentido* de las mismas, las *situaciones* en que se despliegan, así como los *recursos* que movilizan para realizarse, tienen raíces que remiten al conjunto social en las que se inscriben. Un ejemplo clásico es el propio acto de pensar en silencio. Las situaciones que motivan el pensamiento, el idioma en

que se reflexiona y los referentes valorativos que se activan, tienen un origen social. Más aún, la posibilidad misma de contar con un cerebro vivo funcionando, tiene una premisa social: la producción material.

Esta anotación, que podría parecer demasiado teórica para tratar un tema tan específico como la corrupción, es de medular importancia, pues nos lleva a descartar todo análisis centrado únicamente en acciones individuales aisladas, explicadas por algún tipo de déficit valórico o por una vocación trasgresora. Si las prácticas corruptas tienen lugar es porque existen determinantes sociales que no solo las hacen posible, sino que *las generan*. Al mismo tiempo, si estas se presentan de forma recurrente —como lo reconoce el consenso social de que se trata de un problema masivamente extendido—, es posible concluir que lo que se manifiesta en ellas no es solo una conducta individualmente desviada, sino rasgos relativamente permanentes, si no necesarios, del funcionamiento de la sociedad tal como hoy está organizada. Por otra parte, así como las acciones presentes en las prácticas denominadas corruptas deben ser explicadas socialmente, debe procederse del mismo modo con los referentes normativos que las definen. Dicho de otro modo: las reglas que son trasgredidas, así como las instituciones que las generan, son también productos sociales.

Esta afirmación tiene implicancias directas en la forma de concebir el fenómeno. La primera de ellas es que reclama poner las normas en su debido contexto social e histórico y, con ello, también a las prácticas que las trasgreden. No será lo mismo, por ejemplo, que un alcalde de un distrito rural beneficie a sus familiares y allegados con puestos municipales, a que un ministro de Energía y Minas facilite que una empresa minera transnacional en la que él trabajaba gane una concesión gracias a su apoyo irregular. No nos referimos en este punto al juicio moral que se pueda plantear a propósito de una u otra práctica, sino a las condiciones sociales y materiales que hacen factible que suceda, a sus características particulares, la trama de actores involucrados, etc. Se trata de fenómenos muy disímiles que no pueden ser agrupados en un genérico y abstracto “acto trasgresor”. Mientras en el primer caso puede tratarse de una forma de consolidar lazos familiares y de confianza, centrales para el funcionamiento de la dinámica de poder local, en el

segundo estaríamos ante una extensión de la competencia capitalista en la que una empresa recurre a ventajas extra mercantiles para ganar posiciones frente a otras.

Una segunda implicancia de situar socialmente las estructuras normativas es que nos ayuda a evitar su fetichización; vale decir, el error de asumir como real en la práctica la definición ideal de dichas estructuras, y concebir su existencia de forma externa al funcionamiento del conjunto social. Este problema es evidente en las visiones convencionales del Estado, tributarias muchas veces del razonamiento jurídico. El Estado es visto no solo como portador de la voluntad general, sino como una instancia que se encuentra por fuera de los antagonismos sociales. Incluso reconociendo la existencia de intereses en pugna en torno al Estado, o dentro suyo, es común que los mismos sean entendidos estatualmente; es decir, que se definan en el *lenguaje* del Estado o que se presenten como trasgresión a su existencia ideal.

Un ejemplo de ello lo encontramos en el enfoque politológico más extendido en nuestro medio; *i.e.*, el institucionalista. Cuando se afirma que en el Perú no hay instituciones sólidas ni un adecuado sistema de partidos, se está presentando bajo la forma de diagnóstico lo que, en verdad, es un planteamiento normativo; esto es, la deseabilidad de un modelo específico de organización de la autoridad y del poder. Cuando este aparente diagnóstico busca explicar las características del juego político en el Perú, marcado por la intervención permanente de actores que no se reconocen como políticos –por ejemplo, grupos empresariales, medios de comunicación, cárteles del narcotráfico, Fuerzas Armadas, etc.–, demuestra toda su insuficiencia. No solo se hace evidente un deber ser presupuesto al que la realidad parece resistirse tercamente, sino también un razonamiento que parte de asumir como real la existencia ideal de un modelo de autoridad específico: el Estado nacional moderno, o bien alguna forma de régimen político –regularmente, alguna variedad del Estado de derecho liberal⁹.

9 Por ello, para nuestros institucionalistas, resultaría ingenuo o sin sentido preguntarse: ¿por qué los partidos o las instituciones políticas debieran tener la realidad que ellos imaginan?

En forma análoga, cuando las prácticas consideradas corruptas son definidas desde la trasgresión, la norma –realidad ideal– se torna fuente creadora de la práctica. Así, el tráfico de influencias, forma bastante extendida de corrupción, sería un acto corrupto solo en tanto exista una norma prohibitoria, pero si esta norma es derogada, la misma práctica súbitamente pareciera dejar atrás su carácter trasgresor, sin realmente haber perdido su contenido social original. Igualmente, si las prácticas corruptas son altamente repetidas, se considerará que estas responden a la existencia de reglas inadecuadas, a la ausencia de incentivos suficientes para su cumplimiento, a falencias culturales, etc., pero el análisis se verá impedido de identificar prácticas sociales concretas que, dada su regularidad, podrían ser indicativas de patrones de conducta predecibles y constantes; es decir, de instituciones sociales reales y vigentes que hacen posibles e incluso necesarias las prácticas corruptas.

Así, del mismo modo en que es preciso librarnos de la dependencia del estándar normativo para comprender las prácticas transgresoras, también es imperativo ver a las normas y a las instituciones que las generan como productos de la propia práctica social. En el fenómeno que tenemos entre manos, el Estado y el orden jurídico-institucional deben ser pensados por fuera del razonamiento intrínseco a la esfera estatal. De otro modo, las prácticas sociales serán nombradas y, por tanto, delimitadas desde un punto de enunciación ideal, con lo que habremos perdido su concreción y su realidad. Como señala Bourdieu (Bourdieu & Teubner, 2000), el lenguaje del Estado es el lenguaje del Derecho, y el Derecho construye el mundo desde la lógica abstracta y la universalidad, sin dar lugar alguno a la arbitrariedad o a la mera fuerza. El Estado se autodefine como entidad autodeterminada, como variable independiente, e impone sus términos al conjunto social. No obstante, el Estado es un producto histórico marcado por la fuerza y la violencia, no solo en su origen, sino en su cotidiana construcción. Por ello, la única forma de comprender de manera cabal al Estado es dejando atrás el lenguaje del Estado.

¿Qué nos dicen, entonces, las acciones nombradas como “corruptas”? Son, primero, trasgresiones a normas estatales y, segundo, lo son en tanto violan la separación entre los ámbitos público y privado, pues

se basan en la obtención de beneficios privados a partir de recursos públicos. Estas características le dan especial relevancia a las puntualizaciones teóricas que hemos realizado y nos acercan al tema central que ahora abordaremos: el estudio del poder. La razón es la siguiente: los actos de corrupción son estrategias concretas de acceso a los recursos socialmente producidos, particularmente, a los que son gestionados por la instancia central de autoridad política; *i.e.*, el Estado.

Max Weber (2014) definía el poder como la probabilidad de lograr la consumación del interés propio en una relación social, sea cual fuere la base de aquella probabilidad. Esta definición amplia es de gran utilidad para desarrollar un análisis del poder político, relacionado con la disputa por la definición y la dirección de los asuntos comunes. Los diversos actores que conforman la sociedad desplegarán estrategias para utilizar los recursos que la sociedad genera. Entre esos recursos, están los recursos estatales. Estos no son solo recursos económicos obtenidos de la tributación o la actividad empresarial pública. Son también, y sustancialmente, la posibilidad de normar y, con ello, de usar la violencia monopolizada por el Estado para hacer valer lo normado. Un principio del Derecho es que toda norma tiene detrás un mecanismo de coerción. Las reglas de juego fundamentales de la sociedad son resguardadas por la fuerza del Estado, sea por su poder simbólico para nombrar el bien común y hacerse así de legitimidad y aceptación consensual, sea por su capacidad de ejercicio directo de la violencia.

Del mismo modo, en la medida en que el Estado es una construcción institucional que reclama para sí el uso legítimo y exclusivo de la violencia, así como la capacidad legítima y exclusiva de normar el funcionamiento del conjunto social, se torna —como bien lo señalaron Marx y Engels (1970)— en un instrumento de dominación en las sociedades de clase. Es así porque las reglas sociales que organizan la producción y determinan la apropiación del excedente productivo, es decir, las reglas que sostienen las relaciones de explotación, pasan a tomar la forma de cierta normativa y estructura jurídico-política. En el marco de la sociedad capitalista contemporánea, ha tomado regularmente la forma del Estado democrático de derecho. Sin embargo, lejos de verse como mecanismos de dominación resguardados por la fuerza

y que operan para el beneficio de las clases sociales dominantes, tales reglas se presentan como la representación de la voluntad general. Por ello, el estudio de la disputa por los recursos estatales es central para comprender la lógica de funcionamiento del poder y de la dominación.

Pues bien, ¿cómo estudiar esa disputa sin caer en los términos estatales de la cuestión, que confinan el poder al juego político regulado por el Estado y que ponen al Estado por fuera de los antagonismos sociales, particularmente por fuera de los antagonismos de clase? ¿Cómo estudiar las relaciones de poder y sus regularidades estructurales sin caer en lecturas normativas que *por doquier* identifican trasgresiones o poderes *de facto*, vistos como “anomalías”? ¿Cómo estudiar los patrones reales de la dinámica de poder en el Perú sin asumir de partida moldes ideales, cuya realización plena es perfectamente cuestionable, como lo son el modelo de Estado nacional republicano, o la separación que realiza la cultura política liberal entre las esferas pública y privada de la vida social? En suma, el reto que se nos pone en frente es el estudio del *funcionamiento real* del poder y de la política.

Para el caso del Perú, la empresa es particularmente difícil no solo por la poca producción intelectual orientada a pensar la política por fuera de moldes analíticos normativos, dedicados monótonamente a repetir que *en el Perú no se cuenta con lo que se debería contar y que falta mucho para contar con ello*. La dificultad remite también al lenguaje propio de la política y a la autopercepción de sus actores —al menos de los bienintencionados— que se orientan por el compromiso con construcciones ideales como el Estado moderno, la ciudadanía y sus límites en relación con el ámbito privado. Por ello, es necesario que el estudio del poder parta de prácticas concretas que involucren actores, estrategias y recursos estatales, sin limitarnos a la manera en que los propios actores den cuenta de su propia práctica ni a los modos en que el Estado la nombre. En esa labor, ubicarnos en el lugar de las trasgresiones permitirá *ponernos en los límites de la imaginación estatal* de lo público y de sus accesos, lo que será especialmente importante para no limitarnos a señalar anomalías antes de haber descubierto las verdaderas regularidades.

Si situamos la mirada en los fenómenos de corrupción que comprometen a las altas esferas del poder político, tendremos evidencia privilegiada de los mecanismos mediante los cuales la clase dominante y sus fracciones definen la dirección de la sociedad y el reparto de las porciones más grandes del excedente productivo a partir de la utilización del aparato estatal. Antes que anomalías, es posible que encontremos regularidades que definan el juego político real. Basta con seguir el proceso que va desde la fundación de un partido político a su triunfo electoral en el Perú contemporáneo. Será imposible no considerar el rol que cumplen los financistas privados, sus operadores dentro del Poder Judicial que ayudan al blindaje de determinados políticos, las clientelas generadas en el proceso de campaña con sectores de la población que esperan que los favores sean honrados una vez logrado el gobierno, entre otros.

Del mismo modo, si ponemos nuestra atención en ámbitos de la estructura estatal de menor alcance como es el caso del acceso a la justicia, es posible que encontremos una compleja red de contactos, favores y sobornos que constituyan la normalidad, antes que la excepcionalidad; una normalidad *predecible y organizada*. Será similar el resultado si se observa el juego político local en distritos o provincias del interior del país. Podremos ver actores de diverso orden como empresas transnacionales o locales, actores ilegales —como contrabandistas o narcotraficantes—, partidos nacionales, movimientos subnacionales, redes de poder basadas en lealtades personales, funcionarios públicos puestos al servicio del grupo de turno en el poder municipal o regional, intercambios de favores entre clanes familiares y un sinfín de configuraciones que tendrán “expresiones corruptas”, pero cuya complejidad no puede limitarse a su señalamiento como meras trasgresiones. El análisis debe ver *a través de* esas expresiones y comprender el entramado de relaciones sociales en que se sitúan. Su carácter “corrupto” —adjetivo basado en una condena normativa— dejará de ser lo fundamental para tomar protagonismo el *contenido social* de las prácticas en cuestión. Si los actos trasgresores (violatorios de algún estándar normativo) de esas prácticas se tornan sistemáticos y predecibles, entonces será posible identificar en esas conductas “desviadas” manifestaciones institucionalizadas, so-

cialmente posibles y necesarias, de las relaciones que definen el acceso y apropiación de los recursos sociales; es decir, las relaciones de poder.

Las prácticas corruptas, como se aprecia, se convierten en *una puerta de entrada para profundizar en la complejidad del funcionamiento real del poder en el Perú*. Entrados en ese camino, es posible que retornemos al punto de partida, viendo a las mismas prácticas de un modo radicalmente distinto: como expresiones de específicas estructuras y dinámicas de poder que ahora estaremos en capacidad de comprender. De una metafísica lucha contra el mal, acaso transitemos a una lucha concreta contra las formas actuales de dominación social y, por tanto, contra los sectores dominantes que reproducen su condición precisamente gracias a ese “mal endémico” de la corrupción.

Ni anomalía ni vicio: la corrupción en el Perú neoliberal

La consideración de *lo posible y lo necesario* en el estudio de las totalidades sociales es una clave lógica fundamental (Bermudo, 1975). Habitualmente son nociones que se dan por sentado y se emplean sin mayor claridad acerca de lo que permiten y delimitan en términos comprensivos. El estudio de la corrupción en el Perú neoliberal es buena ocasión para tratar con estas claves lógicas de la hermenéutica hegeliana y marxiana, ni esencialistas ni fetichizadoras de la realidad social. En las siguientes líneas, queremos hacer uso expreso de esta pareja lógica para analizar el lugar de la corrupción en el Perú contemporáneo, definido por la vigencia del régimen de dominación neoliberal.

Entendemos por este régimen una configuración específica del poder en el marco de la acumulación capitalista que se instaló en el Perú bajo el gobierno autoritario de Alberto Fujimori y que continuó durante el periodo democrático posterior. En lo económico, este régimen se caracteriza por asumir procesos del capitalismo globalizado que, desde algunas décadas atrás, venían configurando nuevas dinámicas de libre comercio, transnacionalización de capitales, economía de servicios, financiarización y el estímulo al consumo desde encuadres productivos post tayloristas asociados a la Tercera Revolución Industrial.

En lo político, ha ido de la mano de orientaciones más autoritarias durante el gobierno fujimorista, o bien de una orientación democrático-constitucional, donde indistintamente se ha promovido la reducción del aparato y el gasto público, un Banco central regulador de la moneda competencialmente autónomo del poder político, la desregulación de la economía en todos sus frentes productivos, privatizaciones, asociaciones público-privadas de bajo riesgo para el inversor privado, reducción de impuestos a los sujetos económicos con mayores ingresos bajo la expectativa de una distribución por “goteo” o “derrame” vía la dinámica inmanente del mercado, todo lo cual cristaliza para las instituciones públicas en la adopción de las pautas del New Public Management, basado en la gestión por resultados¹⁰.

En lo social, se impuso una amplia desmovilización de las iniciativas de la Sociedad Civil, en la convicción por la cual “no hay alternativa posible”; ello acicateado por el colapso de los regímenes socialistas a nivel mundial, el fracaso de las alternativas democráticas de la izquierda peruana y la catástrofe que representó Sendero Luminoso en los años previos al fujimorismo. Asimismo, nuevas formas de construcción de las identidades personales y colectivas, tales como el emprendedurismo y el consumismo aspiracional, configuran un ánimo subjetivo fértil

10 Aunque no es este el lugar para un tratamiento más amplio de la cuestión, esta “reducción” del aparato estatal o la “des-regulación” no constituyen propiamente un retroceso del Estado o un recorte de su margen de acción en la sociedad. Más bien, el Estado se hace presente en los renovados términos requeridos por la inversión privada del periodo neoliberal. Su aparente “desregulación” es una regulación, pues convierte en orden público reglas en las que el capital tiene más campo de acción; su aparente “retroceso” consiste en su mayor presencia en términos capitalistas; por ejemplo, mediante una política pública comercial que facilita las importaciones en desmedro de los productos locales o que facilita concesiones mineras, por encima de derechos territoriales de los centros poblados o las poblaciones originarias. La perspectiva de la “reducción” o el “retroceso” es tributaria de una mirada liberal que asume al Estado como una entidad diferenciada del “mercado”, pudiendo estar “más presente” o “más ausente”.

para las ideologías y las prácticas de alienación demandadas por la reproducción del nuevo régimen.

Según lo que hemos venido proponiendo, la alternativa a las lecturas reduccionistas (moralistas, pragmatistas, institucionalistas) o frente a aquellas de más amplias miras que hemos reseñado (acción colectiva, deconstruccionistas) pasa por abordar las prácticas que denominamos corruptas, no como un fenómeno perverso que aparece –quién sabe de dónde– para viciar modelaciones idealizadas sobre el Estado o sobre el mercado. Más bien, nuestra propuesta es darle un lugar teórico a la corrupción como una práctica social que responde a un cierto tipo de reproducción capitalista del conjunto de la sociedad. Para el caso del Perú de las últimas décadas, aquella reproducción donde el modelo económico de desarrollo neoliberal y su concomitante institucionalidad política y jurídica se han articulado, haciendo de la corrupción un fenómeno que no es ni anómalo ni ajeno a nuestra sociedad. Más bien, fue posible y necesario en su especificidad como condición de coordinación social bajo dicho modelo económico y régimen político. La hipótesis que manejamos, pues, es que las prácticas denominadas corruptas son un componente estructural del funcionamiento del régimen de dominación neoliberal que hemos vivido en el Perú en las últimas tres décadas.

Nos interesa ocuparnos de las prácticas corruptas, en una variedad altamente determinada, como es la corrupción en *el Perú neoliberal*. La expectativa es dejar de lado las infructuosas lecturas esencialistas sobre este fenómeno. Aplicados al estudio de las relaciones sociales, los esencialismos ocultan sus condiciones históricas de posibilidad. Para nuestro caso, las relaciones de mutua determinación entre la economía neoliberal y el Estado de derecho, integrados por la acumulación capitalista en el Perú contemporáneo, parecen quedar fuera del espectro de análisis. Precisamente, queremos situar las prácticas consideradas corruptas en su inscripción posible y necesaria con la dialéctica social propia de este periodo histórico. Se apreciará así que, en la corrupción, entran a tallar asuntos productivos, distributivos, de circulación y consumo; en buena cuenta, asuntos vinculados con la producción material

de la vida que proponemos mirar desde la trama relacional del ejercicio del poder donde ellos tienen lugar y sin la cual no podrían reproducirse.

Dentro del marco temporal que nos ocupa, encontramos un primer periodo de carácter autoritario bajo el fujimorismo (1990-2000), mientras que el segundo periodo se enmarca por un arreglo político democrático-constitucional (2000-2021). Nuestro planteamiento se enfoca sobre el segundo periodo para intentar echar luces sobre la mayor complejidad que ahí tiene lugar en la articulación de sus derroteros económicos y políticos. El periodo autoritario constituye, no solo el marco donde se establecen los cimientos del modelo, sino que es también un periodo de transición hacia una segunda forma más madura y relativamente sostenible de hacerlo viable en una trama dialéctica mejor legitimada, a nivel nacional e internacional, entre las formas económicas y las formas políticas vigentes del capitalismo contemporáneo.

En el periodo democrático-constitucional, lo que tenemos entre manos es la vigencia de un modelo de desarrollo neoliberal que deja de lado la deriva autoritaria como forma tosca y embrutecida frente a un dinamismo capitalista más convergente con una institucionalidad más sintónica con las demandas sociales y políticas del país, así como con las exigencias institucionales del mundo globalizado. En este segundo periodo, encontramos la articulación de las pautas del Estado democrático de derecho con una manera de entender y privilegiar la actividad económica empresarial. Aquí tienen lugar situaciones paradójicas para los registros convencionales que asumen sin problematización alguna que el progreso de la institucionalidad democrática se correlaciona negativamente *per se* con el progreso de la corrupción¹¹.

Frente al horizonte de un Estado democrático de derecho que, en buena cuenta, responde a la tradición moderna del liberalismo político, la escena nacional ofrece, en el periodo 2000-2020, quizás el mayor derrotero de corrupción que se haya desplegado en el país. Por ello, más que nunca resuena la clásica sentencia de González Prada acerca

11 En los siguientes párrafos retomamos nuestro tratamiento de la cuestión en: “Neoliberalismo, Estado de derecho y gestión de la corrupción” (del Águila, 2019, pp. 45-47).

del Perú: “donde se aplica el dedo brota pus” (González Prada, 1917, p. 174). La exhibición *mass mediática* y cotidiana de la corrupción de la que somos testigos en los últimos años tuvo su punto de partida emblemático en la obscena exposición de los llamados “vladivideos”, que dio paso a la caída del autoritarismo fujimorista en el año 2000, autoritarismo que precisamente conociera su colapso asociado a procesos análogos de exposición de sus prácticas corruptas.

Nuestra hipótesis asocia las prácticas corruptas del régimen democrático de inicios de siglo en el Perú a un modelo de desarrollo neoliberal que se instaló durante el régimen de Fujimori y se renovó a lo largo de los sucesivos gobiernos de Paniagua, Toledo, García, Humala, hasta el periodo de gobierno de Kuczynski, durante el cual hubo más de un presidente en funciones por distintos procesos de vacancia presidencial. No es asunto menor que, salvo en el caso de Paniagua, todos los presidentes referidos del periodo post fujimorista hayan sido procesados o investigados por serios indicios de participación en tramas de corrupción con empresas privadas trasnacionales o nacionales. Ahora bien, más allá de la suerte de tal o cual presidente corrupto, tenemos aquí mucho más que un asunto de agencia individual o de “malos elementos”. El asunto es, más bien, estructural. La distinción liberal idealizadora entre lo público y lo privado se topa con una experiencia sistémica de corrupción que articula intereses públicos y privados; específicamente, los intereses de gobernantes democráticamente elegidos, funcionarios públicos y empresas privadas, que han encontrado en el aparato institucional de la democracia liberal vigente la ocasión para hacer valer sus afanes lucrativos más allá de las separaciones teóricas e idealizadas entre lo público y lo privado.

A tono con las tendencias contemporáneas del capitalismo globalizado, el modelo de desarrollo de las últimas décadas en el Perú puede sintetizarse de la siguiente manera.

- En primer lugar, la radical desregulación de la economía nacional para atraer capitales transnacionales en una sociedad globalizada donde los capitales de raíz local se articulan a una dinámica global de acumulación, sea de forma subordinada a capitales mayores o

compitiendo con ellos, formando alianzas estratégicas para la gestión de sus inversiones con vistas a participar de los proyectos y licitaciones organizadas por el Estado.

- En segundo lugar, la disposición del Estado a facilitar de la inversión capitalista asumiendo los roles que esta le demande, “desregulando”, privatizando y fundamentalmente asumiendo el riesgo de dicha inversión. Las Asociaciones Público-Privadas expresan a cabalidad esta disposición a que el riesgo de la inversión sea nulo o, en todo caso, corra siempre a cargo del Estado; esto es, de los ciudadanos que habrán de sufragarlos con sus impuestos en caso la ineficiencia empresarial o la precariedad estatal así lo amerite.
- En tercer lugar, el modelo dispone de una institucionalidad pública debidamente dispuesta para cuidar las formas del derecho y los cánones de la *decencia* liberal mediante la buena pro de instancias estatales específicamente diseñadas “para agilizar” la inversión según criterios tecnocráticos que deciden en qué consiste lo mejor para el país, vía procesos no transparentes para la ciudadanía que está excluida de cualquier participación en los mismos. Para la operación de esta institucionalidad, es decisivo que el Estado sea debidamente controlado por técnicos formados en redes de universidades, organismos multilaterales, escuelas de negocios y grandes empresas. Esta tecnocracia aparece como la representación de un saber y un saber-hacer neutral que, en realidad, asume una concepción ideológica neoliberal y un programa de política pública favorable a aumentar al máximo los niveles de la acumulación capitalista¹².
- El modelo que nos ocupa dispone de vastos recursos ideológicos dedicados a la construcción de una cultura que celebra la vida mercantil-capitalista vía un discurso aspiracional y emprendedor.

12 Por lo demás, esta tecnocracia es una forma social mediante la cual el capital pasa por alto los propios consensos políticos defendidos por las distintas ideologías liberales. En efecto, gobiernan sin ganar elección alguna y en la forma de partido único.

Este discurso, por un lado, expresa el esfuerzo de amplios sectores sociales por cubrir necesidades carentes de satisfacción en el mercado formal y bajo la legalidad de lo público; por otro lado, ofrece, de la mano de innumerables representantes políticos, funcionarios públicos y empresarios, una disposición opuesta al interés común y entregada a ese potente acicate que para las prácticas corruptas viene dado por el más ansioso consumismo y la búsqueda de ascenso social y estatus a toda costa, por todos los medios y contra todos. Dicho discurso potencia en términos del ánimo subjetivo la máxima básica del mercado capitalista según la cual de lo que se trata, como agentes privados, es de inscribirse de la manera más exitosa posible en la lógica de la acumulación para sacar adelante el interés egoísta de cada quien.

Desde esta suerte de *set up* de condiciones estructurales entrelazadas con ánimos y convicciones particulares, se instala la escena de la corrupción que nos convoca y que presenta las siguientes *convicciones ideológicas* como moneda corriente y sentido común masificado: i) la estrecha identificación entre crecimiento económico y desarrollo sin mayor problematización sobre cuestiones de distribución, justicia o sostenibilidad; ii) la representación del Estado como un objeto cualesquiera presto a ser instrumentalizado a favor del beneficio privado; a la vez que iii) la naturalización de “los excesos” de esta instrumentalización que pudieran salir a la luz pública (“roba pero hace obra”). Estas convicciones son en sí mismas condiciones estructurales del régimen neoliberal de dominación y hacen de las prácticas denominadas corruptas un componente que resulta no solo posible sino necesario para su reproducción.

Bajo este marco de condiciones, nuestro país ofrece al mundo la articulación práctica de dos discursos y modelos de organización social cuyos miembros a veces reniegan el uno del otro, aunque terminan siendo convergentes y sintónicos: el clásico *liberalismo político* se reproduce entrelazado con el *neoliberalismo económico*. En efecto, si repasamos las reivindicaciones que nuestra precaria clase política formuló en el cambio de siglo contra el autoritarismo fujimorista, advertimos que

en ningún caso se puso en cuestión el modelo económico neoliberal que rigió el país bajo dicho autoritarismo. Asimismo, tampoco se discrepó de los modelos de modernización institucional procedentes del Consenso de Washington y diseñados para formatear el aparato estatal según las necesidades de la inversión privada, con todo el paquete neo-colonial de privatizaciones, desregulación de la inversión y dinamización del librecambio que le correspondieron. Nada de esto fue materia de disputa en aquella escena. De hecho, nada de ello es materia de firme disputa actualmente. El liberalismo clásico y el neoliberalismo convergen, así, debidamente dispuestos en pro de la acumulación capitalista en nuestro país.

En su momento, el gobierno provisional de Valentín Paniagua (2000-2001) fue saludado como el inicio de un nuevo régimen político democrático en el país y, en retrospectiva, suele ser evocado como un momento de amplias ilusiones e integridad moral. Pues bien, bajo el régimen político que allí dio comienzo, las prácticas corruptas no solo persistieron asociadas al modelo económico de desarrollo instalado por el fujimorismo, al modelo neoliberal que priorizó la inversión privada sobre el interés común, sino que, bajo renovadas sinergias sistémicas, supieron persistir y hacerse sostenibles a lo largo de los siguientes lustros en la nueva escena democrático-liberal. Más aún, se enraizaron más profundamente a nivel de los sistemas organizacionales públicos y privados. Ya no cabía culpar a la habilidad o a la inteligencia maniquea de un personaje despótico en la sombra, como Vladimiro Montesinos, o apelar a “situaciones de excepción”, tales como las que se evocaban a fines de los años ochenta del siglo pasado (hiperinflación, conflicto armado interno, etc.) para justificar un margen para la acción discrecional de los gobernantes de turno y sus contrapartes privadas. Ahora se trataba del establecimiento de una trama altamente institucionalizada donde el modelo económico neoliberal ha florecido bajo el amparo de un Estado democrático de derecho de sólidos fundamentos liberales.

La cuestión de interés pasa a ser: ¿en qué medida estas condiciones históricas de la relación mercado-Estado en el Perú neoliberal hacen no solo posible, sino necesaria, la presencia de las prácticas corruptas como una determinación *con pleno derecho* entre aquellos otros aspectos

que caracterizan el actual modelo de desarrollo? Más allá de cualquier separación ideal entre mercado y Estado, las necesidades de cualquiera de ellos se satisfacen según lo que sea capaz de ofrecer su contraparte. Puesto en otros términos, la cuestión pasa a ser si dicho modelo podría haberse desplegado de la manera en que efectivamente se ha desplegado sin requerir de prácticas corruptas de carácter sistémico.

Odebrecht, sin duda el caso más sonado de corrupción en el periodo democrático del Perú neoliberal, puede ofrecer luces al respecto. En él se aprecia el dinamismo sistémico de las prácticas denominadas corruptas, o bien la manera en que el interés privado se apropia de recursos públicos echando mano de mediaciones legales, ilegales y para legales. Por su parte, una profusa variedad de contrapartes del sector público y de las agrupaciones y partidos políticos hicieron valer sus propios intereses recíprocamente antagónicos entre sí, e incluso eventualmente antagónicos frente al propio capital inversionista, resultando todo ello en una compleja y contradictoria coordinación de este conjunto de intereses.

En el caso Odebrecht, la práctica corrupta remite a relaciones consolidadas entre inversionistas privados y funcionarios públicos para la licitación y ejecución de proyectos de envergadura o proyectos de menor cuantía en los distintos niveles de gobierno¹³. Por cierto, no es un asunto nuevo en la historia del país; por el contrario, dispone de larga data. Cada modelo de desarrollo o, más ampliamente, las distintas formaciones sociales conocidas en la historia del Perú pueden dar cuenta de distintas formas de corrupción en el sentido general por el cual algún interés particular se apropia de la riqueza común de un modo ilícito y/o ilegítimo. No obstante, para el caso de la historia republicana, la puesta en escena de este caso desnudó como nunca antes las prácticas denominadas corruptas como un fenómeno sistémico que articulaba una vasta trama de intereses económicos y políticos; en buena cuenta, como un fenómeno social generalizado. Hizo patente la relación entre el actual desarrollo capitalista de corte neoliberal y el régimen político.

13 Nuevamente, este enfoque lo tomamos de “Neoliberalismo, Estado de derecho y gestión de la corrupción” (del Aguila, 2019, pp. 47-48).

Por un lado, el desarrollo de la industria de la construcción en el Perú encontró en la obra pública la ocasión para obtener altos niveles de rentabilidad por medio de variados recursos estratégicos que le ofrecían vastas garantías a su inversión gracias al respaldo de la institucionalidad estatal. Esto incluye el sistema legal y su aparato administrativo, junto con funcionarios y gobernantes coludidos con el inversionista. Por otro lado, estos gobernantes y su red de funcionarios asociados requieren de los recursos de la empresa privada para sostenerse en el poder y/o acceder a él por medio de los sobornos entregados incluso en *modo de adelanto* ante eventuales futuros proyectos que pudieran caer bajo su poder de decisión.

El caso Odebrecht es en este periodo el ejemplo por antonomasia de esta mutua necesidad entre acumulación capitalista, modelo económico y ejercicio de la función pública. El destape con Odebrecht puso de manifiesto prácticas que se multiplicaban en los más diversos ámbitos de la relación entre el Estado y el mercado en el país. En su propio ámbito de inversión, el llamado “Club de la Construcción” y su respectivo destape dieron cuenta de las prácticas de la gran empresa nacional. En este caso, las prácticas corruptas perfilaron un sistema que articulaba distintas organizaciones e intereses. A manera de una desoladora constatación de que el saber técnico de la administración solo puede ser apreciado según el valor (económico, público, social, etc.) que sea capaz de preservar y promover, la investigación judicial dio a conocer que la empresa Odebrecht operó bajo el diseño técnico de una División de Operaciones Estructuradas. Esta División consistía en una instancia empresarial altamente especializada, no solo dedicada a sobornar a los políticos y funcionarios públicos clave (operadores de la corrupción) en las instancias de decisión pertinentes para los proyectos de inversión que fueran de interés para la empresa, sino que estaba dedicada a insertar las operaciones corruptas en medio del aparato legal del Estado, de forma de darle a las mismas todo el revestimiento y la legitimidad legal y constitucional respectiva. En buena cuenta, esta División se encargaba de sellar la articulación entre la inversión capitalista y el Estado de derecho a nivel estructural; *i.e.* a nivel de un *sistema organizacional fundado en prácticas de corrupción para la acumulación capitalista*.

No está de más insistir en que el apetito de la ganancia capitalista encuentra en este recurso organizacional de Odebrecht a un ejemplo del poder de la racionalización técnica cuando ella sirve a la administración de un determinado recurso sin plantearse la cuestión de la generación de valor en sus múltiples dimensiones económica, pública, social o ambiental. Más precisamente, cuando dicha racionalización se perfila ciega, indiferente o directamente contraria al conjunto de intereses sociales involucrados; en este caso, en los proyectos de inversión pública.

A su turno, los políticos del nivel central del Estado viabilizaron su continuidad en el poder en los últimos periodos electorales mediante variados financiamientos provistos por Odebrecht¹⁴. Para la empresa, la relación con estos políticos representaba la garantía de su posterior lealtad a la hora de definir y/o ampliar sus concesiones en los proyectos de infraestructura en los que podría participar o ya estuviera participando. De este modo, nos encontramos con una trama de mutuo beneficio que, lejos de ser accidental, resultó decisiva para la reproducción de los actores políticos involucrados en estas prácticas. Las prácticas de Odebrecht dominaron a todo lo largo del periodo democrático que nos ocupa. A partir de este caso emblemático, salió a la luz que muchas otras empresas hacían lo propio y que existen múltiples mecanismos de control empresarial de la política a través de sobornos, financiamientos, puertas giratorias, presión mediática, etc.¹⁵

Por supuesto, disponer de las voluntades de los gobernantes no supone inmediatamente contar con la lealtad de los funcionarios públi-

14 Así, por ejemplo, la investigación judicial arrojó que, en la campaña de 2011, Odebrecht financió a todos los candidatos con posibilidades de ganar la elección nacional. De esta manera, cubría los distintos escenarios políticos que pudieran resultar de aquella elección; en buena cuenta, apostaba estratégicamente a ganar en cualquier escenario.

15 Para el Perú, los estudios de Francisco Durand son los más destacados respecto de los grupos económicos y la “captura” del Estado, destacando, entre otros, *La Captura del Estado en América Latina: Reflexiones Teóricas* (Durand, 2019); *Odebrecht: la Empresa que Capturaba Gobiernos* (Durand, 2018); *Cuando el Poder Extractivo Captura el Estado: Lobbies, Puertas Giratorias y Paquetazo Ambiental en Perú* (Durand, 2016).

cos a su mando. No obstante, la expectativa de Odebrecht era contar con ella en una medida suficiente en el nivel central del gobierno, que es desde donde se administran las inversiones de mayor volumen que eran de interés en este caso. En efecto, aunque parezca de sino trágico, resulta que la precariedad institucional del Estado peruano —a nivel de profesionalismo, regulaciones, procedimientos y remuneraciones— jugó un papel que planteaba ciertos límites aun para una empresa con el volumen de capital y el poder de Odebrecht. Podría esperarse que la empresa tuviera pleno control de las tramas de corrupción. Sin embargo, el pandemonio de micro lealtades y alineamientos poco santos que campean en la administración pública (clientelismos, patrimonialismos, nepotismos y un largo etcétera) delinearon un complejo escenario, donde algunos resultados podían ser relativamente impredecibles. Odebrecht no podía asegurar imponerse en toda circunstancia en medio de las complejas tramas en las que se vio involucrada. En cualquier caso, lo suyo era tener fuerza decisiva en las batallas más importantes¹⁶.

Así pues, la cuestión de la precariedad estatal para los distintos niveles de gobierno y sus funcionarios es un asunto crucial que complejiza la escena puesto que ninguno de estos procesos es puramente lineal; cada uno de ellos conoce marchas y contramarchas asociadas a las distintas lealtades que entre sí portan inversionistas y funcionarios. En este juego de lealtades, los funcionarios no ofrecen la propia lealtad a una mera abstracción (el dinero, el capital), sino a inversionistas concretos con intereses en competencia con otros inversionistas, competencia cuyo sentido no es ni la satisfacción del consumidor ni el bienestar del ciudadano, sino la acumulación para el capitalista y el lucro ilícito para el funcionario¹⁷. Desde nuestra clave de lectura, las prácticas corrup-

16 La dialéctica entre los niveles macro y micro de la corrupción en el Perú son asunto que merecería una atención propia en línea con la pretensión de una lectura no moralista ni institucionalista de las prácticas corruptas en el país.

17 Nuevamente, el caso Odebrecht es singular en este punto: organizaba consorcios empresariales que competían en paralelo por un mismo proyecto de inversión pública o que participaban en varios proyectos con la debida concertación de las propuestas de modo que se turnaran las adjudicaciones. En todos los casos, Odebrecht aseguraba lugares privilegiados en la rotación de

tas articuladas por Odebrecht configuran redes de variada índole con contrapartes públicas y privadas que fortalecen su posición de dominio en el mercado de la construcción gracias a los favores públicos con los cuales lograba su reproducción sinérgica. Así pues, la producción capitalista promueve estas redes, *i.e.* las hace *posibles*, a la vez que depende de ellas, *i.e.* le resultan *necesarias* para continuar y fortalecer su acumulación.

En síntesis, entre el conjunto de prácticas empresariales y públicas articuladas para beneficio de la corrupción se perfila la figura de un *lobby estructural*. Por ello nos referimos al sistema organizacional conformado por la agencia pública y privada que genera una alta efectividad para los fines de la corrupción. Su éxito remite a sofisticados recursos de racionalización institucional (instancias de decisión fácticas, leyes y reglamentos, diseños de gestión privados y públicos, entre otros) e ideológica; recursos prestos para satisfacer la mutua necesidad que venimos refiriendo entre modelo económico y régimen político. El carácter estructural de esta figura remite a que las prácticas corruptas en torno de Odebrecht ponen de manifiesto que ni lo público y lo privado, ni el Estado y el mercado, pueden ser entendidos como dimensiones independientes que encuentran en tales prácticas a excepciones o malas disposiciones de algunos individuos. Más bien, bajo el régimen de dominación neoliberal, lo público y lo privado, el Estado y el mercado, se reproducen conjuntamente en tanto trama de intereses vinculada a nivel sistémico. La corrupción, de este modo, pierde sustancia propia y puede ser caracterizada como un aspecto que hace posible la reproducción conjunta de dicho régimen.

De este modo, el fenómeno de mega colusión que se aprecia en el caso Odebrecht no puede ser leído de una manera simplificadora, donde una mala empresa con malas prácticas y malos gestores doblegó autoridades y funcionarios públicos igualmente malvados. La trama en cuestión, por supuesto, se actúa por gestores, autoridades y funciona-

las asignaciones, se hallaba presente directa o indirectamente en todos los consorcios, o cobraba alguna comisión a sus contrapartes empresariales por “el servicio” de hacer que todo esto sea posible.

rios diversos, pero es actuada bajo ciertas condiciones de posibilidad históricas. La notable capacidad de Odebrecht, el “profesionalismo” con que sacó adelante su diseño estratégico al servicio de su propia acumulación capitalista por medio de la construcción de sofisticadas relaciones y un *staff* de operadores y técnicos, no es una fuerza unilateral ni omnipotente al servicio del mal. Más bien, el saber estratégico y técnico de Odebrecht al servicio de sus afanes de acumulación, supo identificar los lugares donde los intersticios legales y administrativos permitían su incursión, y para hacerla exitosa supo dar con los operadores adecuados para proceder sin mayores sobresaltos por varios lustros.

En clave dialéctica, resulta de interés anotar que la Constitución fujimorista, tanto hizo posible a Odebrecht, cuanto ofrece los recursos para procesar judicialmente el caso. El interés capitalista necesita de las contrapartes legales e institucionales que le hagan viable, lo cual no significa algún tipo de control absoluto sobre las leyes y las instituciones. Ni el neoliberalismo ni el caso Odebrecht son la excepción a esta regla, aunque por cierto porten su especificidad. En este caso, se retrata lo que significa que el Estado responda al interés privado capitalista bajo el régimen neoliberal en el Perú. A su turno, dicho interés se hace viable mediante tramas de redes personales instaladas en el funcionariado público y en la misma dirección del Estado.

En el caso que nos ocupa, la colusión se dio bajo las formas legales e institucionales del Perú neoliberal. Visto en términos de la competencia capitalista, Odebrecht gana la partida a otras empresas de su sector gracias a estas redes y prácticas. Se trata de recursos con los que se potencia la competitividad de la empresa. Dada la condición sistémica de las prácticas corruptas que venimos refiriendo, tenemos entre manos un mercado, conformado por actores privados y públicos, donde se sostienen las empresas más eficientes en el juego de la corrupción. Por supuesto, el mercado premia la eficiencia y los *managers* de Odebrecht siempre tuvieron esto muy claro. Para consumir su éxito, no se alineó con ninguna idealización liberal ingenua sobre la competencia mercantil; más bien, se situó alineado con el marco jurídico establecido y lo despachó sin pudor en función de sus expectativas de ganancia.

El polo contraparte de esta trama viene dado por el aparato público vinculado con el sector construcción, donde hay que considerar a los legisladores que velan por las condiciones generales de la producción en el mismo. Para el caso, se trata de las condiciones para mantener un diseño constitucional y legal que mantenga a raya cualquier iniciativa por contravenir la prioridad de la inversión privada sobre el interés común en el campo de la construcción. Debe, asimismo, considerarse a distintos sectores del Poder Ejecutivo, así como a las instancias que el sentido común fetichista de nuestra cultura política llama “independientes”; en buena cuenta, todo el ecosistema organizacional vinculado a la promoción de la inversión liderados por instancias como Proinversión. En medio de la precariedad institucional de los poderes públicos en el país, el conjunto de actores aquí concernidos también venía caracterizado por la fragmentación, así como por vastos conflictos internos de mayor o menor envergadura. Para Odebrecht, el asunto podía pasar por lidiar con funcionarios claves en algún lugar del aparato estatal. O bien, debían activarse distintos resortes en partidos políticos que, cada vez más, en las primeras décadas del siglo XXI, terminaron de hundirse como lugares ideológicamente empobrecidos, meras plataformas de proto caudillos que, en realidad, estaban haciendo obscenos negocios privados a costa del interés común, o que directamente se convirtieron en organizaciones criminales. Algunas de estas *partes interesadas* encontraron un camino para su subsistencia y reproducción en las manos del libre inversor de origen brasileiro que nos ocupa; libertad que bien valía cuidar y sostener.

Desde estas líneas que, sin duda, simplifican una realidad bastante más compleja, puede establecerse que hay condiciones estructurales que hacen viables y exitosas las prácticas denominadas corruptas en torno de Odebrecht. Más aun, dan elementos para trazar la cuestión de la necesidad histórica de la misma bajo el Perú neoliberal. ¿No requirió un modelo de negocio como el de Odebrecht de una contraparte política sistémicamente dispuesta para la menor regulación pública y la mayor opacidad posible? ¿No requirieron, a su turno, los actores políticos del caso de los recursos de la inversión corruptora para sostener su propia existencia? ¿No fueron acaso estas prácticas parte del buen “clima de

negocios” que atrajo altos niveles de inversión privada y estuvo en la base del crecimiento económico reciente? Las prácticas denominadas corruptas en el caso de Odebrecht, pues, se presentan al interior de la dialéctica entre necesidad y posibilidad que venimos anotando.

Desde un punto de vista jurídico-institucional, algunas de estas prácticas pueden ser legales o no serlo. Desde el punto de vista que aquí proponemos –y que tendría que ser validado por futuras investigaciones empíricas– la “corrupción”, en tanto aprovechamiento particular de lo público a manos de algún interés privado, es una clave de lectura que incluye tales prácticas. Los enfoques tradicionales se ocupan de estas prácticas desde la disociación entre lo público y lo privado, desde la legalidad y la institucionalidad constitucional vigente. Proponemos como alternativa asumir la complejidad contradictoria que es propia de la totalidad social en juego y discutir la utilidad de una noción normativista de la corrupción a la que se le puede escapar la más elemental conciencia de que en ocasiones la ley no necesariamente sirve a los intereses de todos.

Conclusiones

La corrupción es un concepto problemático. Por una parte, se relaciona con un consenso social que condena un mal que se presenta como extendido y perjudicial. Esto le da al fenómeno un sentido que casi no es cuestionado y que tiene efectos prácticos en las conductas. El Perú es concebido como un país altamente corrupto, pues en toda la historia, en todas las esferas sociales, en todos los niveles de la jerarquía de poder, encontraríamos corrupción. Agreguemos a ello la cuantiosa evidencia judicial, mediática y vivencial de la misma. De esta constatación, surge una posición indignada que se planteará luchar contra los corruptos, o una posición cínica que aceptará su poder como algo dado y de lo que eventualmente se podrá sacar provecho.

Sin embargo, el concepto muestra límites que oscurecen el análisis y truncan, en consecuencia, las posibilidades prácticas de resolver el problema social que nombra. Estas limitaciones se desprenden de su formulación normativa. La corrupción se funda en el acto de trasgredir

una norma positiva o moral. Se trata de una abstracción que borra la especificidad de las prácticas, los contextos y los actores. Sobornos en las altas esferas del poder estatal en el periodo neoliberal en favor de empresas multinacionales, en municipios distritales en beneficio de allegados familiares en busca de empleo, en prefecturas andinas en favor de gamonales tradicionales a mediados del siglo pasado o en centros de autoridad coloniales en favor de comerciantes criollos; todo ello sería simplemente “corrupción” y los protagonistas nada más que “corruptos”. Con esta operación se pierde el contenido social específico de las prácticas en cuestión y, con ello, sus condiciones reales de generación.

Adicionalmente, entra a operar un proceso de individualización del fenómeno: los protagonistas son individuos que decidieron actuar de un modo u otro; esto es, que se corrompieron. Además, los hechos de corrupción aparecen como “casos”. Es claro aquí el trasfondo normativo y judicial. Las trasgresiones deben castigarse y, para hacerlo, deben individualizarse. Así se cuente con evidencia de prácticas sistemáticas y predecibles, este razonamiento solo permitirá identificar un aumento de los casos, a modo de agregación. Serán muchos los casos y muchos los corruptos. La *producción social de estas prácticas* queda, pues, negada. A lo más, el concepto permitirá preguntarnos por los factores que aumentan o disminuyen los casos de corrupción, pero aun en aquel análisis la corrupción seguirá apareciendo de forma idealizada, sin entronque social alguno.

Por último, en cuanto la trasgresión se define siempre en relación con una norma, el concepto la dará por sentado y la excluirá del análisis. Con ello, excluirá también el arreglo institucional en que tal norma se sitúa, así como las relaciones de poder que lo sostienen. Los efectos casi imperceptibles de este razonamiento son múltiples. Los actos de corrupción serán vistos como corruptos *en sí mismos*, a pesar de que sean definidos siempre *desde* una formulación normativa. El “tráfico de influencias”, por ejemplo, será tratado como un acto de corrupción *en esencia*. Antes de entender el lugar de las prácticas nombradas como “tráfico de influencias”, por ejemplo, en la actividad empresarial que persigue ventajas estatales, se las conceptualizará exclusivamente desde su definición legal, descuidando las formas no normadas de prácticas

abiertamente instrumentalizadoras de las políticas públicas en función del interés privado. Al mismo tiempo, las normas y las instituciones se verán como elementos externos que pueden ser perfeccionados para aminorar los actos de corrupción. Serán vistas, pues, también por fuera de la producción social.

El resultado es la fetichización, tanto de los marcos institucionales, como de los actos mismos de corrupción; esto es, su conceptualización como realidades ideales ubicadas por fuera de las relaciones concretas que generan las instituciones y la lógica que efectivamente rige el funcionamiento de la sociedad. En términos analíticos, el concepto es muy poco útil. Nos enfrenta a un razonamiento con evocaciones religiosas gnoseológicamente improductivas. La corrupción, los corruptos y las normas son pensadas casi como el pecado, los pecadores y la ley de Dios. No hay conflicto, no hay estructuras sociales, no hay historia: es *trasgresión sustantivada*, mera idea. Pero en los sentidos comunes y en las conductas se encuentran elementos muy concretos y reales. Tan reales como los legajos judiciales del caso Odebrecht, que comprometen a políticos y autoridades de diverso rango en todos los gobiernos del periodo democrático neoliberal.

A pesar de ello, a nuestro juicio no cabe descartar simplemente el fenómeno, sino “rescatarlo” de la conceptualización convencional y *encontrar en las prácticas que son nombradas como corruptas sus determinantes intrínsecos*. En esto consiste la labor crítica tal como es concebida desde el marxismo y que hemos llevado adelante a lo largo de este capítulo. Lo que hemos planteado es que, desde una delimitación operativa de las prácticas corruptas que se base en la obtención de beneficios privados a partir de favores estatales irregulares, se encuentra una vía de entrada al estudio del poder. Encontramos actores, estrategias, recursos, relaciones sociales, prácticas instituidas, contenidos culturales y posiciones en la estructura socio-productiva que entran a tallar para definir ganadores y perdedores en la sociedad.

Se abre, de esta manera, un vasto campo de análisis que tiene una ventaja doble: libera al análisis del poder del fetichismo político-estatal que predomina en el razonamiento institucionalista de la política, y sitúa a las prácticas consideradas corruptas en el funcionamiento general

de la sociedad. En este último sentido, dejamos de verlas como anomalías, como mera trasgresión, y pasamos a comprender su carácter *posible y necesario* en la estructura de poder en la que tienen lugar y en la lógica general de funcionamiento de la sociedad. Por ejemplo, en el régimen de dominación neoliberal inaugurado en la década de 1990, tanto en su periodo autoritario, como en su periodo de democrático-constitucional, las prácticas corruptas en las altas esferas del poder político constituirán una característica propia de la forma de hacer negocios en el Perú, expresión espontánea de la dinámica de la competencia capitalista en un Estado altamente permeado y dirigido por la gran empresa y sus redes personales de influencia.

El régimen de dominación neoliberal de las últimas tres décadas ha sido sistemáticamente representado por la ideología de los sectores dominantes como un periodo de bonanza y mejora de las condiciones de vida de los peruanos. Esto sin mayor problematización respecto de sus contenidos, sus asimetrías, sus injusticias y su insostenibilidad. Indicadores como los asociados al crecimiento económico o a la reducción de la pobreza aparecen como “datos objetivos”. En realidad, son agregaciones abstractas que, o bien no dan cuenta, por ejemplo, de los obscenos desbalances de dicho crecimiento, o bien ocultan decididamente los límites estructurales que el libre mercado establece en contra de la población en peor condición de reproducir su existencia debido a su exclusión de la propiedad y a la falta de oportunidades para obtener ingresos. En cambio, desde un enfoque teórico con sentido totalizador, la lectura de estos indicadores puede atender la complejidad de los procesos sociales implicados y la trama de poder desde los que tienen lugar, dejando precisada su artificialidad y su carácter abstracto. Por lo demás, se trata de abstracciones sumamente propicias para los poderes dominantes. Las prácticas corruptas asociadas a indicadores como estos —y muchos más— son uno de esos aspectos decididamente invisibilizados en el reporte de nuestro “progreso neoliberal”. El caso Odebrecht ha arrojado luces sobre prácticas sociales recurrentes que dicho progreso hace posible y que resultan necesarias para la viabilidad de los grupos de poder en el mercado y el Estado. Desde la mirada propuesta, confrontar las prácticas denominadas corruptas desde la raíz de su existencia

social bajo el actual modelo de desarrollo capitalista implica confrontar la economía neoliberal y la institucionalidad jurídico-política del Estado de derecho. Ambas dimensiones se reproducen conjuntamente para hacer valer la acumulación del capital sobre el interés común en la etapa neoliberal actualmente en crisis, pero aún vigente, en el Perú y en el mundo.

Nuestra propuesta para reformular el estudio de las prácticas denominadas corruptas permite arraigar este objeto firmemente a la tierra social donde encuentra terreno fértil para su crecimiento, sostenibilidad y resiliencia. Las cuestiones que aquí hemos planteado, por cierto, no se pueden resolver en términos puramente teóricos y requieren del desarrollo de investigaciones científico-sociales sobre cada una de estas relaciones. Este texto, pues, no ha pretendido demostrar sino proponer una *hipótesis* para futuras investigaciones. Apuntamos a comprender los fenómenos regularmente concebidos como parte de la “corrupción” desde el punto de vista de la mutua necesidad de los distintos actores de la compleja trama social formada entre los agentes del mercado y los agentes del Estado en el Perú. Se trata de una necesidad que no se resuelve con alguna reforma institucional específica sin tocar el fundamento del régimen de dominación en cuestión: la prioridad del interés capitalista sobre el interés común bajo el régimen neoliberal. Las prácticas denominadas corruptas que nos han ocupado son mucho más que la excepción a la regla o que la anomalía hecha presente al azar. Más bien, nuestra propuesta heurística para la investigación empírica es que el modelo de desarrollo neoliberal encuentra en dichas prácticas a una condición inherente dadas sus propias determinaciones históricas.

De cara a la investigación científico-social que ponga a prueba nuestra hipótesis, correspondería: i) indagar en determinadas *prácticas nombradas como corruptas* a propósito de lo que ellas muestran en términos del juego de poder en el régimen neoliberal, y ii) precisar en qué sentido la *transgresión* que tales prácticas realizan es sistemática y predecible, por lo menos, en lo que refiere a las altas esferas del poder político, pues se vincula con un modo instituido de hacer negocios bajo un régimen cuya prioridad es la acumulación capitalista. Con ello, quedarán debidamente establecidas las condiciones históricas de posi-

bilidad de las prácticas denominadas corruptas. Para atender a la cuestión de la necesaria interdependencia entre estas prácticas y el régimen neoliberal, habrá que indagar si, en efecto, este régimen sería posible sin tales prácticas. Para ello, esperamos haber provisto de algunas razones para prescindir de los recursos esencialistas sobre “la corrupción”, así como para identificar a los sujetos sociales beneficiados por este tipo de prácticas que no son sino los más poderosos poseedores de capital en el país —cuyo histriónico rechazo a la corrupción es tan revelador como su simultánea celebración del actual modelo de desarrollo donde “la corrupción” arraiga.

El mismo análisis podría ensayarse para entender las prácticas denominadas corruptas en otros niveles de la jerarquía estatal y en otros ámbitos sociales. Desde la perspectiva que defendemos, podremos discernir la especificidad de prácticas como el soborno a un policía de tránsito ante una infracción, el pago al secretario de un juez para que agilice un proceso civil, la búsqueda del favor de una enfermera para acceder a una cama en un hospital, o el pago de sobornos a una autoridad municipal para realizar trabajo de venta ambulatoria en zonas restringidas. En estos casos, ubicados en los niveles jerárquicos inferiores del Estado, aquellos que se relacionan directamente con la vida cotidiana de la población, parecieran manifestarse prácticas que configuran una *institucionalidad real* altamente estable y acaso funcional a la lógica general de la dominación social vigente.

Cabe preguntarse si es que, de no existir tales porosidades en la institucionalidad oficial, la vida de los sectores sociales mayoritarios sería viable y el país —tal como está organizado hoy— sostenible. En términos productivos, nótese que *sería imposible que la mayoría de familias peruanas resuelva su vida material si de la noche a la mañana el Estado estuviera en capacidad de lograr un cumplimiento estricto de su normativa laboral, tributaria y municipal para el ejercicio del trabajo*. Baste mencionar que siete de cada diez trabajadores se desenvuelve en actividades productivas con elementos “informales”¹⁸. Mientras las prácticas em-

18 <https://rpp.pe/economia/economia/mas-77-de-peruanos-trabajaron-en-la-informalidad-en-el-ultimo-ano-segun-el-inei-noticia-1342301>

presariales de corrupción en la dirección del Estado redundan en una privatización del aparato público acicateada por la competencia capitalista, las micro-trasgresiones podrían ser una forma limitada y marginal de democratizarlo al interior del modelo de desarrollo neoliberal. No estamos en condiciones de desarrollar ahora esta hipótesis. Basta señalarla, sin embargo, para indicar rutas de trabajo posibles que se abren desde un acercamiento crítico, no fetichizado, al funcionamiento del poder y de las instituciones, lejos de los grilletes normativos e ideológicos de la mirada convencional.

En aquella labor, el estudio de las prácticas denominadas corruptas nos ubicará en una posición mejor situada. No para ensayar un alegato moralista contra la corrupción, sino para comprender el sentido real del funcionamiento del poder. Importarán los cimientos del poder y no etéreos vicios morales. Importarán los sectores sociales que se benefician de las prácticas corruptas y no sus malévolas personificaciones. De este modo, queda en entredicho el edificio de poder de las clases dominantes, las reglas sociales mediante las cuales se tornan en los ganadores de un juego en el que las prácticas denominadas corruptas no son mera anomalía. Entonces, las “luchas contra la corrupción” a lo mejor se presenten menos consensuales, más incómodas, definitivamente lejanas a la condena histriónica de los sectores dominantes; y, por ello mismo, más eficaces para confrontar las condiciones que les dan lugar.

Bibliografía

- Arellano Gault, D. (2017). Corruption as an organizational process: Understanding the logic of the denormalization of corruption. *Contaduría y Administración*, 62(3), 827-842. <https://doi.org/10.1016/j.cya.2016.01.008>
- Bahoo, S., Alon, I., & Paltrinieri, A. (2020). Corruption in international business: A review and research agenda. *International Business Review*, 29(4), 101660. <https://doi.org/10.1016/j.ibusrev.2019.101660>
- Bautista-Beauchesne, N., & Garzon, C. (2019). Conceptualizing corruption prevention: A systematic literature review. *Journal of Financial Crime*, 26(3), 719-745. <https://doi.org/10.1108/JFC-10-2018-0106>

- Bermudo, J. M. (1975). Introducción. En *El concepto de praxis en el joven Marx*. Península.
- Bordieu, P., & Teubner, G. (2000). *La fuerza del derecho*. Siglo del Hombre Editores, Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, Instituto Pensar.
- Cavero, O. (2023). “Crisis de régimen, levantamiento popular y violencia restauradora”. *Vuelapluma*, 23, Lima: Universidad de Ciencias y Humanidades.
- Chan, A. P. C., & Owusu, E. K. (2017). Corruption Forms in the Construction Industry: Literature Review. *Journal of Construction Engineering and Management*, 143(8), 04017057. [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)CO.1943-7862.0001353](https://doi.org/10.1061/(ASCE)CO.1943-7862.0001353)
- del Aguila, L. (2019). Neoliberalismo, Estado de derecho y gestión de la corrupción. *Innova G*, 5, 41-50.
- del Aguila, L., & Sotomayor, J. E. (2019). “Marx contra el socialismo real”. En O. Cavero (Ed.), *El poder de las preguntas. Ensayos desde Marx sobre el Perú y el mundo contemporáneo* (pp. 581-676). Universidad de Ciencias y Humanidades.
- Della Porta, D., & Vannucci, A. (2012). *Corrupt exchanges: Actors, resources, and mechanisms of political corruption*. Aldine de Gruyter.
- Dimant, E., & Tosato, G. (2018). CAUSES AND EFFECTS OF CORRUPTION: WHAT HAS PAST DECADE’S EMPIRICAL RESEARCH TAUGHT US? A SURVEY. *Journal of Economic Surveys*, 32(2), 335-356. <https://doi.org/10.1111/joes.12198>
- Dimitrov, M. K. (2014). What the Party Wanted to Know: Citizen Complaints as a “Barometer of Public Opinion” in Communist Bulgaria. *East European Politics and Societies: And Cultures*, 28(2), 271-295. <https://doi.org/10.1177/0888325413506933>
- Durand, F. (2016). *Cuando el poder extractivo captura el estado: Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú* (Primera edición). Oxfam.
- Durand, F. (2018). *Odebrecht: La empresa que capturaba gobiernos* (Primera edición). OXFAM.

- Durand, F. (2019). *La captura del Estado en América Latina: Reflexiones teóricas*. Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Elliott, K. A., & Mauro, P. (Eds.). (1996). The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditures: A Cross-Country Analysis. En *Corruption and the global economy* (pp. 83-107). Institute for International Economics.
- Godínez, J. R., & Liu, L. (2015). Corruption distance and FDI flows into Latin America. *International Business Review*, 24(1), 33-42. <https://doi.org/10.1016/j.ibusrev.2014.05.006>
- González Prada, M. (1917). *Páginas Libres*. Sociedad Española de Librería.
- Heywood, P. (2020). A political approach to corruption. En A. Mungiu-Pippidi & P. Heywood (Eds.), *A Research Agenda for Studies of Corruption* (pp. 27-40). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781789905007>
- Hobbes, T. (1980). *Leviatán o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*. Fondo de Cultura Económica.
- Huber, L. (2008). *Una interpretación antropológica de la corrupción*. 130.
- Huntington, S. P. (1991). *The third wave: Democratization in the late twentieth century* (Nachdr.). Univ. of Oklahoma Press.
- Johnston, M. (2004). Corruption and Democratic Consolidation. En E. Kreike & W. C. Jordan (Eds.), *Corrupt histories* (pp. 138-164). University of Rochester Press.
- Kassab, H. S., & Rosen, J. D. (2019). South America. En H. S. Kassab & J. D. Rosen, *Corruption, Institutions, and Fragile States* (pp. 135-159). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-04312-4_7
- Khelil, I., Khelif, H., & Amara, I. (2021). Political connections, political corruption and auditing: A literature review. *Journal of Financial Crime, ahead-of-print*(ahead-of-print). <https://doi.org/10.1108/JFC-12-2020-0257>
- Köbis, N., Jackson, D., & Irigorri Carter, D. (2020). Recent approaches to the study of social norms and corruption. En A. Mungiu-Pippidi & P. Heywood (Eds.), *A Research Agenda for Studies of*

- Corruption* (pp. 41-53). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781789905007>
- Locke, J. (1999). *Segundo tratado sobre el gobierno. Un ensayo sobre el verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*. Biblioteca Nueva.
- Lukács, G. (1969). *Historia y conciencia de clase. Estudios de dialéctica marxista*. Editorial Grijalbo.
- Marx, K. (1977). Líneas fundamentales de la crítica de la Economía Política (Grundrisse). En *Obras de Marx y Engels, vols. 21-22*. Grijalbo.
- Marx, K. (2003). Prólogo. En *Contribución a la crítica de la Economía Política*. Siglo XXI.
- Marx, K., & Engels, F. (1970). *La ideología alemana*. Pueblos Unidos / Grijalbo.
- Marx, K., & Engels, F. (2005). Manifiesto del Partido Comunista. En *El Manifiesto Comunista de Marx y Engels*. Turner.
- Mauro, P. (1995). Corruption and Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3), 681-712. <https://doi.org/10.2307/2946696>
- Maya, M. L. (2018). Populism, 21st-century socialism and corruption in Venezuela. *Thesis Eleven*, 149(1), 67-83. <https://doi.org/10.1177/0725513618818727>
- Morales, D. A. S., Pisco, M. C. A., & Quispe, M. del C. N. (2018). Prólogo al Número Especial: Gran corrupción y actores privados en América Latina. *Revista Andina de Estudios Políticos*, 8(2), i-v. <https://doi.org/10.35004/raep.v8i2.171>
- Mungiu-Pippidi, A., & Fazekas, M. (2020). How to define and measure corruption. En A. Mungiu-Pippidi & P. Heywood (Eds.), *A Research Agenda for Studies of Corruption* (pp. 7-26). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781789905007>
- Mungiu-Pippidi, A., & Heywood, P. (2020). Making sense of corruption studies: An introduction. En A. Mungiu-Pippidi & P. Heywood (Eds.), *A Research Agenda for Studies of Corruption* (pp. 2-6). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781789905007>
- Philipps Zeballos, A. (2018). Corrupción como problema de acción colectiva: Hacia un enfoque más ajustado para pensar la reforma

- institucional en América Latina. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 9(17), 176-211. <https://doi.org/10.18800/politai.201802.006>
- Quiroz, A. W. (2014). *Historia de la corrupción en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Rawls, J. (1995). *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica.
- Rose, J. (2018). The Meaning of Corruption: Testing the Coherence and Adequacy of Corruption Definitions. *Public Integrity*, 20(3), 220-233. <https://doi.org/10.1080/10999922.2017.1397999>
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge University Press.
- Školník, M. (2020). Corruption and Political Participation: A Review. *Sociální Studia / Social Studies*, 17(1), 89-105. <https://doi.org/10.5817/SOC2020-1-89>
- Umpierrez De Reguero, S., Diaz-Christiansen, S., & Ríos Rivera, I. (2016). La incidencia del Socialismo del siglo XXI en la construcción de un Estado eficiente. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies / Revue canadienne des études latino-américaines et caraïbes*, 41(3), 389-409. <https://doi.org/10.1080/08263663.2016.1225687>
- Wallis, J. J. (2006). The Concept of Systematic Corruption in American History. En E. L. Glaeser & C. D. Goldin (Eds.), *Corruption and reform: Lessons from America's economic history* (pp. 23-62). University of Chicago Press.
- Weber, M. (2014). *Economía y sociedad*. FCE - Fondo de Cultura Económica.
- Zhllima, E., Imami, D., Rama, K., & Shahini, A. (2018). Corruption in Education during Socialism and the Postsocialist Transition: The Case of Albania. *Region: Regional Studies of Russia, Eastern Europe, and Central Asia*, 7(2), 51-70. <https://doi.org/10.1353/reg.2018.0016>

SECCIÓN V:
LAS FUERZAS POLÍTICAS.
LOS INTELECTUALES

UN PARTIDO AGONISTA

AGUSTÍN HAYA DE LA TORRE

La crisis actual del APRA

La situación crítica por la que atraviesa el Partido Aprista Peruano es probablemente la más seria de sus ocho décadas de historia. No solo perdió la inscripción legal por no participar en las elecciones generales en el 2021, sino que su dirección política terminó aliándose con fuerzas de la derecha y de la extrema derecha, lo que motiva una severa crisis de identidad.

Para entender cómo se llega a una situación así de grave en el que era considerado el partido mejor organizado del Perú vale la pena repasar la herencia que dejaron su fundador y las primeras generaciones con las interpretaciones de Alan García Pérez, que dirigió al partido desde principios de los años ochenta hasta su trágico fallecimiento en el 2019, llegando a ser el único líder aprista en ganar la presidencia de la república en dos periodos (1985-1990 y 2006-2011).

Para comprender mejor los procesos ideológicos y políticos del partido es necesario subrayar que en términos de organización y militancia el Partido Aprista fue siempre una especie de “monarquía democrática”. La democracia interna, que era bastante intensa, se agotaba ante la figura del Jefe máximo, pese a sus centenares de miles de militantes a lo largo y ancho de todo el territorio. Repetía el molde de los viejos caudillismos de los partidos socialistas o comunistas del siglo pasado. No significa que con Haya de la Torre no existieran episodios muy intensos, de disputas, muchas de las cuales se explican por fuertes corrientes internas de crítica a su liderazgo y de rupturas importantes a lo largo del tiempo.

Pero al final se imponía su autoridad. Mucho se ha quedado en páginas perdidas de la historia, aunque puede ser estudiado todavía en la inmensa documentación dispersa. Después de la muerte del Jefe máximo, García Pérez de algún modo intentó repetir el mismo esquema, con menos suerte. Si bien ya todos los grandes líderes fallecieron, quedan algunos discípulos que algo conocen, y preservan importantes repositorios.

Víctor Raúl Haya de la Torre: trayectoria y pensamiento

Resulta obligatorio hacer una breve referencia a las etapas en el pensamiento del fundador del APRA, dada la trascendencia de su figura en la historia política del Perú del siglo XX. Antes de su primer exilio, como dirigente estudiantil participó en la Reforma Universitaria, así como en la jornada por las 8 horas entre 1918 y 1919. Adhirió entonces al pensamiento anarquista y antioligárquico de Manuel González Prada. Como presidente de la Federación de Estudiantes del Perú visitó el sur del país y recorrió Argentina, Uruguay y Chile. En 1923 lideró la oposición a la Consagración del Perú al Corazón de Jesús, a raíz de lo cual fue deportado.

Distingo cuatro etapas en su pensamiento. La primera del aprismo auroral (1918-1930); la segunda, la gran persecución (1931-1945); la tercera, el pactismo (1945-1968); y la cuarta, la democracia de los derechos (1969-1979).

Primera etapa: el aprismo auroral (1918-1930)

Desde su participación en la reforma universitaria, la jornada por las 8 horas de trabajo y su actividad contra la consagración al Corazón de Jesús, dispuesta por el gobierno de Augusto B. Leguía, forma su comprensión de la realidad peruana e internacional, donde sintetiza varias influencias: la revolución mexicana, el nacionalismo chino de Sun Yat-Sen, la experiencia inicial soviética —que presenció a lo largo de varios meses en 1924—, tentado en algún momento en organizar un partido de corte leninista. También se relaciona con el laborismo inglés durante

sus estudios en el London School of Economics y en la Universidad de Oxford.

Su primera fase como asilado político lo lleva a Cuba y México. En este país trabaja con José Vasconcelos, secretario de Educación, y conoce de primera mano los avatares de la Revolución Mexicana en sus años de institucionalización. La Federación Obrera Local lo acredita como delegado ante la revolución soviética, visita que consigue gracias a la gestión de Carleton Beals, representante del Partido Comunista de los Estados Unidos.

Una estadía de varios meses lo convierte en un testigo excepcional del proceso comunista a donde llega luego de la muerte de Lenin, en 1924. Trata a los altos dirigentes del partido bolchevique. Admira la oratoria y personalidad de León Trotsky, tiene amistad con el comisario de cultura Anatoli Lunatcharski y con los dirigentes de la Internacional Sindical.

En su viaje de retorno pasa una temporada en Berlín, donde queda deslumbrado por la intensa vida cultural, social y política de la Alemania gobernada por el partido social demócrata, que contrasta abiertamente con el naciente totalitarismo soviético, donde el partido único cancelaba las libertades democráticas y censuraba la vida intelectual.

Tras reponer su estado de salud en un sanatorio suizo, donde se encuentra con Romain Rolland -un destacado intelectual de izquierda-, llega a las islas británicas. Gran Bretaña se convierte por buen tiempo en una etapa de formación académica con los más solventes intelectuales de la élite socialista, lo que le permite confrontar la experiencia de la revolución bolchevique con el avance del laborismo inglés. Hacia fines de la década retorna a Alemania en la última fase de la república de Weimar, amenazada ya por el nazismo hitleriano.

Tales contrastes vividos entre la Rusia comunista y la Europa democrática lo llevan a diferenciarse de la corriente marxista leninista en el congreso antiimperialista de Bruselas de 1927. En dicho evento conoce a figuras de primera línea que marcarán buena parte del siglo XX como Chou en Lay y Ho Chi Min, así como a los más importantes líderes del comunismo latinoamericano, y donde también participa Albert Einstein, simpatizante de la izquierda internacional.

Entre estas influencias fue también muy importante el nacionalismo chino del Kuomintang. Las experiencias directas, el análisis político y su formación teórica le sirven para inaugurar una siguiente fase a partir de la redacción de *El Antiimperialismo y el APRA*, en 1928, aunque publicado en 1936.

Segunda etapa: la gran persecución (1931-1945)

Tras la caída del presidente Leguía (1930) retorna al Perú para participar en las elecciones de 1931. En setiembre de 1930 se funda en Lima la sección peruana de la Alianza Popular Revolucionaria Americana, que había sido lanzada como movimiento continental en México en 1924.

El APRA, a diferencia del comunismo de la época, nace como un frente de trabajadores manuales e intelectuales. En tal sentido, el programa del Partido Socialista de José Carlos Mariátegui no era muy distinto. Ambos se iniciaron en la misma corriente cultural y política aunque luego se distanciaron por su distinta concepción de la acción partidaria. El APRA sigue entonces un patrón que en cierta forma se acerca al de los partidos marxistas asiáticos, que incorporaba como su base social al campesinado, por el escaso desarrollo industrial que no permitía la existencia de un proletariado numeroso.

No hay que dejar de subrayar que tales organizaciones de base campesina mantienen distancias con el marxismo soviético cuando plantean frentes policlasistas. Este concepto posibilita que el APRA se convierta en un gran partido de masas frente a la prédica comunista de forjar un partido proletario, aunque en buena parte de su trayectoria no logra participar en democracia, porque sencillamente ésta no existía.

En 1931, el APRA denuncia fraude electoral ante la imposición del comandante Luis M. Sánchez Cerro como presidente. El nuevo gobernante al frente de la Unión Revolucionaria, de corte fascista, y con el respaldo de la oligarquía, desata un periodo de persecución e incluso expulsa del Congreso constituyente a los 27 representantes de la Célula Parlamentaria Aprista debido a las avanzadas reformas que entonces planteaban. El texto finalmente aprobado prohibió en su artículo 53 que los partidos de organización internacional fuesen reconocidos. De

esa manera se excluyó a quienes ya entonces sumaban por lo menos el 40% del electorado.

Comienza lo que el aprismo denomina “la gran persecución”, un periodo de insurrecciones populares y fuerte represión que dura prácticamente hasta 1945. En ese proceso su presencia popular era tan fuerte que al igual que otras fuerzas antioligárquicas en América Latina conseguía la adhesión organizada de soldados y oficiales en las propias fuerzas armadas. Las leyes de emergencia y seguridad interior prohíben la legalidad del APRA y del Partido Comunista.

Tercera etapa: el pactismo (1945-1968)

Terminado el gobierno de Manuel Prado en 1945, el gobierno del Frente Democrático Nacional, encabezado por José Luis Bustamante y Rivero, inaugura una tercera etapa en el desarrollo del aprismo. El fundador como político de realidades recogía los cambios históricos que moldeaban su pensamiento para dar las respuestas que consideraba adecuadas en cada tiempo.

Bustamante representa un gran acuerdo político de diferentes fuerzas ideológicas con un contenido antidictatorial y democrático. El Frente Democrático Nacional aglutinó a corrientes republicanas, católicas, progresistas y al Partido Aprista como su mayor fuerza organizada.

Sucede una fuerte confrontación entre las expectativas de transformación que alienta el APRA y la fuerte resistencia de los terratenientes y el imperialismo yanqui, que culmina con el golpe del general Manuel Odría en octubre de 1948 y la consiguiente ilegalización del partido.

Haya se asila en la Embajada de Colombia durante 5 años. Durante su estadía repasa y actualiza sus fundamentos ideológicos y da paso a una noción política que admite los avances del capitalismo democrático y el nuevo espacio que se abre con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, a cuya Comisión Nuclear fue convocado por las Naciones Unidas.

Ante la resolución de la Corte Internacional de La Haya la dictadura de Odría le permite salir del país en 1954. El Partido trabaja intensamente una alternativa democrática que posibilite la convocatoria

de elecciones generales en 1956. Tras varias dudas y la imposibilidad de participar con candidatura propia el partido opta por respaldar al banquero Manuel Prado Ugarteche, dejando de lado la opinión de un fuerte sector de la militancia que hubiese preferido apoyar al joven y progresista arquitecto Fernando Belaúnde Terry. En los últimos momentos de la campaña surgió como un candidato que atraía a sectores juveniles, populares y de clases medias, sin embargo, como no llegaron a un acuerdo, generándose mucha tensión por la personalidad de ambos, el jefe aprista considera más propicia su alianza con Prado.

Prado fue un político inteligente y capaz, que de alguna forma había hecho una alianza con los comunistas durante su primer gobierno (1939-1945) –bastante autoritario–, y luego con el aprismo. Prado le ofrece lo que el APRA pedía, que era su reconocimiento. Aunque Prado reconoce de inmediato su promesa de legalización, el pacto con la derecha le genera serios problemas con vastos sectores del partido, en especial con la juventud, que luego se agravan con la coalición con Odría. La Unión Nacional Odríista fue uno de los partidos que la oligarquía terrateniente logró organizar con cierto éxito. Este viraje a la derecha le cuesta al APRA la escisión de un sector juvenil radical, organizado como “APRA Rebelde”, y transformado después en el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), que se alza en armas influido por la revolución cubana.

Cuarta etapa: la democracia de los derechos (1969-1979)

La última etapa es la que más nos interesa para explicar la situación actual. Es un “aggiornamiento”: una puesta al día que hace el Jefe, volviendo a sus momentos más progresistas. En esta fase recupera las posiciones de una democracia social indoamericana. Ese fue siempre su gran idea, y la que orientó su práctica política. Así lo plantea en textos fundamentales que surgen de su asilo en los años 50 tales como *Treinta años de Aprismo* y *El mensaje de la Europa nórdica*.

El golpe militar de Juan Velasco Alvarado y sus reformas antioligárquicas remece la alianza política del APRA con la derecha, al punto de hacerle ver que las reformas de la Junta Militar eran prácticamente

las mismas desde que las propuso en su obra primigenia *El antiimperialismo y el APRA*. Hay una interesante entrevista a mediados de los años 70 con Julio Cotler, donde él le pregunta al fundador del aprismo por sus alianzas con la derecha, ya que de nuevo plantea un discurso progresista de democracia social. Responde que “sobrestimó” a la derecha. Percibe que su Programa Máximo era lo que Velasco realiza, aunque en dictadura y no en democracia. La reforma agraria, la participación obrera en la industria, la coexistencia de diversas formas de propiedad, eran sus viejas banderas. Aquí entonces ocurren varios episodios interesantes. Él se proclama como el “padre” de las reformas de Velasco. En mítines en la avenida Alfonso Ugarte reivindica esa paternidad, y le resta importancia a que sean realizadas por un gobierno militar.

Luego participa, por primera vez y de manera formal, en el esfuerzo del ex canciller alemán Willy Brandt, como Secretario General de la Internacional Socialista, que reconstruye la Segunda Internacional como una nueva organización mundial. La anterior había sido bastante vertical y autoritaria, como la Internacional Comunista, que exigía a todos los partidos afiliados seguir las mismas pautas. En cambio esta era un gran movimiento global de partidos afines, sin hegemonía europea o predominio de alguna disciplina estatutaria.

Participa con otros líderes en un evento en Caracas en 1976, presidido por Brandt, y donde están Rómulo Betancourt, los socialistas chilenos, el MNR boliviano, Liberación Nacional de Costa Rica, el PRD de República Dominicana, los socialistas uruguayos y argentinos. Y también nuevas fuerzas de izquierda que aparecían en ese entonces. Betancourt da el discurso inaugural, y Haya el discurso de cierre, donde acaba aceptando que el APRA participe en una Internacional que superaba su esquema eurocéntrico. Posteriormente esto se consolida bajo la presidencia de Alan García en 1986 en un congreso realizado en Lima, donde el APRA interviene ya como miembro orgánico.

Esta etapa encuentra su cúspide con su elección como presidente de la Asamblea Constituyente en 1978 y la formulación de la Constitución de 1979, la cual se estructura sobre la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que coloca como fin supremo de la sociedad y del Estado a la persona, un cambio respecto

a la concepción del socialismo marxista, en la que lo fundamental es el Estado, y no el individuo. Entramos a una aceptación plena de la libertad de los modernos: los derechos son de los individuos, y el Estado debe cumplir los deberes correspondientes para que tales derechos se realicen progresivamente. Tal concepto es muy importante. En Europa luego de la Segunda Guerra se colocaba en las constituciones la Declaración Universal como elemento clave. Por supuesto en la ONU esta Declaración, que se dio en 1948, evolucionaba en pactos y convenios sucesivos lo que da a lugar a una nueva legislación supranacional.

En la Asamblea Constituyente jugaron un papel relevante los social-cristianos (el PPC). En los debates concurrieron delegaciones de social-demócratas y social-cristianos alemanes que coadyuvaron a las definiciones del estado social y democrático de derecho y de la economía social de mercado. Mientras que las otras fuerzas de izquierda seguían ancladas en el viejo cartabón de corte marxista-leninista, stalinista (o hasta castrista) donde el Estado dispone sobre toda la economía y la sociedad, desconociendo la pluralidad política y social. La izquierda recién entiende la Constitución de 1979 cuando empieza a regir desde el gobierno de Fernando Belaunde y participa con cierto éxito electoral en las elecciones que se suceden en la nueva década. Aunque sin hacer un proceso suficientemente serio y consistente, dado el carácter progresista de dicha Constitución, Izquierda Unida terminó por defenderla en su práctica política.

El liderazgo de Alan García Pérez

Alan García, inteligente y audaz, aunque de un temperamento contradictorio que influye significativamente en sus decisiones políticas sobre todo en momentos extremos, llega al poder en el APRA mediante un conjunto de hábiles maniobras. No existía un sucesor designado por Haya. Armando Villanueva –quien también levantaba banderas de izquierda democrática– es derrotado por Belaunde en las elecciones de 1980, produciéndose luego su ruptura con Andrés Townsend. En esas circunstancias, García –por entonces Secretario de Organización del Partido, y perteneciente a las filas de Villanueva–, logró dar un salto

generacional importantísimo, donde desplaza a los viejos líderes y gana el siguiente Congreso, para sorpresa de generaciones que lo doblaban en edad. En las elecciones generales de 1985 derrota por amplio margen a la Izquierda Unida.

Sin duda su primer gobierno es de izquierda democrática. La novedad es que el APRA se presenta con un plan de gobierno bastante desarrollado, y en términos de estatizaciones mucho más amplio que el de Izquierda Unida. Mientras IU solamente proponía estatizar la empresa Southern y el Banco de Crédito, el APRA había vuelto a planteamientos de mayor envergadura. Sin embargo, dicho plan nunca se aprobó, por las incomodidades que creó en figuras más inclinadas al centro, como Luis Alberto Sánchez, quien tenía el peso suficiente para argumentar que el plan “contenía errores ortográficos y gramaticales”. Y así fue que nunca se publicó.

Su gobierno levantó una gran expectativa de transformaciones profundas. Anunció reducir el pago de la deuda externa al 10% de las exportaciones, con lo cual estaba casi alineado con Fidel Castro, quien había planteado el no pago de la deuda, que en esa época era un asunto de interés continental. A partir de ahí empezó a tener un liderazgo latinoamericano destacado. Convocó a la Internacional Socialista, y consolidó en ella la presencia del APRA.

Su carácter temperamental provocó la matanza de los penales, donde se avino a los sectores más duros de los militares y la derecha, lo cual le ocasionó dificultades muy serias. En 1987 dio otro paso de gran impacto: la estatización de la banca, de la que luego se arrepintió. Fue fruto más bien de su inestabilidad emocional, que le provocaba reacciones intempestivas, como en el caso de los penales. Tomó la medida sin consultar con la Comisión Política del Partido, sino solamente con algunas personas de izquierda. Si bien el proyecto fue defendido en las cámaras de diputados y senadores, la presión de la derecha y de un grupo de senadores apristas proclives a la conciliación con los sectores financieros, lo llevó a reconocer que un recurso de amparo avalado por un juez (octubre de 1987), la suspendiera. Finalmente, no se estatizó nada; quedaron para la crónica política algunos episodios, como la irrupción con una tanqueta en el Banco de Crédito.

Como presidente creía ser un gran economista. Así dispuso “que no suban los precios de los artículos de primera necesidad”, produciendo una considerable inflación. El fenómeno, de alguna manera, formaba parte del espíritu de cierto socialismo democrático de la época. Le había pasado a Friedrich Ebert en los lejanos años 20 en Alemania, y a Salvador Allende en Chile. Él seguía en ese discurso, pensando que con su voluntad la economía se podía estabilizar, en medio de la crisis de la deuda y el accionar terrorista de Sendero Luminoso. Todo esto terminó con la hiperinflación a fines de su periodo.

Pese a todo, su gobierno puede calificarse como progresista. Por lo mismo la respuesta de la derecha que había cooptado a Fujimori cuando dio el golpe de 1992 (al que el APRA y la izquierda apoyaron dos años antes contra Mario Vargas Llosa), intentó vengarse de la frustrada estatización y del lenguaje a veces incendiario del ex mandatario disponiendo su captura con un gran despliegue militar, del cual escapó. El incidente terminó con su asilo en Colombia.

Sin embargo, mantuvo su peso en el APRA, pues sin él los postulantes apristas fracasaban: en 1995, la candidatura de Mercedes Cabanillas no llegó al 5%, y lo mismo sucedió con Abel Salinas en el año 2000. García retorna entonces con un discurso más de centro-izquierda. En las elecciones del 2001 es derrotado en la segunda vuelta, pero impulsa un nuevo proceso de presencia orgánica del Partido en todo el país. En las primeras elecciones regionales, luego de la dictadura de Fujimori, el APRA gana en una docena de regiones, y ese es el preámbulo del triunfo del 2006. En el Partido ya había una corriente muy fuerte para restaurar la Constitución de 1979. Como presidente del partido opta por una línea más conciliadora que denomina de “centro social”.

En su segundo gobierno (2006-2011) no tuvo mayoría parlamentaria. Lo que vale la pena aclarar, porque generalmente hay aquí un equívoco: el APRA tuvo solamente 36 de los 130 parlamentarios. El reelecto mandatario tenía mucha experiencia, además de su voluntad política. La alianza principal que realizó no fue con el fujimorismo, sino con la UPP, que obtuvo alrededor de 40 representantes. Cuando se abre la nueva legislatura la UPP se divide exactamente en dos partes: la mitad, de la lista de Ollanta Humala, quien la había utilizado como

“vientre de alquiler”; y la otra responde a la dirección del congresista Aldo Estrada, titular de dicha organización, aliado del gobierno, durante todo el mandato.

A ellos luego se suma el PPC, con su vieja vocación de sostener a gobiernos, digamos “en buena onda”. Con esas fuerzas se ganaban las votaciones. En ocasiones se sumaba el fujimorismo con su pequeña representación. García se dedica entonces no a hacer grandes transformaciones, sino muchas obras, algunas de ellas importantes, aprovecha así el aumento de los ingresos por el alza de los recursos naturales, enfrentando una intransigente oposición humalista.

Después del 2011 sigue con su idea de “centro social”, preparando su cuarta candidatura. Hacia el 2014 percibe que su respaldo había perdido fuerza. Al parecer el discurso nacionalista y el fujimorismo le quitan electores al APRA. De modo que tanto por la izquierda como por la derecha el aprismo empieza a perder representación. Ante ello -de nuevo inconsultamente-, acuerda una alianza con el PPC. El resultado electoral fue muy malo: 5.82%, con lo cual se derrumbó su promocionada invencibilidad electoral. El partido entra en una seria crisis.

Hay que considerar dos circunstancias. Una es el deceso de Armando Villanueva el 2013. Esto es muy relevante en el imaginario partidario, porque él era el anclaje con la izquierda democrática dentro de la organización. Representaba una especie de valla moral y de crítico eficaz contra los “excesos” derechistas. Dado su prestigio de viejo luchador, y movilizándolo a muchos, de contenerlos, Villanueva se encargaba. García lo respetaba, sin jamás enfrentársele en público. La muerte del último líder histórico anuló esa barrera.

Más adelante se produce una situación que socava la estabilidad emocional del ex presidente. Sucede cuando se denuncia el caso Lava Jato y los fiscales lo acusan de encabezar una organización criminal. Publican entonces una lista que incluía a su círculo de confianza en el manejo económico. Duramente golpeado en su cultivada autoimagen, supuso como todos los involucrados que la sofisticación financiera de los sobornos de las constructoras brasileñas nunca se descubriría. Pierde los papeles y busca desesperadamente, sin éxito, una alianza con Fuerza Popular de Keiko Fujimori, también acusada como organización cri-

minal. Y acaba, como sabemos, con su suicidio el 17 de abril de 2019. Quizás esta tragedia pueda resumirse con la frase de Albert Camus en *El Mito de Sísifo*: “matarse es confesar”.

Deviene entonces un desastre mayor. Su gente de más confianza, a quienes impuso en la dirección del Partido, sin respetar la democracia interna -sobre todo a partir del 2017- se desbarranca con la denuncia de Lava Jato y con el sometimiento al fujimorismo, del cual terminan siendo prácticamente subsidiarios.

Así puede explicarse una situación caótica con pleitos fratricidas, desorganización, la pérdida de identidad, al aliarse en la práctica con el fujimorismo y hasta con sectores de la extrema derecha. En tales circunstancias y en su centenario la recomposición del Partido resulta de pronóstico reservado, pues si en la pasada coalición con el odriísmo consiguió desaparecerlo, ahora más bien la derecha fujimorista y la conversión de sus dirigentes en abogados de imputados por graves delitos de corrupción parece caer en una deriva sin retorno.

Los líderes desaparecidos, la militancia y el futuro

Dentro del Partido, al igual que en otras fuerzas semejantes encabezadas por personajes de este tipo, pervive la noción del líder ilustrado y carismático, capaz de marcar el derrotero de sus pueblos. En tal sentido, figuras parecidas a la de Haya en el continente son las de Juan Domingo Perón y Fidel Castro: personajes cuya intensa vida política cultivaron adhesiones multitudinarias. Tales liderazgos han predominado en muchos de estos partidos, porque la democracia contemporánea de los derechos y los ciudadanos no ha terminado de consolidarse en América Latina.

García por supuesto, como muchos en el APRA, trataba de imitar al maestro. Se sentía también un personaje cósmico, histórico, que dominaba el curso de los acontecimientos, y que podía encaminarlos. Lo que traducía en un ejercicio frenético del poder, al que se dedicaba 24 horas al día.

El caudillismo resultó un problema difícil de combatir desde sus orígenes. Víctor Raúl tuvo confrontaciones muy importantes con diri-

gentes obreros en los años 30. La revolución de Trujillo estalla antes de tiempo porque Manuel Barreto —el famoso “Búfalo”, desobedece las órdenes. Barreto venía del anarquismo, que era un componente muy significativo en la formación del APRA, y desobedeció en la planificación de un acto que probablemente pudo hacerse en mejores circunstancias. Simplemente se lanzó a la aventura; era un gran líder sindical, de fuerte predicamento, y superaba en sus bases sindicales a la propia autoridad del Jefe del Partido. Lo mismo pasó con otros, como Manuel Seoane, que fue posiblemente el último que pudo disputar la conducción (incluso como candidato a vicepresidente superó la votación del propio Haya de la Torre en las elecciones de 1962). Seoane fallece después de la campaña de 1963.

Hasta García el APRA tuvo una intensa dinámica interna; por eso a él no le fue fácil controlarla. Lo que hizo fue organizar diferentes círculos para administrar su poder, y tuvo la gran habilidad de manejar a los medios de comunicación para que diversas situaciones no trascendieran.

La militancia y el aparato estatal

El APRA compartió con los partidos socialistas la idea del partido-Estado. Recién estaba desarrollándose la democracia tal como la conocemos ahora, basada en derechos, que comienza en realidad con la Constitución de 1979. Los partidos social-demócratas, o comunistas de América Latina, son muy parecidos. El peronismo, el PRI, de igual forma. El PC cubano, o el sandinismo en el poder, también. Los partidos-Estado quieren copar todo lo que sea posible. Mientras que México se ha democratizado, Cuba no. Durante su larga vida política, las mismas condiciones históricas hacen que no supere esa concepción. En los años finales de Haya de la Torre se asume plenamente el Estado social y democrático de derecho; de ahí la importancia de la Constitución de 1979, que produce un cambio de eje.

El remanente del Partido identificado con el Estado se traduce en las corruptelas que conocemos. Es la vieja concepción. Es algo que debe superarse para lograr un partido de ciudadanos, en vez de un partido de

caudillos. En algún momento en el APRA se trabajó esta noción, hasta que García la derrotó.

Vale la pena agregar que en el Perú no existe la carrera pública administrativa lo que facilita la práctica clientelista de los diversos gobiernos hasta el presente.

De cara al futuro

En cuanto al porvenir, lo que hay que considerar es que García no formó un comando de alto nivel de acuerdo a la tradición orgánica. Desde el principio hubo personalidades destacadas como: Sánchez, Arévalo, Cox, Seoane, de las Casas, Villanueva, Prialé, Townsend. Personajes cultos que leían, escribían. De ahí surgió una abundante literatura aprista. García nunca permitió esto; seleccionó gente mediocre, y mantuvo en segundo plano a los más capaces, o neutralizando a unos con otros.

Intentó reemplazar la herencia ideológica de Víctor Raúl Haya de la Torre por su propia reinterpretación, que osciló desde su posición de izquierda en los años ochenta donde apostaba por un “futuro diferente”, hasta su viraje al centro social en *Noventa años de Aprismo*. Justificaba su aproximación a los sectores empresariales con su acercamiento al modelo chino, cuya cultura admiraba tal como lo demuestra en su libro sobre Confucio, presentado ante el propio comité central del Partido Comunista chino en Beijing.

El APRA vive una situación en extremo crítica por su crisis de representatividad electoral y la permanencia sin renovación de la dirigencia que dejó el ex presidente, identificada en el último tiempo con posturas de derecha, en abierta pérdida de identidad ideológica.

En el centenario de la fundación como movimiento continental lo que podría esperarse con cuadros apristas ahora dispersos, es la recuperación del Partido desde el pensamiento fundamental de Víctor Raúl y levantar una fuerza social demócrata de masas.

Bibliografía

- Alva Castro, L. (2004). Haya de la Torre, el señor asilo. Lima: Editora Matices.
- Camus, A. (1985). El Mito de Sísifo. Buenos Aires: Editorial Losada. Recuperado de: http://www.correoepc.cl/sitio/doc/el_mito_de_sisifo.pdf
- Cotler, J. (1994). Política y sociedad en el Perú: cambios y continuidades. Lima: IEP. Recuperado de: <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/iep/ddtlibro20.pdf>
- Del Toro Huerta, M. (2012). La Declaración Universal de Derechos Humanos: un texto multidimensional. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recuperado de: http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/fas_CSUPDH2-1aReimpr.pdf
- García Pérez, A. (1987). El futuro diferente: la tarea histórica del APRA. Lima: EMI.
- García Pérez, A. (2012). Pizarro, el Rey de la Baraja. Política, Confusión y Dolor en la Conquista. Lima: Titanium Editores. Recuperado de: https://kupdf.net/download/pizarro-rey-de-barajas-alan-garcia-perezpdf_59b6fdc108bbc52817ffde90_pdf
- García Pérez, A. (2012). Confucio y la Globalización. Comprender China y crecer con ella. Lima: Titanium Editores.
- García Pérez, A. (2013). Noventa años de aprismo: Hay, hermanos, muchísimo que hacer. Lima: Titanium Editores.
- García Pérez, A. (2019). Metamemorias (1949-2019). Lima: Planeta.
- Haya de la Torre, V. R. (1927). Por la emancipación de América Latina: artículos, mensajes, discursos (1923-1927). Buenos Aires: M. Gleizer Editor. Recuperado de: https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20180610110051/Haya_de_la_Torre.pdf
- Haya de la Torre, V.R. (2010). El antiimperialismo y el APRA. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú. Recuperado de: https://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2009/cem_vrht/documentos/EL_ANTIPERIALISMO_Y_EL_APRA.pdf
- Haya de la Torre, V.R. (2010). Treinta años de aprismo. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú. Recuperado de: <https://www.marxists.org/espanol/haya/1950s/treinta/treinta-anos-aprismo.pdf>

- Haya de la Torre, V.R. (2010). Mensaje de la Europa nórdica. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú. Recuperado de: https://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2009/cem_VRHT/documentos/MENSAJE_DE_LA_EUROPA_NORDICA.pdf
- Jeifets, L. y Jeifets, V. (2013). Haya de la Torre, la Comintern y el Perú: Acercamientos y desencuentros. Pacarina del Sur, año 4, núm. 16, julio-septiembre 2013. Recuperado de: http://www.pacarinadel-sur.com/home/huellas-y-voces/764-haya-de-la-torre-la-comintern-y-el-peru-acercamientos-y-desencuentros#_ednref65
- Molina, D. (2003). La Constitución según Juan Chávez Molina. Historia de un fraude con liquid paper. Ideele, 159, 71-73. <http://www.idl.org.pe/idlrev/revistas/159/159CHAVEZMOLINA.pdf>
- Owen, David and Davidson, Jonathan. Hubris syndrome: An acquired personality disorder? A study of US Presidents and UK Prime Ministers over the last 100 years, Brain, Volume 132, Issue 5, May 2009, pp. 1396–1406. <https://doi.org/10.1093/brain/awp008>
- Vallenas, H. (2012). Einstein y Haya de la Torre: Dos forjadores del siglo XX. Ojo Izquierdo, 15 de marzo, 1-9. <https://es.calameo.com/read/0009319424acd5d3a3b95>

LA IZQUIERDA VISTA DESDE LA IZQUIERDA

SERGIO BARRIO TARNAWIECKI

*A César Barrio Contreras, mi padre,
amante de la música sin palabras
y de la música de las palabras,
organizador de estibadores,
alumno de la clase obrera,
estudioso insaciable de todo lo pensado,
amante de todo lo amado,
doliente de todo lo sentido
y que -siendo ateo como yo-
me hizo entender a Cristo,
redentor de la bondad.*

PRÓLOGO

Esta reseña de la izquierda socialista en el Perú trata de la experiencia de organizaciones que se identifican como socialistas, nacidas desde fines del Siglo XIX hasta la fecha.

No busco hacer una nueva revisión histórica de este proceso, más allá de lo estrictamente necesario, sino hacer una valoración crítica y analítica de su recorrido desde los albores del anarquismo hasta la situación actual. Tomo en cuenta los cambios de la clase trabajadora, a fin de asumir los ideales socialistas desde una perspectiva actual: ecológica e internacionalista¹. Comparto conclusiones críticas, y hago un plan-

1 Cuando hable de los asalariados y los pobres de las ciudades y del campo los nombraré como la *clase trabajadora* en general, aun cuando se refiere también a los desempleados, a los jóvenes sin trabajo y a la inmensa mayoría de los mal llamados “informales”.

teamiento acerca de la dirección que a mi juicio puede y debe tomar la izquierda socialista hoy en día. Pido disculpas por las omisiones y errores de apreciación en los que pueda haber incurrido. Trabajé desde la perspectiva de quien es parte del proceso, desde mi compromiso espiritual y humano, que es también parte de la realidad que quiero contribuir a transformar.

En líneas gruesas, podemos decir que la experiencia de la izquierda socialista tiene tres etapas bien diferenciadas.

- La primera va desde sus orígenes (1890), pasando por la Revolución Soviética (1917), hasta la derrota de las revoluciones en Alemania y de la Oposición de Izquierda en la URSS (1923-29). En el Perú en esta etapa surge un fértil movimiento anarquista y anarcosindicalista y nacen el Partido Socialista (con Mariátegui) y el APRA (con Haya de la Torre).
- La segunda se origina con el ascenso de Stalin en la URSS, su consolidación internacional y el triunfo de la revolución en China. En esta etapa nace el Partido Comunista Peruano (1930, con Eudocio Ravines y Jorge del Prado) y ocurre el viraje del APRA, que cambia su concepción del capitalismo, por lo que la izquierda la acusa de defensora de la oligarquía y del imperialismo (1956). Los partidos comunistas incluyendo el peruano pasan del fracasado ultraizquierdismo del “tercer período”, al “frente popular”, y luego a la “coexistencia pacífica” y la renuncia práctica a la revolución socialista. Este viraje trae consigo el surgimiento de la Nueva Izquierda, los intentos electorales dentro de la democracia, y el brutal alzamiento armado de Sendero Luminoso (iniciado con el cruel ataque en Chuschi en 1980). Esta etapa culmina con la caída de la dictadura militar de Velasco Alvarado, y por el desmoronamiento del “bloque socialista” controlado por la URSS y en consecuencia el fin del control de los partidos comunistas en el mundo, como bloque geopolítico a nivel mundial. En la economía, es el fin de los acuerdos de Bretton Woods el 15 de agosto de 1971. Esa decisión trajo un cambio radical en el capitalismo que se libera de las limitaciones del Patrón Oro (Gold Standard), y se inicia un período de financiarización del capital y sucesivas crisis

financieras y monetarias, sobre todo una gran crisis que se iniciara el 2008, engendrando un proceso sumamente contradictorio de crecimiento, inflación, depresión y guerras.

- La tercera etapa es en la que estamos ahora, marcada por hitos como la caída de la URSS en 1991 y del “bloque socialista” por ende del control internacional de los partidos comunistas, la caída de Abimael Guzmán en 1992 y la consiguiente derrota de Sendero. Es una etapa confrontada a la crisis ideológica y programática y la diáspora de las organizaciones de la izquierda socialista en el Perú, tácticamente derrotada por el neoliberalismo, humillada por la insanía senderista y seriamente golpeada por el fracaso de la URSS. A nivel internacional la sociedad se ve confrontada a la amenaza de la hiperinflación, guerras, depresión económica y regímenes de extrema derecha. Muchas investigaciones, tesis universitarias, ensayos, autocríticas, llenan los espacios de cómo debe ser la izquierda socialista en nuestro país y en otros, pero no se logra desarrollar esa discusión con los pobladores de las ciudades y del campo, con los asalariados, los microempresarios, las clases medias y el campesinado, por lo que los desarrollos teóricos no logran la fuerza que se requiere.

Primera etapa

Los albores: el anarquismo

Desde finales del Siglo XIX en la economía peruana se comienzan a formar nuevos vínculos con los grandes capitales extranjeros exportadores de capitales que salían de la larga y profunda depresión de 1873. Se iniciaba una nueva etapa expansiva: la Tercera Revolución Tecnológica en los Ciclos de Kondratiev² que se prolongará hasta la gran crisis de 1929.

2 Kondratieff fue un economista soviético que describió el desarrollo del capitalismo a través de ciclos de 50 a 60 años, de auge, crecimiento y crisis, movidos por el desarrollo de la tecnología y la ciencia. Una versión actualizada y de

En el Perú la nueva expansión vino a través de inversiones en productos primarios exportados a los países capitalistas desarrollados. Esta tendencia acentuó la concentración de la propiedad de las tierras y de aguas en el norte para la producción de azúcar y algodón, del comercio local, de las tierras para la ganadería y producción de lana en el sur y de las minas en el centro. Estas inversiones no desarrollaron la industria ni acunaron el surgimiento de una burguesía importante. Los trabajadores fueron reclutados, muchas veces mediante formas coercitivas, como el enganche o la conscripción forzada, para tareas productivas y “obras públicas” de interés para las exportaciones.

En ese contexto, impulsados por el anarquismo se fundan los primeros sindicatos en el Perú. Desde el anarquismo y luego en el seno del movimiento aprista y socialista se crearon formas de ayuda mutua, centros culturales, publicaciones comunitarias, universidades populares, pero también celebraron sus luchas con marchas y fiestas. Es medular su visión de una lucha plena que va más allá de las fronteras, en defensa de todos los “pobres de la tierra”.

El anarquismo divulgaba sus pensamientos y sus denuncias en charlas, fiestas, huelgas, manifestaciones, publicaciones, acciones reivindicativas y algunas enérgicas protestas que a veces se tornaban violentas. En 1907 lideraron la huelga de estibadores en El Callao, donde murió Florencio Aliaga, considerado el primer mártir del movimiento obrero peruano. (FORP, 2020). Y es mérito de los anarquistas haber logrado la conquista la jornada laboral de 8 horas en 1919

El socialismo, el comunismo, así como el APRA, nacieron acunados en gran medida por ese anarquismo. A los obreros anarquistas se acercaron intelectuales como Manuel Gonzales Prada, José Carlos Mariátegui y Víctor Raúl Haya de la Torre. Gonzales Prada es considerado el pionero de este vínculo, pero el anarquismo le fue previo, pues fue desarrollado por los trabajadores mismos. En *7 Ensayos* (1964, p. 231) Mariátegui destaca el espíritu místico y hasta heroico de Gonzales Prada, para quien “una revolución es siempre religiosa”. Reconoce en

alta calidad de su contribución puede encontrarse en los trabajos de Pérez, Carlotla (2019 y 2020)

él su “filiación racionalista y científica que no cae casi nunca (sic) en un intelectualismo exagerado [gracias a] su sentimiento artístico y su exaltado anhelo de justicia.”

No obstante, el anarquismo fue progresivamente desplazado por formas más organizadas y políticas de lucha, lideradas por el APRA y el Partido Comunista del Perú (PCP), en medio de profundos cambios. Mariátegui es deportado a Europa donde se empapa de las corrientes del pensamiento más avanzado de la Revolución Rusa y de intelectuales europeos como George Sorel, Benedetto Croce y Antonio Gramsci. Haya, también deportado, recorre América y Europa, incluyendo la URSS. Ambos personajes se transforman en importantes próceres del pensamiento popular peruano, junto con Manuel Gonzales Prada.

Los primeros partidos: el APRA

Haya de la Torre llegó a ser uno de los líderes políticos más connotados y carismáticos del continente. A los 29 años funda el APRA (1924), como un “frente de trabajadores manuales e intelectuales, campesinos y clases medias”. En sus orígenes esta “alianza” fue un frente de “*trabajadores manuales e intelectuales*”, anticapitalista y antimperialista, declaradamente marxista. Propugnaba la transformación de las grandes haciendas en cooperativas agrarias, el desarrollo de la industria y del comercio y la confrontación contra el imperialismo. No obstante, se diferencia del leninismo por concebir que el imperialismo no era para él la “etapa superior o última del capitalismo”. Pensaba que las inversiones de los países ricos traerían industrias, tecnología y ciencia a nuestros países latinoamericanos.

El APRA conquistó un apoyo sobre todo en el norte del país, donde tuvo considerable entre los trabajadores y pobladores, y llegó a impactar en países como Bolivia, Venezuela, México, República Dominicana y Cuba. La labor proselitista de Haya y sus seguidores, como Manuel Seoane, Armando Villanueva y Luis Alberto Sánchez, les hicieron ganar muchos adeptos heroicamente dispuestos a la lucha y al sacrificio. El intenso trabajo de organización de sindicatos, el adoctrinamiento de dirigentes y militantes, los llevó en corto plazo a ganar considerable

apoyo y a plantearse tareas y objetivos más allá de las reivindicaciones inmediatas.

La grave crisis del capitalismo de 1929 al 1931 creó condiciones muy difíciles para la producción nacional, una caída de las inversiones, y por lo mismo un endurecimiento de las condiciones de trabajo y vida de los obreros, lo que motivó protestas cada vez más agresivas que se canalizaron y terminaron siendo organizadas por los mismos militantes apristas, no siempre con el apoyo de los dirigentes máximos. Así, entre junio de 1931 y octubre de 1948, el APRA promueve “una veintena de alzamientos debelados y otros abortados; todos derrotados” (Manrique 2009, p.101).

La insurrección aprista de 1932 que movilizó a miles de militantes apristas, no fue organizada por Haya de la Torre, aunque sí fue inspirada por él cuando se autoproclamó “presidente moral del Perú”. La represión que se abatió sobre miles de militantes apristas creó el martirologio y mística del movimiento. Las asonadas, sobre todo la de Trujillo donde también fueron masacrados soldados y oficiales del ejército, sellaron una relación de odio feroz entre el ejército y el APRA que duraría muchas décadas.

Esta etapa conspirativa se cierra en 1954. Al salir de su asilo en la Embajada de Colombia Haya da la orden de suspender un levantamiento, y acusa a los organizadores de ser “agentes del comunismo internacional”. (Manrique, 2009, p.150). Haya había virado en su posición antimperialista, llegó a acuerdos con Manuel Prado (en 1956) con fines electorales y seguridades para su vida legal. Posteriormente llegaría también a acuerdos con Manuel A. Odría (en 1962).

Con el tiempo surgieron dentro del partido dos tendencias opuestas: por un lado, la llamada “convivencia” del APRA con los partidos de derecha del poder oligárquico, liderada por Haya; y de otro lado la tendencia de izquierda, con líderes como Luis de la Puente, protagonista de varias de las asonadas mencionadas, y posteriormente guerrillero y mártir del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR).

La numerosa militancia de “trabajadores manuales e intelectuales” siguió en la lucha sindical después del viraje del “jefe”, aunque bajo la influencia creciente del llamado Sindicalismo Libre financiado por la

AFL CIO de los EEUU. Paulatinamente se debilitaría el control del APRA sobre el movimiento obrero peruano, favoreciendo al peso del PCP en la CGTP, aun cuando severamente constreñidos por la falta de libertades políticas.

Mariátegui y el PCP

El primer contacto político significativo de José Carlos Mariátegui fue con Gonzales Prada, a quien conoció mientras trabajaba en una imprenta. El “apóstol” anarquista desarrollaba una comprensión analítica y estética de la vida social, y prestaba mucha atención al campo, a los indígenas y a los trabajadores rurales, preocupaciones que marcaron a Mariátegui. Pero él consideraba la lucha socialista como una aventura no solo heroica y religiosa, sino feliz. De ahí su conocida frase “Si no hay baile, no es mi lucha” (Matthews, 2020).

“Poco se ha estudiado la relación entre la revista Amauta, la generación del centenario (que es la que forja la vanguardia en el Perú) y la fiesta obrera. La mayor parte de las lecturas de la revista han girado en torno a los aspectos más artísticos, políticos y sociales de la misma. Esto, en parte, porque a la muerte de Mariátegui la izquierda peruana, y me arriesgo a decir la latinoamericana, **no dio importancia a las subjetividades.**” (Mathews, 2020).

Luego de una proximidad inicial, Mariátegui rompe con Haya de la Torre en abril de 1928. Mariátegui no estaba de acuerdo en transformar al APRA en partido cuando había nacido como una “alianza popular. Se oponía a centrar la lucha en el antimperialismo, pues argumentaba que la lucha de clases no era anulada ni se subordinaba a la primera. Urgido por la conversión del APRA en partido, Mariátegui funda el Partido Socialista. Luego de su fallecimiento en 1930 éste se transformaría en el Partido Comunista del Perú (PCP), afiliado al COMINTERN. Los historiadores del PCP presentan la idea de que el cambio de nombre de PSP a PCP si bien ocurrió después de la muerte de Mariátegui era la idea del Amauta. Pero es evidente que tenía posi-

ciones diferentes a la Internacional Comunista la que posteriormente trataría de erradicar su influencia.

Mariátegui defendió la tesis de que, en la revolución peruana, y en cierta medida también latinoamericana, había que encarar el tema agrario, el tema del indio y el problema nacional, desde una perspectiva socialista. Sus ideas respecto al “comunismo inkaico” (sic) -es decir, las formas comunitarias de trabajo en el campo practicada por una parte muy importante de la población nativa- le merecieron ser acusado de “populista” por el COMINTERN. Tras su muerte los dirigentes del PCP, liderados por Eudocio Ravines, llevaron adelante una campaña de “desmariateguización” del partido. Amenazado por un pensamiento lúcido e independiente como el suyo, el COMINTERN precisaba ejercer el control absoluto. Muerto Mariátegui, Ravines impuso el partido monolítico, centralista, sin fracciones ni tendencias³, falsa forma de organización “leninista” que luego emularían muchas de las organizaciones de la izquierda socialista peruana. De manera tardía el mismo PCP por intermedio de su líder Jorge del Prado buscó recuperar posteriormente la figura de Mariátegui defendiendo su aporte como “divulgador y aplicador del marxismo en el Perú” (Arico, J. 1978, p.71). La izquierda socialista en su sentido más amplio lo reivindica plenamente después, y de hecho se apoya mucho en Mariátegui para confrontar la pereza revolucionaria del PCP.

3 “La doctrina actual que proclama la incompatibilidad del bolchevismo con la existencia de fracciones está en desacuerdo con los hechos. ...La historia del bolchevismo es en realidad la de la lucha de las fracciones. ¿Y cómo un organismo que se propone cambiar el mundo y reúne bajo sus banderas a negadores, rebeldes y combatientes temerarios, podría vivir y crecer sin conflictos ideológicos, sin agrupaciones, sin formaciones fraccionales temporales?” León Trotsky (1936 Cap. V p.4)

Segunda etapa

El COMINTERN y el estalinismo

Los primeros vínculos de los comunistas peruanos con el PCUS se construyeron cuando se da en la URSS la etapa conocida como el “Tercer Período”, cuando Stalin conduce al PCUS a una posición ultraizquierdista de “clase contra clase”, que excluía a los movimientos obreros socialdemócratas, tildados de burgueses o pequeños burgueses. El “Frente Único desde Abajo” llamaba a la unión de todos los obreros, excluyendo a las organizaciones no comunistas, para minar a la socialdemocracia, su rival en la clase obrera alemana. Sostenía Stalin que los comunistas podían derrotar al imperialismo alemán sin aliarse con otros partidos y movimientos obreros y tomar el poder.

Como resultaba inevitable, esa “estrategia” fue un fracaso para la revolución alemana, derrotada en 1923 y 1927 agravando el aislamiento de la revolución rusa, por lo que desde 1925 Stalin proclamó la doctrina del “socialismo en un solo país”. Tal postura obligó a todos los partidos comunistas a centrar su estrategia en la “defensa de la URSS”. Esto era sin duda vital para el movimiento internacional de los trabajadores, pero la política de los partidos terminaba siendo dictada por el COMINTERN en función a los intereses rusos y no del proletariado internacional. En el Perú significó impedir toda colaboración real con los apristas, calificados de “traidores socialdemócratas” o “social-fascistas”.

Mientras tanto en el Perú la clase trabajadora crecía en número y en importancia social, aun cuando la economía capitalista ya estaba a puertas de la Gran Depresión. Cuando el PCP rompe toda colaboración con el APRA, los militantes y dirigentes de esta organización aún se consideraban socialistas anti-imperialistas, y dialogaban y colaboraban con los comunistas en las fábricas, minas y haciendas. Y actuaron solidariamente en las cárceles y destierros, como lo experimentó mi padre. Pero quedó marcada, “desde arriba” una hostilidad radical entre ambos partidos. En algunos espacios, aunque con dificultades,

persistió la colaboración entre comunistas y apristas: cuando arreciaba la represión, en las cárceles, cuando había conquistas sociales por alcanzar; incluso en batallas menores en las fábricas y regiones. O como 1929, cuando se fundó la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), fundada bajo el liderazgo de Mariátegui en colaboración entre apristas y comunistas.

Derrotada su estrategia en Alemania, en 1935 el PCUS abandona su posición ultraizquierdista y en el VII Congreso del COMINTERN vira a la del “Frente Popular”. El PCP entonces busca establecer una alianza que incluía a quienes poco antes había denominado “apofascistas”, convocando a un “frente antifascista”.

Luego el PCP pasa un largo período de lucha clandestina y semi clandestina por la supervivencia, en medio de fuertes ataques de los gobiernos de Sánchez Cerro, Benavides, Odría y el mismo Prado, a quien posteriormente declaró apoyar cuando Prado declara la guerra a Alemania. Gran parte de sus energías se dirigieron a sobrevivir, a la espera de la ansiada legalidad. Paralelamente, despliega una intensa actividad organizativa y política en el movimiento obrero ganando numerosos adeptos, liderando importantes lides obreras. Su principal influencia se consolida entre obreros de construcción civil, mineros, metalúrgicos, textiles, pescadores, trabajadores rurales, sobre todo en la región del sur y centro del país, influencia que le aseguró su liderazgo posterior en la CGTP.

Para desconcierto de los comunistas más lúcidos y para sorpresa del mundo entero, los mortales enemigos, Hitler y Stalin en 1939 firman un pacto de no agresión y de colaboración, gracias al cual Hitler invade Polonia por el norte y Stalin por el sur. Los Partidos Comunistas, incluido el PCP tenían que apoyar este pacto y negarse a apoyar las acciones bélicas contra los ejércitos nazis.

Lo que había hecho Hitler era ganar tiempo y asegurarse el frente oriental para invadir Europa occidental y del sur, hasta que en 1941 lanza la brutal la invasión contra la URSS que el espía comunista Leopold Trepper había ya reportado a Stalin y éste la ignoró. De ahí en adelante, toda la política de los PC estaba totalmente sujeta a esta estrategia de alianzas con cualquier fuerza política que se opusiera al imperio nazi y

fascista. La estrategia condujo a la derrota de la Guerra Civil en España y a la derrota del Frente Popular en Francia.

El PCP inicia entonces una de sus etapas políticamente más confusas y conciliadoras. Ofreció y brindó apoyo político a Manuel Prado (1939-1945), que había perseguido a apristas y comunistas, consagrándole como “el Stalin peruano”. En 1960 el PCP auspiciaría al Frente de Liberación Nacional como frente electoral, poniendo a la cabeza al Gral. (r) César Pando y al sacerdote Salomón Bolo. Pero contradiciendo su carácter de frente, el partido no facilitó la incorporación de nuevos simpatizantes y militantes, y rechazó cualquier diálogo con la nueva izquierda emergente.

Desde 1956 hasta el derrumbe de la URSS se produce el conflicto creciente entre la URSS y el Gobierno chino, con altibajos pero con etapas muy críticas, y ese alejamiento afectó seriamente al PCP. Las tendencias “pro-china” y “pro-soviética” se enfrentaban seriamente y se acusaban de traidores. Los “pro-chinos” eran particularmente críticos porque veían en la actitud conciliadora y poco agresiva de la dirección del PCP una manifestación de la política de “coexistencia pacífica” abogada por la URSS.

En 1968 ocurre el golpe de Estado del Gral. Velasco Alvarado y el PCP le ofrece su “apoyo crítico”, lo que debilita su postura ante la clase trabajadora y expone al partido a los desplantes y represión de la dictadura que nunca recibió su apoyo con beneplácito. Con el tiempo fue perdiendo crédito entre los trabajadores, y su liderazgo fue desafiado por movimientos y partidos de la nueva izquierda, sufriendo deserciones, separaciones y divisiones de los “pro-chinos”, como la del PCP-Patria Roja, el PCP-Bandera Roja, así como los desafíos de Vanguardia Revolucionaria y otros liderazgos alternativos, anarquistas, trotskistas y progresistas de izquierda radical.

No obstante, a pesar de sus graves problemas y limitantes internos e internacionales, el PCP fue y sigue siendo la organización política más importante entre los trabajadores peruanos. Logró jugar un rol fundante entre los obreros y trabajadores del campo y la ciudad, desarrollando en su seno importantes tradiciones sindicales y políticas de la clase.

El trotskismo

El trotskismo se formó como producto de la lucha frente a Stalin, de Trotsky y la llamada Oposición de Izquierda tras la muerte de Lenin. Mientras Stalin era una figura típicamente rusa, calificada así por Mariátegui, incluyendo el nacionalismo, y sin mayor formación teórica, Trotsky era un líder político reconocido y excelente orador, como lo reconociera Haya de la Torre, estudioso del marxismo, la filosofía, el arte y la literatura.

En el Perú el trotskismo está presente desde la década del 40, a través de intelectuales como Francisco Zevallos, Leoncio Bueno, Francisco Abril de Vivero. Influyó en ese inicio la revolución boliviana de 1952, en la que un partido trotskista (el Partido Obrero Revolucionario) jugó un rol crucial, así como el movimiento trotskista en México, Argentina y los EEUU. Pero se hace realmente notorio en el país a mediados de los años 50 con el liderazgo de Hugo Blanco entre los colonos en el valle de La Convención y Lares, y la activa militancia de Ricardo Napurí.

Blanco lideró una fuerte confrontación contra los latifundistas por canales de tipo sindical y comunal. Esta labor le permitió ejercer un liderazgo campesino muy significativo a nivel nacional. Su gesta hizo que en la zona el Gobierno Militar de Pérez Godoy se viera obligado a reconocer las tomas de tierras hechas por los colonos. Posteriormente, junto con Alfonso Barrantes lograron una muy significativa presencia electoral del 37%. Blanco jugó un rol muy importante, incluyendo la gestación del frente Izquierda Unida en los años 80.

Otro líder trotskista fue Ricardo Napurí. Siendo piloto de la FAP se negó a bombardear la revuelta aprista del 3 de octubre de 1948 (Caro, p.49), por lo que fue destituido y arrestado. Posteriormente se fugó de la cárcel y del país. En Buenos Aires estableció vínculos con las organizaciones trotskistas argentinas, hasta que también el gobierno argentino lo deportó por sus actividades en el movimiento obrero. Napurí apoyó al APRA Rebelde -que luego se convertiría en el MIR- y al Ejército de Liberación Nacional (ELN), organizaciones que protagonizaron las guerrillas de 1965, que acabaron trágicamente. Sin embargo,

siempre se opuso al “foquismo”, y sostuvo esta posición frente al “Che” Guevara, que expresó su respeto a la posición de él y de VR.

Junto con Edmundo Murrugarra y Ricardo Letts, Napurí fue fundador de Vanguardia Revolucionaria (VR), organización que no era trotskista, pero contribuyó significativamente a hacer de ese partido una de las fuerzas políticas de izquierda más importantes. Sin embargo, VR no permitió tendencias internas, y tenía fuertes anticuerpos contra el trotskismo, por lo que Napurí se alejó y formó el Partido Obrero Marxista Revolucionario (POMR) junto con un grupo importante de dirigentes, sindicales, obreros y estudiantiles. Posteriormente sufrió la escisión de la Liga Comunista (LC). El POMR estaba muy cercano a la tendencia lambertista en Francia y a la healyista en Inglaterra, tendencias ambas del Comité Internacional de la IV Internacional. Las tendencias reflejaban posiciones discrepantes dentro de la misma organización.

Las tendencias trotskistas han sido opuestas al “foquismo”, y han rechazado sin reservas al terrorismo senderista. No obstante, tampoco han sido capaces de superar la proclividad a escindirse, tendencia casi congénita a nivel mundial.

El maoísmo⁴

En los años 50 dentro del PCP ya existían posiciones críticas, sobre todo entre la juventud, contra la pasividad y falta de brío revolucionario de la dirección del partido. El discurso de Nikita Krushev en el XX Congreso del PCUS provocó el rechazo de un amplio sector de la militancia del PCP, sobre todo de la juventud, porque consideraban conciliadora la “coexistencia pacífica” con el capitalismo. De ahí vino la escisión. El CC del PCP se situó totalmente al lado del PCUS. Las

4 Uso la expresión “maoísmo”, porque la mayoría de las organizaciones de la izquierda socialista también se sienten identificadas con el marxismo-leninismo y se precisa un término que los distinga que no sea el coloquial “pro-chino”. Además, muchos maoístas ya no concuerdan con la política del PCCH. Así como algunas iglesias evangélicas se hacen llamar simplemente “cristianas”, no siendo sino una parte de éstas, es preciso hacer la diferencia.

corrientes “anti-revisionistas” surgieron con fuerza a su interior, culminando en el cisma entre las corrientes “pro-chinas” y “pro-soviéticas”. Edmundo Murrugarra recuerda esos momentos:

“Discutíamos a qué partido de derecha apoyábamos, veíamos si AP [Acción Popular] era burguesía nacional o no, para apoyarla, pero no era nuestro objetivo encabezar un movimiento independiente para tomar el poder. Con la revolución china, más bien con el debate chino-soviético, se forma el bloque anti-revisionista. En esa corriente nos ubicamos, desde el año 1962, los líderes jóvenes.” (Entrevista a E. Murrugarra Suplemento VSD del Diario La República, 12 de agosto de 1983)

Las discusiones y enfrentamientos dentro del PCP fueron prolongadas y difíciles. Las diferencias más relevantes giraban alrededor de las vías para la toma del poder: la vía pacífica o la insurrección armada. La “coexistencia pacífica” con los EEUU y los países de Europa Occidental, iba en consonancia con la “vía pacífica” al socialismo, bastante aceptada y generalizada entre los partidos comunistas europeos “pro soviéticos”.

En 1964 se produjo finalmente la escisión entre las tendencias “pro-china” y la “pro-soviética”. Los maoístas adoptaron inicialmente el nombre de PCP-Bandera Roja. Sus principales líderes en ese entonces fueron Saturnino Paredes, José Sotomayor y Abimael Guzmán. Este último posteriormente se escinde para formar la agrupación Sendero Luminoso y se forma otra fracción: PCP-Patria Roja. El Perú aparentemente es la parte del continente en la que el maoísmo adquirió más arraigo.

Según Ernesto Toledo (2015 Parte 2 p.16) varios cientos de “becarios”, militantes o no del maoísmo peruano, fueron invitados a la China Popular para explicarles los puntos de vista estratégicos y tácticos del PCCH, y así cimentar su apoyo. Los principios por los que los maoístas de Bandera Roja luchaban, giraban alrededor de: a) concebir al país como semicolonial; b) considerar al campesinado como la principal fuerza revolucionaria [lo que desplaza a la clase trabajadora

urbana a un rol secundario]; c) considerar que la vía para la revolución es necesariamente violenta en la forma de una guerra popular que va del campo a la ciudad “siguiendo un curso duro y prolongado”, y no a la inversa; y d)) considerar al Ejército Revolucionario como la forma principal de organización del movimiento y para construir Bases de Apoyo Revolucionarias.

Los maoístas peruanos adoptan como propio el “*marxismo-leninismo-pensamiento-Mao Tse Tung*”. Varias son sus diferencias con las otras tendencias leninistas. Una de ellas es la idea de que la revolución en los países llamados “semicoloniales” debía ser “por etapas”, por cuanto en esos países no se había dado plenamente una “revolución democrática” y la sociedad que en tales países se despliega “debe” dar nacimiento a “una revolución burguesa, previa a la proletaria”. Lo que significaría que los partidos revolucionarios debían buscar alianzas con la “burguesía progresista” en lo que llamaban la “nueva democracia” imitando la terminología del PCCH. En la realidad, la revolución china se dio bajo el poder absoluto del PCCH; en ese sentido no tuvo “etapas”.

La clase dominante peruana no ha desarrollado una diferencia clara o una integración decidida entre la burguesía terrateniente, la oligarquía, la burguesía importadora y la burguesía industrial “progresista”, características que suelen convivir en las mismas familias. Quizás por eso podremos entender por qué las clases propietarias nunca quisieron darle apoyo ni a la dictadura militar ni a partidos con un programa “democrático popular” como el APRA, ni menos a la “nueva democracia” propugnada por los maoístas, a pesar de las oportunidades que estas les daban con sus políticas.

Entre las filas maoístas hubo originalmente mucha receptividad a las guerrillas del MIR, pero luego se diferenciaron. Posteriormente Abimael Guzmán deslinda de ellas y condena su accionar:

“Abimael Guzmán consideró que el MIR siguió criterios burgueses revolucionarios, expresados ‘en sus vinculaciones políticas con el revisionismo y el trotskismo’; asimismo, dijo que el guerrillero Guillermo Lobatón era trotskista y ‘antichino’ y la composición social era mayoritariamente de pequeña

burguesía urbana, intelectual y profesionales o estudiantes y en menor proporción trabajadores y campesinos.” (Toledo 2015; Parte 2 p. 4)

Pero es importante reconocer que el maoísmo también ha jugado un rol importante en el movimiento de los trabajadores y particularmente en el magisterio.

Las posiciones del maoísmo, PC Bandera Roja que construye el senderismo difieren bastante de las más generalmente aceptadas por la izquierda socialista. Negar un rol hegemónico a la clase obrera es bastante o demasiado heterodoxo para la izquierda no maoista, pero no deja de tener un cierto fundamento si se considera la poca fuerza social y sobre todo numérica, de los trabajadores industriales. La idea de que el Perú sea un país semi-colonial, frecuentemente asociada a la de que sería semi-feudal, aparte de lo sinuoso del prefijo “semi”, es cuestionable porque no hay un poder colonial propiamente dicho en el país, ni señoríos propiamente feudales de una casta “noble”. Considerar que la revolución *debe venir del campo a la ciudad*, aparte de volverse una posición normativa gratuita, sesga el análisis concreto de los procesos sociales en el país. Y la idea de construir “bases de apoyo” deja abierta la pregunta de ¿“apoyo” de quién y a quién? Parecen decir que se trata de “bases” subordinadas a una organización externa de un partido que obviamente era Sendero. Contradictoriamente, la idea de que el campesinado sería la fuerza revolucionaria principal, con la guerra de Sendero terminó transformando al campesinado en una clase no solo heterogénea sino devastada por los asesinatos indiscriminados y destrucción de cosechas, de los que fue víctima no solo por acción del ejército sino del mismo Sendero. Su debilitamiento obligó a Sendero a retrotraerse a las ciudades, sobre todo Lima donde fue finalmente derrotado.

La “Nueva Izquierda”

Gran parte fue lo que se denominó la “Nueva Izquierda” surge de una posición crítica ante el Partido Comunista del Perú (PCP). También

frente al radical viraje a la derecha del APRA después del abandono de la insurrección de 1948, pero sobre todo a partir de su alianza con Manuel Prado y el llamado régimen de la “convivencia” en 1956.

Sin embargo, “lo nuevo” no vino solamente de una mera reacción ante “lo viejo”, sino ante una novedad: el triunfo de la Revolución Cubana en 1959, que encandiló a gran parte de la izquierda latinoamericana y devino en inspiración y acicate para la juventud, no carente de romanticismo y de llamados a un heroísmo y una entrega que ya se desconocían. La lucha por el poder y el tema de la lucha armada volvieron así al orden del día. Comienzan a gestarse movimientos como el ELN, formado a partir de la Juventud Comunista del PCP. Se escinde la mayoritaria fracción “pro-china” en 1964, de fuerte arraigo entre la juventud del partido. Tras conversaciones con Hugo Blanco que no llegaron a acuerdo alguno, se inician en el centro y sur del país las guerrillas de De la Puente y Lobatón.

La nueva izquierda buscaba recuperar el “marxismo leninismo”, sin cuestionar la versión estalinista del partido “leninista”. No hizo un examen crítico de la experiencia del PCP, ni una revaloración del legado de Mariátegui, como intentaría más tarde Vanguardia Revolucionaria. Se argumentaba que se desarrollaría la teoría en el contexto mismo de la lucha de clase, pero de hecho se sostenía una práctica previa a la reflexión que fácilmente terminaba postergada *sine die*. Cada grupo reclamaba ser “el partido de la revolución peruana”; por lo mismo manifestaban celos y hasta hostilidad hacia los otros, que hacían similar reclamo.

La primera organización de la Nueva Izquierda fue el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR), formado a partir del APRA Rebelde (1959). Se trató de una juventud dispuesta a la gesta heroica, que parecía ser realmente posible.

Vanguardia Revolucionaria (VR) fue uno de los más importantes movimientos de esta nueva izquierda socialista. Edmundo Murrugarra venía de las Juventudes Comunistas, Letts de la izquierda de Acción Popular, y Ricardo Napurí del movimiento trotskista. El documento de creación de VR fue la “*Tesis y Programa*” que, desde una posición de izquierda radical, buscaba diferenciarse de los demás movimientos

de izquierda, sobre todo del PCP, considerado “conciliador”, y de las tendencias “foquistas”. Lamentablemente este documento (para cuya autoría se dice que fue significativa la intervención de Aníbal Quijano) no fue objeto de desarrollo posterior. Su propósito era construir un “mínimo de partido”, con la convicción de que “no hay mucho tiempo” para un gran partido de masas, pues se consideraba que el estallido de la revolución social era inminente.

“Una cuestión de primera importancia era el partido; éste debía ser un sólido cuerpo de vanguardia de la clase obrera, con una sola orientación práctica y donde fuera imposible el fraccionalismo. Ello dependía de que el partido desarrollase tanto sus condiciones subjetivas como las objetivas.” Caro, (2017, p. 98)

Que fuera “imposible” el fraccionalismo significaba limitar la discusión interna al Comité Central.

(VR buscaría ser el vehículo que permitiera) “... articularse a los jóvenes intelectuales en las luchas y colocarlos a la vanguardia del movimiento de masas; la forma será el partido [como] un mínimo de profesionales revolucionarios extraídos de entre las clases explotadas y las clases medias radicalizadas. Será durante varios años un partido minúsculo, con una centena de militantes permanentes, en su mayoría de origen universitario. No será un partido obrero ni buscará serlo, se trataba de ser un partido revolucionario, con la clase obrera representada en su dirección y con el aporte militante de promociones de obreros y campesinos. El partido debía ser la escuela práctica del proletariado en su lucha por el poder.” Caro (1998, p.56-57)

Los conceptos de “*mínimo de partido*”, “*sólido cuerpo de vanguardia de la clase obrera*”, “*un partido de corte leninista, un partido de masas*” y “*no será un partido obrero ni buscará serlo*” sin duda son contradictorios. O se buscaba un sólido partido obrero, o un mínimo de partido o un

partido no obrero, son conceptos sin duda contradictorios, pero no dialécticos. Y menos sentido tenía (ni fue posible lograr) la idea de que ese partido no tuviera tendencias ni fracciones.

VR fue convocando a numerosos militantes, sobre todo universitarios limeños, logrando influencia importante en algunos sectores de trabajadores, como metalúrgicos (FETIMP), mineros, pescadores y construcción civil, y en sectores del campesinado. El único vínculo internacional importante que tuvieron fue con el castrismo, sin que se proclamaran “castristas”. Este vínculo existió tanto a través del lazo personal que Napurí estableció con Ernesto “Ché” Guevara como mediante un contacto que Letts estableció con Fidel Castro, mientras un buen número de peruanos se entrenaban militarmente, lo que incluyó al mismo Letts. Según relata Napurí, Guevara no intentó imponer la idea del “foquismo”, que VR no compartía (Caro, 1998, p. 51). Aun cuando en 1960 había apoyado la experiencia del MIR, admitía la diferencia y expresaba más bien su solidaridad con la revolución peruana tal como ella se desplegase en el país.

Pronto VR se enfrentaría con el golpe militar de Velasco en 1968, el cual criticaron desde variadas posiciones. Entre Murrugarra, Letts y Napurí hubo un esfuerzo para que sus diferencias se allanaran, pero no lo lograron. Eventualmente ocurrieron escisiones antes de consolidarse como partido. Había tendencias “militaristas”, “trotskistas”, “conciliadoras”. Predominaron quienes consideraban que la dictadura militar era un “reformismo burgués” frente al cual había que mantener una posición crítica independiente. Pero las medidas de Velasco comenzaron a crear desconcierto, suscitando discusiones internas. De hecho, detuvieron sus ideas de preparar la insurrección con un *“mínimo de partido”*.

Medidas como la Reforma Agraria habían golpeado duramente a la oligarquía terrateniente. El gobierno estatizó el petróleo, importantes minas, la pesca, los diarios, entre muchas medidas que podían ser consideradas “progresistas” si se hacía abstracción del carácter social del movimiento que tomó el poder con Velasco. Pero como no podía sustituir a la burguesía terrateniente y oligárquica peruana para conducir un proceso de desarrollo capitalista modernizador, el proyecto estaba condenado al fracaso. Sin un empresariado decidido y políticamente

comprometido, la industrialización no podía llevarse a cabo con éxito, aun teniendo el apoyo del Estado.

Por un lado, la dictadura militar hizo grandes esfuerzos por controlar al movimiento obrero creando instrumentos de control político y social como SINAMOS (Sistema Nacional de Movilización Social), la CTRP (Confederación de Trabajadores de la Revolución Peruana) e instituciones productivas como las cooperativas, las EPS “empresas de propiedad social” y las “comunidades laborales”; con tales organizaciones, para la ideología de la dictadura, “no eran necesarios los sindicatos”. Su objetivo declarado era “*una democracia social de participación plena*”, que pretendiendo ser formas de “participación” de los trabajadores, funcionaron como instrumentos de control social y de represión de “los enemigos de la revolución”. Las cooperativas en la historia social de los trabajadores siempre han sido asociaciones voluntarias de productores trabajadores, pero la dictadura militar las impuso sin el apoyo de una fuerza social espontánea o autogestionaria. Y al imponer el control sobre los negocios de las cooperativas el interés de los trabajadores menguó.

El SINAMOS era una forma *suigeneris* de organización política que permitía a la dictadura reclutar agentes políticos que defendieran su ideología y que no fueran militantes de organizaciones de izquierda. En la práctica, a pesar de las intenciones progresistas de algunas personas que se le sumaron, esta organización se convirtió en una herramienta matonesca y de control por la violencia en el movimiento obrero y del campo. Ante ello la izquierda socialista se escindió en tres posiciones: los que planteaban “oponerse” enarbolando las banderas de la lucha socialista, los que consideraban darle “apoyo crítico”, y quienes proponían entrar en esas organizaciones “para desenmascararlas desde adentro”. Estas disyuntivas no se resolvieron en VR.

La CTRP, fue un intento de la dictadura de organizar el apoyo de sectores de trabajadores afiliados a sus políticas y propuestas. Como tal se enfrentó tanto a la CGTP comunista como a la CTP aprista. Logra un magro apoyo gracias a la matonería y apoyo material de SINAMOS y directamente del propio Gobierno.

La dictadura limitó el poder de los sindicatos agrarios, no buscó alianzas con fuerzas independientes de ningún tipo, fuesen de derecha o de izquierda, y trató de debilitar o controlar si no podía deshacerse de los sindicatos en las empresas de “propiedad social”, en las cooperativas y en las “comunidades industriales” en donde declaraba que “no son necesarios”. Toda oposición a los planes de la dictadura era fácilmente considerada como una amenaza a la “revolución” y si se la confrontaba seriamente era calificada como “delito contra la seguridad y el honor de la nación”, “contra el orden constitucional y la Seguridad del Estado”. Cualquier publicación crítica era denunciada como un ataque a la “Revolución Peruana” y como delito contra “el estatuto de la libertad de prensa”, siendo instruidas las acusaciones en la Zona Judicial del Ejército.

No obstante, es importante reconocer que entre las fuerzas, personas y organizaciones que apoyaban a la dictadura militar y que aplaudían sus creaciones sociales de corte corporativista, había fuerzas bien intencionadas que las consideraban progresistas y avanzadas dándoles apoyo sincero y entusiasta.

La clase trabajadora, no obstante, no dejó de construir sus organizaciones independientes. VR tuvo un rol protagónico en los esfuerzos de reconstrucción de la CGTP junto con el PCP, POMR, LC y la Confederación Campesina del Perú. Esta última adquirió una fuerza significativa cuando se constituyó Izquierda Unida, cuya trayectoria examinaremos aparte. Sin embargo, no pudo aprovechar la riqueza de su propio movimiento interno por las limitaciones del “centralismo democrático”, que no permite la real democracia intrapartidaria. Pero para entender por qué se disolvió habrá que considerar varios procesos que afectaron a toda la izquierda socialista.

La izquierda socialista y la dictadura militar

Cuando se instala la dictadura militar de Velasco Alvarado en octubre de 1968, la economía de los EEUU sufría una seria declinación de su balanza comercial con Europa y por ende surgían serias dificultades en la economía internacional. Desde 1967 y hasta 1979 se produce una

caída de la demanda de productos industriales y por lo tanto de la producción metálica y metalmecánica, maquinaria, automóviles, camiones y buses, con la consiguiente caída de la demanda de minerales.

La crisis que se desplegó a lo largo de toda esa década repercutió en el Perú con la declinación de la minería, agravada por el alza progresiva y luego abrupta de los precios del petróleo. Hubo numerosas huelgas y marchas mineras y movilizaciones campesinas. En el gobierno se gestaba la idea de nacionalizar las minas. La dictadura militar no tenía mucho margen de maniobra y las circunstancias de la crisis minera en el mundo no le eran favorables⁵. Eventualmente, empresas mineras importantes como Cerro de Pasco y Marcona, ante sus bajas rentabilidades, *se ofrecieron ellas mismas* en venta al Gobierno militar. Finalmente decide su estatización y crea MINEROPERÚ, lo cual se concatena con la creación de una industria estatal importante mediante SIDERPERÚ y PESCAPERÚ⁶.

Desde su postura de “ni capitalismo ni socialismo”, en efecto, la dictadura intentó fortalecer las empresas estatales de la industria básica, y desarrollar la industria manufacturera mediante la política de “sustitución de importaciones”. La Ley General de Industrias protegió a las

5 “Hacia finales de los sesenta, los mercados mineros entraron nuevamente en un periodo de estancamiento. Esto afectó en el mediano plazo tanto a la inversión nacional como a la extranjera. Ya para los sesenta, los efectos de esta recesión se sintieron en la ausencia de nuevos proyectos mineros. Por un lado, las empresas nacionales fueron afectadas por el colapso de los precios de plomo y zinc. A pesar de la gran actividad del Banco Minero para financiar nuevos proyectos, la inversión en mediana minería disminuyó. Por otro lado, la inversión de las grandes empresas mineras también disminuyó y no se desarrollaron nuevos proyectos.” Ver <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/99af67e6-2aef-4a94-b94b-e1607b07a61d/content> p.23

6 La evolución de precios, salarios, costos e impuestos va reduciendo las utilidades netas empresariales llegando a cifras negativas en varios años. La inversión de Cerro de Pasco se detiene en 1968 y en 1971 **la empresa ofrece al Estado venderla**. En 1974 la empresa Marcona también ofrece venderla al Estado... La situación de estas empresas se presenta como en el límite de la rentabilidad aceptable por la empresa. (Iguíñiz, J, 1986, en Bonilla, H. 1986 p 311y 313)

empresas que fabricasen bienes de consumo importados. Las negociaciones para atraer inversiones extranjeras para la producción, así como para mejorar la transferencia y desarrollo de tecnologías, contaban con el apoyo técnico y político del Acuerdo de Cartagena, que en ese entonces incluía a Colombia, Ecuador, Chile Perú y Venezuela. El objetivo fue constituir industrias especializadas en productos específicos. No se contempló el estímulo para producir bienes que sustituyan importaciones sin que necesariamente las imiten, ni se invirtió en la capacitación tecnológica de la industria nacional. Así, la industria automotriz fue básicamente de ensamblaje; promovía la producción de componentes, con un significativo contenido importado de partes y tecnología.

Pero la burguesía local, que por su peculiar posición en la economía estaba poco interesada en lograr un desarrollo endógeno de la industria manufacturera, no apoyaba una industria productora de maquinaria y equipo industrial, sobre todo de bienes de capital. Más interesadas estaban las mismas empresas extranjeras, dispuestas a montar plantas de ensamblaje de vehículos de combustión interna y motores diésel y de gasolina, en asociación con empresarios peruanos o el Estado y con la protección aduanera del Gobierno. La dictadura intentó fortalecer las empresas estatales de la industria básica, y desarrollar la industria manufacturera mediante la Ley General de Industrias.

Hubo crecimiento industrial, que incluyó el incremento de un sector obrero moderno altamente calificado, pero efímero, sobre todo en la industria automotriz y metalmecánica. Algo similar ocurría en la industria textil y de calzado. En las cooperativas agrarias, las “comunidades industriales” y las empresas de Propiedad Social los trabajadores tenían obligaciones y derechos relacionados con el manejo de las tecnologías, la organización de la gestión, la productividad, pero no tenían voz ni voto sobre el empleo (contratación y despidos), salarios, etc. En las comunidades industriales había “cogestión”, pero los trabajadores eran una minoría nominal *sin derechos sindicales y sin interés en la cogestión solo aparente que también airadamente rechazaban los mismos empresarios*. Las empresas de Propiedad Social eran autogestionarias, pero severamente limitadas en el poder de decisión de los trabajadores y *sin derechos sindicales*. Las cooperativas también eran autogestionarias

y debía darse una transferencia gradual; sin embargo, el poder real de los trabajadores tenía las limitaciones señaladas, sobre todo en cuanto a los sindicatos carentes de derechos y poder de negociación.

Reformas como las descritas, la reforma agraria que eliminaba el latifundio, el estímulo de la ley de industrias, las inversiones públicas en la industria básica, la expropiación de la prensa de la oligarquía, la intervención en las organizaciones gremiales de los empresarios, atestiguan sin duda la intención de romper algunas de las trabas que impedían el desarrollo del capitalismo en el Perú, sobre todo el latifundio y la falta de interés en las inversiones industriales. Por algunas de esas medidas la izquierda socialista había luchado por décadas y fueron incluso más allá de lo que la misma izquierda buscaba; por lo mismo despertó una mezcla de desconcierto y apoyo. Luego de décadas de feroces persecuciones contra los líderes y activistas populares los militares no podían esperar ser recibidos con los brazos abiertos. Pero lo hicieron sin contar con el apoyo de una clase empresarial que apostase por el desarrollo. La clase empresarial peruana no estaba en condiciones ni interesada en un Proyecto Nacional liderado por la dictadura, menos aún con las características que este régimen dibujaba.

El liderazgo del PCP sobre el movimiento obrero ya no se planteaba una estrategia dirigida al logro de metas políticas propias. Simplemente se subordinaron al proyecto militar. La posición usual de dar “apoyo a la burguesía progresista” en un “proyecto nacional” era su fundamento para darle apoyo, pero la clase empresarial peruana simplemente no estaba interesada. El PCP intentó organizar un “apoyo crítico” al Gobierno, pero “...*los militares no los consideraban aliados seguros y en ocasiones los enfrentaron sin remilgos.* (Adrianzen, 2011 p 514)

Conforme se renovaban los conflictos sociales, se agudizaban las medidas políticas represivas. La oposición popular a la dictadura fue avanzando. Las celdas de las Oficinas de Seguridad del Estado y las cárceles comienzan a llenarse de dirigentes sindicales y militantes de izquierda, y se les enjuiciaba en tribunales militares. Lo afirmo como testigo y víctima de este accionar. (Ver Barrio S, 1997). El PCP no se decidió a confrontar a la dictadura con las demandas independientes de

los trabajadores, ni asumió la defensa del nivel de vida de los trabajadores y de la población en general.

A medida que se hacía sentir la crisis internacional y su efecto sobre las exportaciones de materias primas, la dictadura militar se debilitaba. La crisis económica afectaba a las mismas fuerzas armadas del Estado, incluyendo las policiales. Esto forzaba al gobierno a reducir gastos y planteó reducir significativamente los salarios de la Guardia Civil, considerada una fuerza militar “menor”, lo que resintió a los efectivos policiales. Reclamaban el cambio de sus condiciones de trabajo y el respeto equitativo a sus condiciones salariales. Una inaceptable bofetada contra un policía, lanzada por un oficial de la seguridad de Velasco desató la crisis. El serio conflicto con la policía terminó en una huelga policial, que fue violentamente reprimida por el ejército con el saldo de decenas de policías muertos. No hay datos oficiales sobre policías muertos por el ejército, pero en las calles se mencionaba la muerte de 80 policías y numerosas víctimas civiles⁷. En el centro de Lima los manifestantes furiosos y fortalecidos por la ira y experiencia de numerosos militantes de izquierda, estaban atacando locales del Gobierno, la Embajada de EEUU, vehículos oficiales, periódicos, el Casino Militar, SINAMOS, el Centro Cívico, etc. Varios locales fueron incendiados. Horas más tarde, salieron tanques y tanquetas del ejército y tropas que reprimieron implacablemente las manifestaciones de pobladores que a la vez que expresaban el odio popular contra la dictadura militar, buscaban alimentos y bienes durables en los centros comerciales⁸. La composición

7 Sobre las personas fallecidas, el 10 de febrero de 1975, la Oficina de Relaciones Públicas de la Zona de Seguridad del Centro, instancia castrense que luego de sucedidos los hechos, tomó el control de la ciudad, hizo público el comunicado No. 10, que revela el saldo oficial de los sucesos: 86 civiles muertos, 162 heridos y 1012 detenidos. Panfichi, A. (1975, p.8) No se identificó el número de policías muertos, solo los civiles.

8 Estos videos aún en línea son una muestra de lo ocurrido:
https://www.youtube.com/watch?v=cy30rVDI3oE&ab_channel=WillaxTelevi%C3%B3n
<https://youtu.be/MYc4-FseQys> o

social de los manifestantes se puede estimar revisando los datos de los detenidos y enjuiciados:

“...de un total de 141 personas enjuiciadas, 55 de ellas son obreros, 40 desempleados y subempleados; 15 son estudiantes, 14 ambulantes, 11 artesanos y 6 subempleados. Además, sólo 19 poseen antecedentes policiales. Es a partir de los datos que acabamos de indicar y de las víctimas mortales (86 personas fallecidas y 141 encausados judicialmente) que se vislumbra la estructura social y el rostro de la multitud urbana que actuó el 5 de febrero.” (Panfichi, 1975 p 9)

Pero las movilizaciones no tenían ningún destino político ni objetivo manifiesto ni organización ni liderazgo alguno. La izquierda socialista, de mi conocimiento, se abstuvo de denunciar el atropello militar, con la excepción del PCP-Bandera Roja (maoísta) y de la Liga Comunista (trotskista). La dictadura decretó toque de queda y se suspendieron las garantías constitucionales, el derecho de reunión y de manifestaciones públicas para poder restablecer el control de la situación por la fuerza. A pesar de la abstención de la mayoría de la izquierda, la huelga policial tuvo un importante impacto político dentro del mismo Gobierno. No podría haber sido indiferente la cúpula militar frente a la masacre de los policías y a las gigantescas movilizaciones sociales manifiestamente hostiles al Gobierno y a todos sus símbolos, vehículos, locales y objetos del Gobierno

Cinco meses después de la huelga policial ocurre el contragolpe del Gral. Morales Bermúdez. Muchos dirigentes de los trabajadores fueron detenidos, hubo deportaciones y procesos judiciales en el fuero militar. Se pagó un alto costo en las libertades, derechos y organización de los trabajadores y de sus dirigencias políticas aun cuando estas no tuvieron mayormente intervención en la huelga. Y también estas rupturas en el Gobierno y la caída de Velasco provocan una vuelta a las posiciones radicales de la izquierda que se había subordinado a la dictadura mili-

https://www.youtube.com/watch?v=MYc4-FseQys&ab_channel=Recuerdos3000 y

tar. No he podido confirmar esta afirmación, pero es lógicamente muy posible que haya fortalecido en la organización del PCP Bandera Roja la decisión de lanzar la lucha armada con Sendero Luminoso. En su extremo opuesto, comienza una radicalización de la derecha, no sin vacilaciones, que se cristaliza finalmente en la brutal “guerra sucia” contra el salvajismo de Sendero.

A nivel internacional, con la participación del Perú en el llamado “Plan Cóndor” entre los años 1970 y 1980, Morales Bermúdez quedó involucrado en el asesinato de dirigentes y militantes de la izquierda socialista latinoamericana, por lo que en el sistema judicial italiano fue condenado *in absentia* a cadena perpetua.

La transición hacia el “Estado de derecho”

En 1977 las fuertes movilizaciones antigubernamentales en todo el país (Lima, Tacna, Ayacucho, Arequipa, Cuzco), involucrando a petroleros, pescadores, mineros, empleados públicos, pescadores, alrededor del Paro Nacional convocado por la CGTP, fueron confrontadas por una fuerte represión contra la CGTP, pero ese mismo año el Gobierno cede y convoca a una Asamblea Constituyente. Morales Bermúdez se apresuraba a la entrega del poder a los civiles, por lo que se vieron obligados a asegurar las libertades políticas que ese proceso exigía. Hubo una amnistía amplia, en medio de un período de mucha efervescencia social.

Mientras tanto la situación económica se deterioraba. La industria manufacturera, que para 1972 había llegado a casi el 20% del PNB, cayó al 15% en 1980. Sindicatos y federaciones obreras, como la FETIMP (metalúrgicos) y textiles e industrias del cuero, sufrieron una gran merma de su capacidad negociadora y perdieron muchos afiliados por el desempleo. El incremento del desempleo generó esfuerzos desesperados de los trabajadores por sobrevivir, mediante lo que incorrectamente se ha dado en llamar “informalidad” en medio de una grave tendencia inflacionaria.

En medio del proceso de “retorno a la democracia” hubo numerosas huelgas, movilizaciones campesinas, tomas de tierras, huelgas locales, regionales y nacionales, la formación de los “frentes de defensa

de los derechos del pueblo” en varias regiones y departamentos, lo que lleva a algunas convergencias en la izquierda, y al descalabro de las organizaciones remanentes de la dictadura militar de Velasco como la CTRP, SINAMOS, entre otros. Muchos de los debates en la izquierda trataban sobre el tema de si se acercaba una situación “pre-revolucionaria”, y sobre la Asamblea Constituyente, propuesta por el POMR.

A pesar de algunas producciones teóricas importantes, como la revista *Sociedad y Política*, dirigida por Aníbal Quijano, el esquematismo aherrrojaba la práctica y el pensamiento político de la Izquierda socialista. Las discusiones que se sostenían entre diferentes tendencias (hubo 9 candidatos de izquierda) se concentraban en calificativos y graves acusaciones. En setiembre de 1980 en un largo y difícil proceso de conversaciones entre numerosas organizaciones de la izquierda socialista se llegó a constituir un amplio frente común que se denominó “Izquierda Unida” (IU)⁹. En realidad, se formó como un frente electoral para beneficio de las organizaciones políticas participantes; pero no como un frente de clase. Aún en ese sentido limitado despertó muchas ilusiones y expectativas en la clase trabajadora y ganó muchísimo apoyo. La motivación inmediata tenía que ver con la perspectiva electoral que se

9 En Izquierda Unida participaron inicialmente (nombre, sigla, dirigente, tendencia):

Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) Hugo Blanco Trotskista

Partido Comunista Peruano (PCP) Jorge del Prado Comunista

Unión de Izquierda Revolucionaria (UNIR) Horacio Zeballos Maoísta (sigue)

°Unidad Democrática Popular (UDP) Carlos Malpica Nueva Izquierda

Frente Obrero Campesino Estudiantil y Popular (FOCEP) Genaro Ledesma Izq. genérica

Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos (FNTC) Roger Cáceres Tahuantinsuyana

Organización Política de la Revolución Peruana (OPRP) Javier Tantaleán Velasquista

Acción Política Socialista (APS) Gustavo Mohme Izquierda indep.

Partido Socialista del Perú (PSP) Luciano Castillo Socialista

Algunos velasquistas, militares y civiles, que querían recuperar los aspectos que consideraban positivos de la dictadura de Velasco, fundaron el Partido Socialista Revolucionario, que luego se integró a IU.

abría. Esta participación hizo posible la elección de Alfonso Barrantes como alcalde de Lima en 1983.

A pesar del éxito que tuvo y el atractivo que desplegó en la clase trabajadora y en otros sectores populares, los movimientos o partidos que integraron Izquierda Unida no lograron consolidar un planteamiento claro que los unificase, sumiéndose en realidad en interminables negociaciones y discusiones, alejadas de una relación clara con el movimiento obrero y popular en el contexto de la lucha contra los efectos devastadores de la crisis capitalista. En una exhaustiva investigación, Piero Ochoa (2013) presenta una amplia casuística de las relaciones entre los dirigentes de los partidos de la izquierda socialista donde demuestra cómo se distorsionaban los acuerdos y cómo las relaciones entre partidos y tendencias estaban muy afectadas por intereses oscuros de poder y de dinero.

Tal vez una experiencia popular más sugerente fue la Asamblea Nacional Popular, inicialmente impulsada sobre todo por la CGTP-PCP, PUM y UNIR. Constituida en 1987 ¹⁰ por organizaciones obreras, frentes regionales y partidos, abría la posibilidad de que se construyan formas de autodefensa frente al terrorismo, formas de poder local (los Frentes de Defensa), e incluso habría podido ser la base de un verdadero gran Partido Obrero, pero predominaron las rencillas internas. Dice Francisco Guerra:

“La ANP fue convocada como una nueva forma de organización popular. En su Congreso de Fundación (noviembre de 1987) participaron 2,600 delegados representantes de 1,200 organizaciones sindicales, sociales y políticas. La Asamblea aprobó como órganos de dirección: el Congreso Nacional, la Plenaria Nacional de Delegados; el Comité Ejecutivo Nacional y la Presidencia Colegiada... Pero esta nueva organización se debilitó rápidamente y no pudo cumplir los objetivos que se había propuesto. En el trasfondo de este fracaso se encuentra la desconfianza de los partidos de la IU que no

10 Era de 1987/8, posterior a la formación de IU, que fue en 1981.

compartían las tesis del PUM sobre la situación insurreccional y el derrocamiento del gobierno aprista. Adicionalmente el PCP consideraba que la ANP era creada para despojar a la CGTP de su liderazgo en el movimiento social y que la propuesta del PUM para que los secretarios generales fueran miembros de la Presidencia Colegiada era un intento para subordinar IU a la ANP.” (Guerra García, F. p. 94 en Adrianzen, 2011))

La ANP se perfilaba como una forma muy embrionaria de poder dual, centrada en el movimiento obrero, donde los sindicatos y frentes de defensa, liderados por los principales partidos de Izquierda Socialista (el PCP, PUM y UNIR) se enfrentaban tanto al Estado como al terrorismo. Pero se derrumba porque las elites partidarias y sindicales dieron más importancia a su pequeño poder burocrático que al fortalecimiento del poder obrero y popular.

Sendero Luminoso

En su libro *Memorias desde Némesis* (2014) Abimael Guzmán Reinoso se define como maoísta, y bautiza sin reservas su filosofía política como “marxismo-leninismo-pensamiento Gonzalo”. A diferencia de otras corrientes “pro-chinas” considera que es adecuado usar el término “maoísmo”, aunque afirma que no es otra cosa que el marxismo leninismo aplicado a la China, y no una “nueva ortodoxia” de valor universal. Para el PCP-SL, el “pensamiento Gonzalo” es un “salto cualitativo” de decisiva importancia para la revolución, al ser una forma superior de pensamiento; una “cuarta espada, deviniendo en “pensamiento Gonzalo”. (Partido Comunista del Perú 1988).

Solo SL llevó efectivamente la insurrección armada a gran escala, por su extensión y duración, y lo hizo de manera sectaria con extrema violencia, sectarismo y crueldad. Desde sus primeras acciones en 1980 causó mucho desconcierto en todas las tendencias de la izquierda, incluyendo a las maoístas y entre las inclinaciones “militaristas” de algunos militantes de VR. Varios partidos de la izquierda socialista propo-

nían un “apoyo crítico” a SL. Otros hacían una condena clara y fuerte al terrorismo por dañar y alienar al campesinado y al proletariado.

Pero en la izquierda marxista era universalmente aceptado que la revolución sería violenta; sólo el PCP planteaba la posibilidad de una revolución pacífica. Eran muchas las organizaciones que anteriormente habían apoyado el “foquismo” del MIR y del ELN, y aunque tuvieran observaciones y críticas a esos alzamientos, no tenían una base clara para enfrentar a SL. Si bien mayoritariamente los partidos que conformaban IU pensaban que la acción de SL no era aceptable, no pudieron enfrentar al voluntarismo senderista. Faltó un análisis de clase, de las condiciones políticas, económicas y sociales del país y del Estado, una crítica al escolasticismo y subjetivismo de la cúpula senderista que los llevaba a suscribir una aventura mesiánica y tanática.

Copiando los postulados del PCCH y su versión no obrera de la lucha socialista, SL pretendió poner al campesinado a la cabeza de la revolución. Pero en la práctica adoptó una política muy autoritaria con el campesinado. Terminó ejerciendo una pura lógica del terror y la exigencia de la sumisión como grupo que se autodefine como “amigo del pueblo” aunque elimine a sectores enteros en los poblados así como asesine un número no precisable de líderes de la misma izquierda. Así asoló numerosos poblados en sierra y selva, y asesinó a autoridades y a un número no precisable de dirigentes campesinos y militantes de izquierda. Estas agresiones contra el campesinado fue el principio del fin de Sendero. Los campesinos espontáneamente crearon sus “rondas campesinas” como una estrategia muy exitosa, que luego recibieron un cierto pero vacilante apoyo del mando militar.

El debilitamiento de la guerra senderista llevó finalmente a que Guzmán se trasladara a Lima, donde encontró su derrota final y arresto en 1992. El icónico “Presidente Gonzalo” aceptó finalmente su derrota. El “Acuerdo de Paz” fue firmado en agosto de 1993. De ahí emergieron dos tendencias: “Proseguir” y los “Acuerdistas”, ambas de poca y cada vez más débil existencia. Los dos centros que quedaron en el campo, estaban en el Huallaga y en el VRAEM. Ahora, aparentemente no guardan ninguna relación conocida con el movimiento iniciado en 1980 pero no hay evidencias. El frente del Huallaga aparentemente dejó de

existir. El del VRAEM desde hace 25 años ya no se considera a sí mismo “senderista” en ninguna forma, salvo para la prensa y los medios. Se supone que el “PCP-SL Pensamiento Gonzalo” aún existe, pero aparentemente de manera totalmente clandestina, y se supone integrado mayormente por gente de 70 años o más.

La organización MOVADEF, muy citada también por los medios, es también casi inexistente. No hay mayor evidencia sobre el tamaño y peso que normalmente se le adjudica. Se orientó a constituir una organización que participe en la vida política legal, pero su reconocimiento ha sido negado por ser considerado organismo de fachada del senderismo. En MOVADEF consideran incorrecto cualquier llamado a la lucha armada por cuanto “no están dadas las condiciones”, pero no reniegan de lo que fue.

Tras las acciones del senderismo quedó una gran debilidad en el movimiento popular, sin aportar sino dolor, luto, desconcierto, terror traumático y total indefensión. Las consecuencias han sido más de 60,000 víctimas por la acción de las Fuerzas Armadas y del mismo terrorismo senderista. El legado es un país profundamente herido y un movimiento obrero desorganizado y hasta desmoralizado, por cuanto la imagen de la izquierda fue teñida de terrorismo. A la izquierda socialista le cayó por décadas el mote de “terrucos”, y sigue siendo víctima de tal epíteto. Pero nada de este deslinde con el senderismo puede acallar el horror del asesinato ordenado por Alan García contra los senderistas presos en El Frontón en 1986.

Hasta ahora la izquierda socialista no ha resuelto el tema de Sendero. Lenin, al hacer la crítica al terrorismo del “eserismo”, fue muy claro en su rechazo al terrorismo:

“Los socialistas-revolucionarios no advierten ingenuamente que *su inclinación al terrorismo* está unida con el más estrecho vínculo causal al hecho de haberse encontrado desde el primer momento, y de seguir encontrándose *al margen del movimiento obrero*”. “El mayor de los prejuicios terroristas en su forma más burda [es que] ¡el asesinato político [dicen]

“*transfiere la fuerza*” por sí solo! [al movimiento obrero]”
(Énfasis agregado) (Lenin, V.I. 1902, p. 381 y 384)

La tercera etapa

¿Izquierda derrotada, ausente, diluida...?

El ascenso de Fujimori al poder (1990), la caída de la URSS (1991) y la derrota de Sendero y captura de Abimael Guzmán (1992) son hitos del cierre de una época muy oscura de la historia nacional y del comienzo de que abre una etapa de avances y retrocesos de la izquierda, de nuevas escisiones, de avances y retrocesos electorales y de rupturas de organizaciones de la izquierda socialista que habían jugado un rol muy importante. Pero si nos preguntásemos por un fenómeno general y de largo plazo, se diría que fue dándose el desdibujamiento de algún ideal socialista.

Contrariamente al mito que se arma alrededor de las políticas de Fujimori, sus medidas de “corrección” fueron realmente brutales. Sube al poder en 1990 y en 1993 el desempleo ya era del 87%. El consumo había descendido en un 25%. La informalidad a la que muchísimos peruanos tenían que recurrir asciende al 60%. La inflación que en 1990 oscila entre 7,000% y 13,000 % baja drásticamente a 143% mensual en 1991, producto del colapso de la demanda. No se sabe cuántos desempleados aumentan en Lima pero se estima que es un número que ronda al millón de personas. Luego de estas implacables medidas (que pudieron ser moduladas en el tiempo) los indicadores económicos mejoran significativamente. Pero los movimientos de izquierda y los sindicatos pasaron por un período muy difícil de deterioro en el que incluso aumentaron casos en los que se negociaba en qué porcentaje disminuirían los salarios para impedir la quiebra de más empresas.

IU que había sido fundada en 1980, hizo evidente que no había sido nunca realmente un frente de clase sino una alianza de partidos en el fondo muy hostiles entre sí, lo que implicaba el problema de sus enfrentamientos por cuotas de poder. Un frente de clase puede albergar

partidos políticos muy diferentes a la vez y organizaciones sindicales e individuos o grupos, pero no a la inversa. La Asamblea Nacional Popular si tenía las características de frente de clase de muy interesante perspectiva, pero su éxito práctico y potencial era tan significativo que llevó a algunas directivas partidarias a temer que se constituya en una organización paralela a Izquierda Unida (que había sido construida mediante minuciosas y meticulosas negociaciones burocráticas), o a la inversa, que tenga “mucha” o “demasiada” influencia sobre los sindicatos cuestionando el “control” de estos por los partidos, sobre todo del mismo PCP, pudiendo así transformarse en un Partido de los Trabajadores (de múltiples tendencias) potencialmente muy poderoso.

Luego de la derrota electoral de IU y de su escisión en 1990, hay un retroceso de la militancia. Los sindicatos enfrentan el agravamiento del desempleo por los cierres de fábricas y negocios debidos a las políticas de libre importación que favoreció a países con costos de mano de obra sumamente bajos, como China Popular. Pero no todo puede atribuirse al neoliberalismo. También esta debilidad es consecuencia de la ausencia de diálogo político consciente en el seno de la misma izquierda socialista. Impulsada por los temas del poder y privilegios de parte de las directivas, la Izquierda Socialista quedó mal parada, perdiendo mucho apoyo popular y multiplicando las siglas de sus organizaciones hasta el extremo, en la llamada “sopa de letras de la izquierda”.

La izquierda socialista peruana, que llegó a ser la más importante de América Latina, había ido desdibujándose. Las ácidas pugnas entre los partidos y tendencias, que cultivan prácticas puramente propagandistas sin lograr integrar a la clase trabajadora a sus procesos, sus disputas y discrepancias, terminan alejando a las “masas”, alienándose de los trabajadores, quienes se alejan de los partidos e incluso de los sindicatos, cuyo protagonismo se debilita. El debilitamiento de los sindicatos está correlacionado también con el debilitamiento económico de las empresas, afectadas por la desindustrialización en curso liderada por el neoliberalismo.

Las dos organizaciones que siguieron teniendo una importante estructura fueron el Partido Comunista - Unidad y el Partido Comunista - Patria Roja. Ambos contaban con bases sindicales importantes. Pero

varias organizaciones que tuvieron mucha influencia desaparecieron. Se disolvieron o dividieron el MIR, VR, PCP-PR. El reconocido dirigente sindical Hugo Blanco, así como muchos militantes de la Izquierda Socialista viraron hacia posiciones relacionadas con “temas específicos” como el medio ambiente, el género, la discriminación étnica, la sexualidad LGTB, etc. Hubo varios movimientos: alumnos de Derecho defendiendo al Tribunal Constitucional durante Fujimori, jóvenes contra la “ley Pulpín”. Y cuando hubo manifestaciones fuertes, sobre todo de la juventud, como las que lograron expulsar a Manuel Merino de la Presidencia, estas fueron en gran parte espontáneas, sin que hubiera presencia organizada significativa de la izquierda.

Un factor de confusión muy importante era la dificultad que tiene la izquierda socialista para diferenciarse de los gobiernos populistas que aparecen en el continente, como Ortega en Nicaragua, Chávez y Maduro en Venezuela. que, habiendo sufrido el bloqueo económico norteamericano, no son capaces de generar las fuerzas sociales necesarias, y tienen a su economía en un estado desastroso. Este retroceso se suma a la desaparición de la URSS y del “bloque socialista” en 1991 y del florecimiento del capitalismo en China cuya economía algunos como Ernest Mandel consideran un “capitalismo monopolista de Estado”.¹¹

La economía internacional en realidad estaba aún en ascenso por los años 1990, hasta el 2004 aproximadamente, gracias al impulso de la tecnología informática y de telecomunicaciones y al vertiginoso ascenso de la economía capitalista en China bajo la tutela del PCCH. Pero el país no estaba preparado para esta ola ascendente, salvo a través de las exportaciones tradicionales de la minería que tienen aherrojada a la economía nacional desde los albores de la República. Con la elección de Alberto Fujimori como Presidente se reafirma esta impotencia de la economía nacional y con sus medidas de “racionalización” la economía, sobre todo la industria, decrece paulatinamente en todas sus ramas, sobre todo la textil y del cuero. Ocurre lo que se llama la “desindustrialización del Perú”.

11 Ver Chaia 2014

La izquierda Socialista desdibuja su lucha central por el socialismo. Se entrega a la defensa de las conquistas sociales y del nivel de vida y de los derechos de los asalariados y del campesinado, organiza paros, huelgas, marchas de protesta, e incluso convocó a la creación de organizaciones de autodefensa. Pero el eje de sus campañas viró hacia las movilizaciones “temáticas” Arreciaron, en efecto, combates fuertes y vitales en defensa de la mujer, por la libertad de las conductas sexuales, por la defensa del medio ambiente, por el combate al racismo y la denuncia de la desigualdad y la pobreza extrema. Ciertamente son de gran importancia en el desarrollo humano, pero en el pensamiento marxista esas luchas se plantean siempre en el contexto de la lucha por el socialismo.

Grandes crisis políticas han sacudido al país enfrentando y destituyendo a tres presidentes, Kuczinsky, Vizcarra y Merino, sobre todo a este último que acabó siendo arrojado de la presidencia por decenas de miles de manifestantes en las calles. Pero no han sido lideradas por la izquierda socialista ni por los sindicatos, aunque muchas de las organizaciones que la integran dieran su apoyo decidido. El verbo de la izquierda se llena con los “temas específicos”. La palabra “socialismo” aparece cada vez con menos frecuencia.

Desde marzo del 2020 se declara la Pandemia del COVID19. Es en medio de esta pandemia que tienen lugar las elecciones generales en las que por un margen muy estrecho sale sorpresivamente elegido Pedro Castillo con Perú Libre, en un enfrentamiento sin precedentes.

Consideraciones finales

La tercera etapa es en la que estamos ahora, confrontados a la depresión, la crisis ideológica y programática y la diáspora de las organizaciones de la izquierda socialista en el Perú, tácticamente derrotada por el neoliberalismo, humillada por la insanía senderista y los esquemas teóricos de la vieja guardia estalinista.

A nivel internacional la sociedad se ve confrontada a la amenaza muy real de la hiperinflación, guerras y depresión económica, y el surgimiento de regímenes de extrema derecha. Muchas investigaciones,

tesis universitarias, ensayos, autocríticas, llenan los espacios de cómo debe ser la izquierda socialista, pero no se logra desarrollar esa discusión a todos los niveles, con los pobladores de todas las zonas de las ciudades y del campo, con todos los sectores del proletariado, de los asalariados, de los microempresarios, de las clases medias y del campesinado y sobre todo con los nuevos sectores de la clase trabajadora que reciben el nombre de “ciberproletarios” e incluso una fracción muy importante de estos que orgullosamente se autodenominan “hackers”.

Hay sin embargo sectores intelectuales, sindicales y políticos de izquierda, así como dirigentes comunales, que expresan un posible despertar o renacimiento de la izquierda en la que debe y puede jugar un rol muy importante los movimientos quechuas, aimaras y de la región amazónica. Los temas en los que surge esta posibilidad giran en torno al desempleo, la delincuencia, la cuestión agraria, la educación gratuita, la violencia, los derechos sindicales, et tema de la vivienda, pero sobre todo el tema de la defensa de los derechos de la mujer, los derechos laborales y de las “minorías” nacionales. También es vital encarar los temas éticos que aquejan a la izquierda en la que no se respetan mutuamente y donde el punto de partida para el diálogo es el odio mutuo entre los que se consideran ellos mismos como “enemigos de clase”.

En la actual situación internacional de avance de las políticas neoliberales aunadas a formas de manipulación de la información favorables al populismo autoritario y a los controles políticos y sociales, el trabajo responsable de la izquierda es impostergable.

Septiembre 2021

Referencias bibliográficas

- Adrianzén, Alberto Editor (dic. 2011) Apogeo y crisis de la izquierda peruana: hablan sus protagonistas. Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Lima Perú
- Aricó, José (1978) “Mariátegui y los Orígenes del Marxismo Latinoamericano” 60 Cuadernos de Pasado y Presente Siglo XXI Editores, México
- Aricó, José (1978) Internacional Comunista, (1920 1921) Los Cuatro Primeros Congresos de la Internacional Comunista Tesis, Manifiestos

y Resoluciones 1921 y 1922 47 Cuadernos de Pasado y Presente
Córdoba

Caro, Ricardo, (1998) VANGUARDIA REVOLUCIONARIA Una introducción a los orígenes y desarrollo de la Nueva Izquierda Peruana (1965-1972) Tesis para optar el título de licenciatura en sociología. Pontificia Universidad Católica del Perú

Guerra García, Francisco (2011) en Adrianzén, Alberto Editor (dic. 2011) Apogeo y crisis de la izquierda peruana: hablan sus protagonistas. Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Lima Perú

Iguíniz, Javier (1986) La Crisis Peruana Actual: Esquema para una Interpretación. En Bonilla, H (1986)

Lenin, Vladimir I (1902) Obras escogidas, Ediciones en Lenguas Extranjeras Moscú tomo 6

Lenin, Vladimir I. (1974) Cuadernos Filosóficos Editorial AYUSO (escrito en 1895)

Manrique, Nelson (2009) «¡Usted fue aprista!» Bases para una historia crítica del Apra CLACSO FONDO - EDITORIAL PUCP Lima Buenos Aires

Mariátegui, José Carlos (1925-1930) Ideología y Política Obras Completas de José Carlos Mariátegui Lima https://www.marxists.org/espanol/mariateg/oc/ideologia_y_politica/index.htm

Mariátegui, José Carlos (1929) Publicado en Variedades, Lima, 23 de Febrero de 1929. Obras Completas de José Carlos Mariátegui. Figuras y Aspectos de la Vida Mundial III https://www.marxists.org/espanol/mariateg/oc/figuras_y_aspectos_de_la_vida_iii/paginas/el%20exilio.htm

Mariátegui, José Carlos (SF) Ensayos Escogidos Selección de Aníbal Quijano Editorial Grafica Luxor, Miguel Scorza Editores

Mathews, Daniel, (2019) Si no hay baile, no es mi lucha. <https://mesaleespuma.lamula.pe/2019/01/02/si-no-hay-baile-no-es-mi-lucha-la-fiesta-de-la-planta-en-vitarte/danielmathews/>

Murrugarra, E. 1983 Entrevista a E. Murrugarra Suplemento VSD del Diario La República, 12 de agosto de 1983

- Panfichi, Aldo (1975) Lima 5 de febrero, huelga policial manifestaciones y saqueos. Una interpretación revisitada. Manuscrito sin fecha. Reelaboración del texto publicado en la revista Debates en Sociología # 9, Departamento de CC SS de la PUCP
- Pérez, Carlota (2019) Revoluciones Tecnológicas y Cambios de Paradigmas; <https://youtu.be/CVxDtzeGT4g>
- Pérez, Carlota (2020) Revoluciones tecnológicas y desarrollo industrial sustentable en América Latina post-Covid-19 2 de setiembre 2020 <https://youtu.be/bh5wxVeYUQQ>
- Rochabrún 2007. Batallas por la teoría: en torno a Marx y el Perú. IEP, Lima 2007.
- Toledo , Ernesto (2015) El pensamiento Mao Tse Tung en el Perú, Orígenes y División de la Izquierda Peruana en 1964 (Parte 1) y (Parte 2) Junio 2015 https://www.pcdelp.patriaroja.org.pe/el-pensamiento-mao-tse-tung-en-el-peru-origenes-y-division-en-la-izquierda-peruana-en-1964-parte-1/#.YJK4m8Cg_ZF
- Trotsky, León (1938) Su moral y la nuestra, Editado por POSI (Partido Obrero Socialista Internacionalista), sección en España de la IV Internacional impreso 2015
- Trotsky, León (1973) The First Five Years of the Communist International New Park Publications London Gran Bretaña
- Trotsky, León, (1936) La Revolución Traicionada <https://www.marxists.org/espanol/trotsky/1936/rt/05.htm>

SIGLO Y MEDIO DE PENSAMIENTO ECONÓMICO EN EL PERÚ: 1822-1981. CONTINUIDAD Y CAMBIO

ÓSCAR UGARTECHE

Introducción

Las ideas económicas en el Perú tienen larga data, aunque es un tema que, como lo hemos constatado al escribir este trabajo, ha sido poco estudiado. Aquí pretendemos reunir a los más saltantes pensadores económicos que han influido sobre el devenir del pensamiento del país, con algunas menciones al desarrollo de éste para mostrar sus interrelaciones.

Algunos ejes recorren los dos siglos republicanos, en particular la oscilación proteccionismo-apertura, y el diagnóstico sobre las “carencias”: sean de capital, o de mercado interno y mano de obra calificada. Pero en lo segundo habrá divergencias sobre si son “problemas a resolver”, o si son circunstancias a las que hay que adaptarse, en particular dejando en segundo plano el “problema indígena”.

En cuanto a los pensadores mismos a grandes rasgos pueden distinguirse dos grandes épocas. En la primera, entre inicios del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, ninguno es académico. Todos son hombres de empresa, políticos o abogados que abrazaron ideas económicas porque leyeron o estudiaron en sus ratos libres. Es parecido a Estados Unidos, donde Mason y Thomas (1982) señalan que en el siglo XIX los dos economistas internacionalmente más reconocidos no provenían de la academia.

La segunda época se extiende desde inicios del siglo XX, cuando hay quienes se definen como economistas, y se inician los estudios universitarios de la profesión. En esta época hay un fuerte anclaje liberal, que en varios momentos irá a contracorriente con lo que ocurre en el resto de la región. En el Perú corrientes no liberales vendrán más bien del pensamiento social; será recién en la segunda mitad del siglo XX, donde van a surgir algunas voces que promuevan un “desarrollo hacia adentro” y relacionen la economía con problemas políticos y sociales.

Parte de las características del pensamiento económico en el Perú del siglo XIX se manifiestan en la falta de información. Es notable el desinterés social peruano por los datos económicos y de población hasta mediados del siglo XX, lo cual también manifiesta la precariedad del Estado. Garland (1905) advertía la ausencia de “una oficina especial dedicada a la formación de la estadística industrial del Perú”. Había una oficina encargada de la producción de datos oficiales, la Dirección de Estadística del Ministerio de Hacienda y Comercio que existió entre 1876 y 1940. En esos tres cuartos de siglo realizó los Censos Nacionales en 1876 y 1940. Sin embargo, no recopiló las estadísticas de producción, precisas para hacer el trabajo de Garland en 1905.

Las cuentas nacionales peruanas se establecerían recién en 1946 en el Banco Central de Reserva, pero apenas en la década de 1960 cobraron alguna importancia (Seminario, 2015). El Banco Central de Reserva fue muy importante para la construcción de las cuentas nacionales desde 1946, que luego pasó en 1969 a la Oficina Nacional de Estadística y Censos -ONEC, dependiente del despacho del primer ministro. En 1975 se creó el Sistema Nacional de Estadísticas, y con él el Instituto Nacional de Estadística, como ente rector, luego convertido en Instituto Nacional de Estadística e Informática en 1990.

Ante la falta de datos históricos, Bruno Seminario (1958-2021) reconstruyó la estadística de largo plazo (2015). El inmenso volumen reúne toda la información disponible de producción, y precios desde 1700.

Principales corrientes y problemáticas

Hay muchos más que los resaltados, pero sobre estos hay seis trabajos que exploran el pensamiento del primer centenario de la independencia:), Reinaga (1969), Yepes (1972), Gootenberg (1993), Hunt (2011), Seminario (2015) Contreras y Gruber (2019)). Quizás Yepes sea el que mejor los reúne. Hay que señalar que, en la revisión de los materiales, no se ha encontrado a mujeres involucradas en el tema del pensamiento económico más allá de Rosemary Thorp y Elena Álvarez. Ninguna entre el siglo XIX y la primera mitad del XX.

Un tercer rasgo es que en el Perú se repiensa la economía después de la Guerra del Pacífico, en un proceso análogo al europeo de después de la Gran Guerra. La coincidencia entre el momento de repensar la economía y el surgimiento de la economía matemática con Marshall y Pigou es notable. Entre los representantes más saltantes de la época están los autodenominados liberales nacionalistas.

Otro rasgo es que hay un fuerte anclaje liberal que va a contracorriente en algunos momentos con lo que ocurre en el resto de la región. Finalmente se estudia poco a los pensadores económicos peruanos del siglo XX.

Liberalismo

El liberalismo puede resumirse en tres grandes corrientes: la escuela clásica de la economía política, dominante en los siglos XVIII y XIX; el neoclásico prevaleciente desde fines del XIX hasta la década de 1970; y el neoliberal de la década de 1930 que cobra impulso de la década de 1970 en adelante. El Perú no sigue la partitura teórica europea al pie de la letra; hay matices muy claros al establecerse luego del liberalismo clásico, un liberalismo nacionalista y un liberalismo desarrollista. El desarrollismo llegó al Perú en 1960 de la mano de la consultora de Arthur D. Little de Boston por iniciativa de Pedro Beltrán (1897-1976) (Ugar-teche, 2019), cuyo pensamiento era de raíz austriaca. La dinámica neoliberal del pensamiento económico peruano estaba a contracorriente

del resto de la región en la década de 1950 mientras Raúl Prebisch y la CEPAL difundían sus ideas sobre industrialización.

A fines del siglo XIX se inició el pensamiento industrialista, y en los años 40 del siglo XX se tomó preocupación por la inflación y los temas del déficit fiscal afines al austriaco von Mises, cuando el keynesianismo estaba en auge. Del otro costado teórico están los socialistas de la cantera de Sismondi y de Marx, si bien lo que más resalta es el análisis de José Carlos Mariátegui (1894- 1930) en su originalidad.

Liberalismo clásico

El pensamiento económico liberal clásico llegó al Perú a fines del siglo XVIII, de la mano de la obra del autor peninsular Joseph Alonso Ortiz, abogado y diplomático español, cónsul de España en Londres y primer traductor en España de la obra del economista y filósofo escocés Adam Smith (Calderón, 2000). Debe anotarse que el liberalismo decimonónico en el Perú fue acompañado de un largo conjunto de pervivencias del modelo colonial que el Estado peruano mantuvo en el campo económico y fiscal (Contreras & Díaz, 2008).

Tratándose de los inicios del siglo XIX no puede pasarse por alto un hecho clave: las guerras de independencia, cuando hay que *crear un nuevo sistema monetario, y reemplazar el anterior*. Es en ese contexto que circulan ideas, propuestas, y se toman decisiones.

San Martín creó un banco de emisión en octubre de 1821, para tener moneda propia del país sin el sello de Fernando VII, mientras una Comisión del Tribunal del Consulado y otra del Cabildo de Lima estudiaron la iniciativa, que culminó cuando el primer Banco Auxiliar del Papel Moneda fue puesto en marcha el 14 de diciembre de 1821. Mes y medio más tarde comenzó a imprimir vales por 8 reales, 10 y 50 pesos, el primero de febrero de 1822, bajo la responsabilidad del ministro de hacienda Hipólito Unanue y su director, Don Isidro de Cortázar y Abarca. Dicho banco se cimentó sobre los argumentos de la obra de Ortiz, publicada en 1792 en Madrid, y reproducida en Lima en 1822 (de Haro, 2013). “La original experiencia bancaria del Perú significó la

primera iniciativa de emisión de papel moneda por parte de una autoridad pública en Sudamérica” (de Haro, 2013, p. 204).

José Alonso Ortiz se relaciona con el pensamiento y obra de Martín de Azpilcueta, quien formuló –antes que Jean Bodin– la teoría cuantitativa de la moneda. Para Pierre Vilar (2001), los “cuantitativistas” españoles captaron la relación entre el precio de las mercancías y la cantidad de moneda en circulación, y advirtieron también el doble fenómeno simultáneo y brutal, en las Indias y España, de la afluencia de metales y subida de precios.

La aproximación cuantitativista en el momento de la independencia fue un enfoque moderno dada la falta de liquidez presentada por la ausencia de monedas con el sello de Fernando VII y la poca disposición pública a su uso. La solución fue emitir papel moneda en proporciones a la dinámica de la economía.

El problema que se presentó pronto fue el de la falsificación de los billetes emitidos, que dio origen a la muy difundida expresión “pago en contante y sonante”, por la desconfianza con estos papeles y la confianza en las monedas.

El resto del siglo XIX en el Perú fue liberal. Jacobsen (2007) señala que la difusión del liberalismo económico en la América Latina del siglo XIX dependió de las estructuras de poder doméstico, la educación, las ideologías del público, y las instituciones gubernamentales y sociales. Estos factores estuvieron influenciados por la comunicación con Europa, la estructura económica, y las perspectivas de gobiernos y empresarios extranjeros.

Posiblemente, la razón para el papel más fuerte de los libres cambistas fue la aparición del guano como una exportación dinámica y rica, en la década de los años cuarenta del siglo XIX. Gootenberg (1993) sostiene que los pensadores librecambistas franceses tuvieron más impacto que los ingleses, siendo Say (1822) y Bastiat (1850) los más populares. Los librecambistas Chevalier (1844), y sus textos en la *Revue des Deux Mondes*, primera y segunda época, y Blanqui, se leían mucho. Bastiat, a su vez, es uno de los precursores del pensamiento austriaco. Los ingleses Mill y Ricardo no fueron muy leídos y a los socialistas de la década del

40 del XIX (Sismondi, Mill, Marx) se los leían como una advertencia de por qué no industrializarse.

Manuel Pardo y Lavalle (1834-1878) fue un hacendado costeño, intelectual y político que vivió en Chile y en Europa hasta los 19 años. Estudió en la Universidad de Barcelona y llevó el curso de Economía Política en el College de France con Michel Chevalier, librecambista encumbrado, seguidor de Saint Simon. Regresó al Perú en 1853, a trabajar en la Hacienda Villa de su familia materna. Con esta formación “descubrió” el Perú profundo en un viaje a Jauja en 1857 para una cura de tuberculosis. *Estudios sobre la provincia de Jauja* (1859) es un escrito de juventud redactado a los 24 años. Pardo se imaginó que la integración física del país conllevaría la integración nacional, como se discutía en sus años de estudiante mientras se construía en España la red de ferrocarriles.

Una década más tarde, Luis Benjamín Cisneros, diplomático y poeta, viajó a Francia y también estudió economía política en el College de France con Henri Braudillart (1821-1892), asistente de Chevalier entonces. Como resultado de sus estudios, mientras era cónsul en Le Havre, Cisneros escribió un *Ensayo sobre varias cuestiones económicas del Perú* (1866). Se pregunta, cómo progresarán las ciudades si se emplean todas las fuerzas productivas del Perú en comprar manufacturas europeas. Luego afirma que el progreso visto en las ciudades cercanas a la costa no es debido solamente a la acción de los extranjeros establecidos en el país y sus capitales, sino en gran parte a la acción y a los capitales de los nacionales (Pérez Garay, 2013, p. 152).

El libre comercio era la prevención contra los males que traía la industrialización (Gootenberg, 1993, p. 52). “El comercio, -siempre y totalmente libre de obstáculos- era el estímulo para un incremento en el consumo, la producción y la formación de capitales” (Gootenberg 1993, p. 52). Sin embargo, señala el autor, algunos rasgos que se mantuvieron del nacionalismo de la independencia:

Primero, las fuentes de ingreso público surgen del comercio estatal de la materia prima en demanda internacional. Luego se privatizó dicho comercio a empresarios y banqueros nacionales. (Flores Soria, 2018, 2021). Desde la Colonia existieron los estancos como monopo-

lios estatales de productos valiosos de mercado interno, que a partir del siglo XIX fueron lentamente privatizados hasta fines del siglo XX.

Segundo, el crecimiento exportador desde el Estado, aumentó la permanencia de privilegios, prebendas públicas y promociones, que iban desde los contratos públicos de servicios hasta reducciones de impuestos y dadas masivas. (Gootenberg 1993: 55). Lo cierto es que entre 1793 y 1873, los dos puntos más altos de la dinámica del PIB de esa época lo explicaron parcialmente la minería. Lo que hubo, entre el final de la colonia y el inicio de la república fue una diversificación de minerales, de plata y cobre, con guano.

Una actividad económica no vinculada al crecimiento exportador fue la de los artesanos. La producción artesanal, más que la fabril, fue un soporte vital de la economía como en la colonia –sin necesidad de protección arancelaria en el periodo 1850-1867.

Lo que sirvió de elemento de protección fabril en la sierra fue el costo de transporte y distribución de los bienes importados. En este marco, las fábricas Textil Lucre de la familia Garmendia en Cuzco¹, y Maranganí de la familia Mejía en Cuzco también², se construyeron en la década de 1850 en las haciendas correspondientes, con gran éxito comercial en el sur peruano por más de un siglo.

Liberalismo nacionalista

Entre los representantes más saltantes de este tipo de liberalismo de post guerra, están José Payan de Reyna (1844-1919), José Manuel Rodríguez (1857-1936), y Alejandro Garland (1852-1912), todos autores de post guerra. Payan nació en Santiago de Cuba y murió en Nueva York. Cubano de nacimiento, llegó al Perú por razones políticas en 1876. Escogió el Perú por la presencia visible y notable de Leoncio Prado en las luchas de la Perla del Caribe³.

1 Para más detalles consultar: <https://patrimonioindustrialperu.blogspot.com/2009/07/breve-historia-de-la-fabrica-de-hilados.html>

2 Para más detalles consultar: <https://marangani.com.pe/>

3 El retrato de Leoncio Prado cuelga en el Salón de los Héroes en el Palacio de los Capitanes Generales del Ayuntamiento de la Habana.

Hombre de negocios, fusionó dos bancos para crear el Banco del Perú y Londres, apoyó el establecimiento de la Sociedad Recaudadora de Impuestos, la Caja de Depósito y Consignaciones, la Compañía Salinera del Perú, la Compañía Peruana de Vapores, la Compañía Administradora del guano, la Compañía Internacional de Seguros, la Compañía de Fósforos el Sol, etc. Fue miembro de la comisión tripartita que adoptó el Código de Comercio, socio fundador de la Cámara de Comercio de Lima, y presidente de la Bolsa Comercial. Fue el artífice del establecimiento del patrón de oro en el sistema monetario (1897), que se tradujo en la creación de la libra peruana (Milla Bares, 1994, pp. 24-25). Escribió columnas en el diario *El Comercio* de Lima entre abril y agosto de 1892, luego reunidas en el volumen *La cuestión monetaria en el Perú* (1892). El texto analiza la disminución del poder adquisitivo y su impacto en la economía nacional a fines del siglo XIX. Señala que entre 1881 y 1892, la pérdida acumulada del poder adquisitivo alcanzó el 30%, lo que limitó significativamente la capacidad de compra de la población. Aunque el impacto no fue evidente de inmediato para la mayoría, se hizo más notorio cuando afectó necesidades básicas.

La depreciación del papel moneda redujo los ingresos fiscales, los salarios y las rentas, lo que provocó un empobrecimiento general y una contracción del comercio. Aunque hubo un alivio temporal gracias a una herencia inesperada, no fue suficiente para contrarrestar el deterioro económico. El declive afectó tanto a los ricos como a los pobres, reflejando un colapso económico generalizado. Su apreciación final es que hay una constante desconfianza en la mano de obra nacional y en el mercado interno. “Todo hombre en el Perú recela de los otros hombres. Cualquiera cosa que digan, que hagan ó que propongan ha de ser con un fin oculto, avieso, interesado”(p.XII)

José Manuel Rodríguez (1859-1936), nacido en Lucma, Departamento de la Libertad, fue jefe de la Sección de Aduanas y de la Estadística Comercial del Ministerio de Hacienda. Diputado en la Asamblea Nacional de 1919 a 1920; y director y fundador de *El Economista Peruano* (1909-1940). Es considerado por Reinaga (1969) el fundador del pensamiento económico peruano. Coautor con Pedro Emilio Dan-

cuart de los *Anales de la Hacienda Pública del Perú*. Molina, Montes y Romero (2008) sugieren que estudió en la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas en la Universidad de San Marcos. Antes que él nadie pensó sistemáticamente en los problemas económicos generales del Perú. Es un seguidor de Friedrich List, igual que Alejandro Bunge, su contemporáneo argentino. Contreras (2016) lo adscribe a la escuela historicista alemana en cuanto mira los procesos económicos desde una perspectiva histórica de largo plazo, marcado por el positivismo de fines del siglo XIX, y lo define como un nacional liberal.

Rodríguez (1895) sostuvo que haber dejado los impuestos a las exportaciones como el único medio de sustento del tesoro público, y abandonar el presupuesto y su fiscalización antecedieron el desastre de la guerra del salitre. Para Rodríguez, dice Contreras (2016, p. 63), “una de las tareas de los gobiernos debía ser la defensa de los intereses económicos nacionales.” Y agrega que “La revista *El Economista Peruano* declaraba como objetivo en su primer número de 1909 defender y propagar los intereses económicos del Perú” (cursivas del original) (*El Economista Peruano*, núm. 1, 1909 citado en Contreras (2016, p. 63).

La preocupación de Rodríguez era la balanza de pagos y la reciprocidad comercial, de forma que: “no (debería el gobierno) consentir que se importen mercaderías procedentes de naciones que no compren productos peruanos, y cuidar que la importación sea proporcional a la exportación con la tolerancia de 10% a favor de aquella” (*El Economista Peruano*, núm. 39, segunda era, 1936, citado en Contreras 2016, p. 63). Abogó por los presupuestos equilibrados y prefería que los ingresos del Estado fueran tributarios por delante de los no tributarios provenientes de los estancos y otras fuentes de actividades monopólicas del Estado, como la venta del salitre, el tabaco, el oro, la sal.

Su *Estudios económicos y financieros y Ojeada sobre la hacienda pública del Perú y la necesidad de su reforma* (1895) es un clásico de 508 páginas que Reinaga (1969) señala como único libro peruano, de carácter teórico, donde el autor cita y discute con los teóricos británicos y franceses del siglo XIX, y toma una posición teórica historicista alemana. *Anales de la hacienda pública del Perú*, obra escrita primero por

Emilio Dancuart en diez volúmenes, entre 1902-1908, fue continuada desde entonces por Rodríguez hasta el tomo 24 del año 1926.

Contemporáneo a Rodríguez y Payán, Alejandro Garland von Lotten (1852- 1912) produjo una densa bibliografía entre 1880 y 1912. Fue autor de obras como *Reseña industrial del Perú* (1905), *El Perú en 1906* y *La Moneda en el Perú* (1908). Se constituyó como un referente de pensamiento en el momento del resurgimiento económico post larga depresión del siglo XIX (1872-1890). La depresión internacional de fines del siglo XIX fue acompañada por los efectos de la Guerra del Salitre.

La *Reseña industrial del Perú* usa la palabra industria en el sentido inglés de actividad económica, y no en el sentido español de manufactura. Comienza con un prólogo que indica algunas debilidades institucionales, y se refiere a la falta de datos. Dice Garland (1905) que, en cuanto había guano, al Estado republicano no le interesaba el desarrollo de la minería metálica, como antes tampoco le interesó mucho al gobierno colonial a pesar de su importancia en la riqueza del Perú y de España. La explicación que da Garland reitera que “Faltaban capitales, conocimientos y hombres de empresa” (1905, p. 5).

De la industria manufacturera dice Garland:

El problema es que no hay mercado interno “Pero a la industria fabril del Perú le falta una de las principales bases para su desenvolvimiento — el gran consumo que permite la producción en vasta escala, que es el factor que más contribuye a reducir el costo de producción” (1905: 108).

Agrega:

La seguridad del mercado interno por medio de impuestos aduaneros prohibitivos, como condición sine qua non, para su existencia y todavía esto a costa del crecimiento y la expansión de industrias más vigorosas, cuyo desarrollo favorece infinitamente más el progreso de la nación, no puede constituir base sana para el desarrollo de industrias vigorosas (1905: 109).

El problema del costo de transporte, barrera a la entrada de importaciones en la sierra, es “Otro serio inconveniente que dificulta el desarrollo de la industria manufacturera en el Perú” (1905: 111). La

introducción de la electricidad como motor para el progreso no es mencionada por el autor.

Remata con una idea de Pardo, “El atraso económico del Perú se debe, pues, en gran parte a la falta de vías de comunicación...,” (1905, 154] El incumplimiento del Contrato Grace, donde se acordó el desarrollo de todas las líneas de ferrocarril pensadas en el siglo XIX, antes que ampliar, redujo el número de vías férreas.

Nacionalismo, indigenismo, socialismo, marxismo

Los primeros pensadores económicos socialistas fueron de la cantera de Sismondi. Petriconi y Copello en su *Estudios sobre la independencia económica del Perú* (1876) argumentan una ley del valor-trabajo:

“Porque es el trabajo inteligente, activo e interesado que realmente produce todas las formas y objetos de la riqueza social. Y esa producción es útil al Estado, útil a los que la forman con el capital o con el trabajo, si constituye la justa recompensa de todos, si anima a todos a una producción fecunda sea que concurren con el capital o con el trabajo” (1876, p. 164).”

Ellos sostienen que “solo la organización del trabajo dirigido a explotar las verdaderas riquezas de nuestro suelo privilegiado podrá salvar al Perú de la crisis” (1876: 160) en la que estaban inscritos en 1876. Adelantándose a los dependentistas marxistas de la década de 1960 hablan de “la cuestión de la Independencia Económica del Perú, solo rival en importancia a la de su Independencia Política” (1876, p. 160).

Lo único que buscan es “asumir una actitud defensiva para abastecer y defender nuestro solo mercado de la inundación del comercio extranjero.” (1876, p. 81) ... “(se) debe alentar a los hombres patriotas y aun especuladores para fomentar el trabajo nacional, para el grande objeto de la Emancipación económica del Perú” (1876, p. 82).

Cesar Antonio Ugarte Ocampo (1896-1933) estudió Jurisprudencia, Letras y Ciencia Política en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y escribió su *Bosquejo de la historia económica del Perú* (1926) es considerado el primer investigador académico de la economía peruana. A diferencia de Rodríguez, no discute con los teóricos europeos sino que argumenta que el problema del Perú es la estructura de propiedad de la tierra que ocurre con la Colonia y luego con la República. Su trabajo se inicia con un diagnóstico sobre el ayllu. Dice:

“El «ayllu» era la unidad económico-social de que se componía la tribu. Se caracterizaba por la explotación común de la tierra o por un vínculo de consanguinidad real o ficticio. (...) Por otra parte, el origen del comunismo de los Incas no tendría una explicación satisfactoria si admitiéramos que las civilizaciones anteriores no tuvieron una organización económica semejante. Para que se desarrollara un gran Imperio comunista, como el de los Incas, era necesario que los principios esenciales de su régimen social y económico estuvieran ya arraigados en los pueblos que lo constituyeron” (1926, 2019, p. 4).

“(...) Toda la política desamortizadora de la propiedad territorial, cuyo desarrollo hemos bosquejado, ha tenido por resultado impedir que se acrecienten los daños derivados de las vinculaciones coloniales; pero no ha impedido el predominio de la gran propiedad tanto en la Costa como en la Sierra” (1926; 2019, p. 58).

Para Ugarte Ocampo el problema de propiedad, de la hacienda, es el núcleo del problema.

Hildebrando Castro Pozo escribió *Nuestra Comunidad Indígena* (1924). Activo políticamente, trabajaba temas agrícolas y campesinos, y como Ugarte influenció en Mariátegui, si bien éste no conoció el gran trabajo de Castro Pozo *Del ayllu al cooperativismo socialista*, ([1936] 1973). En su trabajo de 1924, Castro Pozo analiza la comunidad de

Muquiyauyo y descubre que tiene un sentido organizativo, una capacidad de transformarse para actualizarse y que produce cultura. Encuentra que hay diversos tipos de comunidades. Señala los elementos del comunitarismo andino.

Mariátegui, influenciado por Ugarte Ocampo y por Castro Pozo escribió en el primero de 7 *Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana* (1928), intitulado “Esquema de la evolución económica”:

“La clase terrateniente no ha logrado transformarse en una burguesía capitalista, patrona de la economía nacional **. La minería, el comercio, los transportes se encuentran en manos del capital extranjero. Los latifundistas se han contentado con servir de intermediarios a éste, en la producción de algodón y azúcar. Este sistema económico, ha mantenido en la agricultura, una organización semifeudal que constituye el más pesado lastre del desarrollo del país. La supervivencia de la feudalidad en la costa se traduce en la languidez y pobreza de su vida urbana. El número de burgos y ciudades de la costa es insignificante. Y la aldea propiamente dicha, no existe casi sino en los pocos retazos de tierra donde la campiña enciende todavía la alegría de sus parcelas en medio del agro feudalizado.” (1928, p. 21)

Agrega “En el Perú, contra el sentido de la emancipación republicana, se ha encargado al espíritu del feudo –antítesis y negación del espíritu del burgo– la creación de una economía capitalista” (1928, p. 25). Es decir, hay retraso porque el capitalismo ve frenado su desarrollo por la existencia de una cultura y sociedad feudal. Agrega en el capítulo II, “El Problema del Indio”:

“Todas las tesis sobre el problema indígena, que ignoran o eluden a éste como problema económico-social, son otros tantos estériles ejercicios teoréticos -y a veces sólo verbales-, condenados a un absoluto descrédito (...) Cualquier intento de resolverla con medidas de administración o policía, con métodos de enseñanza o con obras de vialidad, constituye un

trabajo superficial o adjetivo, mientras subsista la feudalidad de los “gamonales”.

Para Mariátegui (1928), el problema de la propiedad de la tierra está en el centro del sistema de explotación indígena y del atraso de estos sectores. Dice al final del segundo ensayo: “El nuevo planteamiento consiste en buscar el problema indígena en el problema de la tierra.”

Rómulo A. Ferrero (1907-1975)

Es posiblemente el economista peruano que haya logrado más reconocimiento internacional en el periodo 1950-1970, con su incorporación a la Sociedad de Mont Pelerin en 1958, poco después de Eugenio Gu-
din de Brasil en 1954, Gustavo Velasco de México y Alberto Benegas Lynch de Argentina.

Fue jefe de la unidad de investigaciones del Banco Agrícola de 1932 a 1945, decano de Contabilidad y Comercio de la Pontificia Universidad Católica de 1942 a 1944. Ministro de Hacienda y Comercio en 1945, hizo una crítica desde el Perú al keynesianismo en el congreso de la república, que le costó el cargo. Fue nuevamente ministro de agricultura, y de hacienda y comercio entre 1947 y 1948 y bajo la fuerte influencia de Mises introdujo la flotación del tipo de cambio en setiembre de 1948, que culminó en noviembre de 1949.

En la década de 1950 produjo trabajos sobre tributación e inflación bajo la influencia de Roepcke y más tarde sobre comercio internacional en dialogo con Machlup. Fue asesor de la Cámara de Comercio de Lima, de la Cámara Algodonera -cuando era la principal exportación – y trabajó muy cercanamente con el Consejo Interamericano de Comercio y Produccion (CICYP) y el Committe on Economic Development (CED hoy conocida como The Conference Board (<https://www.conference-board.org/us/>) de las grandes empresas estadounidenses. Colaboró con el Diario *La Prensa* de Beltrán semanalmente desde 1945 hasta 1974. Su primer trabajo internacional fue una publicación titulada *Inflación*, (1953). Es un precursor, con Gustavo Velasco de México, del pensamiento austriaco en América latina y es el artífice de la

flotación del tipo de cambio permanente, como dejó claro en la conferencia de la *American Enterprise Institute* en 1965.

En 1938, Rómulo A. Ferrero escribió *Tierra y Población*, su primer trabajo importante “El Perú sumido en la depresión con problemas sociales, de desempleo y de desabasto” llevó al autor a que afirmara que fenómenos derivados de la escasez, constituyen los verdaderos problemas nacionales. A saber: producción agrícola limitada respecto a la población, el nivel de vida y el poder adquisitivo bajo, la alimentación deficiente, los altos valores de las tierras y de los arrendamientos. (1938, p. 30)

Inicia su texto con mención de los tres factores de producción, tierra, capital y trabajo y enfatiza “(...) es la tierra el más importante en el –sentido de ser el único que existe en cantidad limitada y el que determina en último análisis el volumen de la producción, sea cual fuere la abundancia de los otros dos” (1938, p. 3).

En su visión, la pobreza en el Perú se debía a que había una población grande para un volumen de producción agrícola muy reducido (Ferrero, 1938). La escasez de tierras es más acentuada en la Sierra, región del país donde más falta hace para su economía (1938). Su diagnóstico fue que en el Perú había apenas 0.238 hectáreas de tierra cultivada por habitante en 1936, fecha del censo citado. Enfatizó que solo Cajamarca, Lambayeque e Ica tienen más tierra cultivable por habitante. Cuzco y Arequipa están en una posición notablemente más desventajosa, con apenas 0.086 y 0.100 hectárea cultivable por habitante. El resto yace en la media. El 75% de la población nacional vivía en la sierra y el 22% restante en la costa. La Selva apenas tenía el 3%. Esta distribución de la población ejercía presión sobre la tierra en la sierra más que en la costa.

Muestra que el consumo de trigo fue el más bajo de una lista de países europeos (se consume 100% en la costa), el de azúcar está en el nivel de los países de Europa del este (se consume en la costa el 90%), el de leche era apenas superior a Italia y mucho menor que el resto de Europa (su consumo está en la costa); y el de carnes (su consumo está en la costa) comparable al alto consumo de los países anglo parlantes. (Ferrero, 1938, p. 22) La sierra y selva quedaban como zonas con la población desnutrida. Expresa de este modo el dualismo, sin nombrarlo.

Subrayó que el bajo nivel de vida de la población de la sierra, cuyo poder adquisitivo es ínfimo, la sustrajo del mercado interno, quedando el mercado limitado a la costa (1938, p. 27). La falta de capitales propios, característico de países nuevos, hizo imprescindible que los capitales extranjeros siguieran siendo los principales para el desarrollo de la potencialidad económica, que depende de ellos (1938, p. 28).

En *La política fiscal y la economía nacional* (Ferrero, 1946) explicó las razones del Estado reducido. La crisis económica en 1947, con una tasa alta de inflación conllevó a que Ferrero introdujera la creación de un sistema de flotación cambiaria a mediados de 1948 (Pastor, 2012). Lo subyacente era que en 1940 el gobierno del Perú del Ingeniero Manuel Prado, con motivo de la guerra, instauró un sistema de control de comercio exterior con el tipo de cambio fijo en 6,50 soles por dólar de EUA. En paralelo se emitió la Ley de Protección Económica Industrial, que estableció aranceles de protección a la industria naciente. La combinación sumó muy alta inflación que llevó a la medida entonces novedosa de flotar el tipo de cambio.

Escribió *Economic Development and Foreign Trade* (1955) como una crítica a la CEPAL, traducido luego como *El desarrollo económico y el comercio exterior* (CICYP, 1956) para explicar la relación entre crecimiento y exportaciones, donde se aprecia la huella de Fritz Machlup.

En la conferencia titulada “Problemas de Pagos Internacionales”, del *American Enterprise Institute* en Washington DC en 1965, compartió panel con los futuros premios Nobel, James Meade, Charles Kindleberger y Milton Friedman. Los otros panelistas fueron Edward M. Bernstein del FMI, y Alex N. McLeod FMI (1947- 1955) encargado del Perú. El moderador fue Paul McCracken, quien años más tarde, entre 1969 y 1971, se desempeñaría como presidente del Consejo de Asesores Económicos de la Casa Blanca. Durante su gestión, en 1971, se implementó la flotación del tipo de cambio del dólar (Garten, 2022). El panel fue para discutir un texto del Profesor James Meade sobre tipos de cambio flotantes, donde Ferrero argumentó sobre las virtudes de flotar el tipo de cambio y puso de ejemplo su experiencia en el Perú desde

1948 hasta entonces, cuando en ese tiempo el FMI recomendaba tipos de cambio fijos y el acuerdo de Bretton Woods así lo exigía⁴.

Finalmente, Ferrero compartía con Mises la preocupación en los problemas monetarios, de productividad e inflación, más que en la propiedad o en la estructura productiva, o la distribución del ingreso, que no los veía como obstáculos al desarrollo.

Informe Klein Pererya⁵

Julius Klein (1887-1961) estudió literatura en la Universidad de California, e ingresó a Harvard para obtener en 1915 su doctorado en historia económica con la tesis titulada *The Mesta. A Study in Spanish Economic History, 1273–1836*. Permaneció como profesor de Historia de América Latina y economía hasta 1919. Ingresó al Departamento de Comercio al llamado del Presidente Woodrow Wilson para crear la División de América Latina en 1921. Ascendió a subsecretario de comercio en 1929 con el Presidente Hoover, cargo que mantuvo hasta 1933. Luego abrió un despacho de consultores económicos.

El problema de la inflación en el Perú comenzó durante el gobierno de Manuel Prado (1939-1945), que mantuvo el tipo de cambio estable en un contexto de alzas de precios creciente. Esto generó tensiones con los exportadores agroindustriales, especialmente los algodonereros liderados por Pedro Beltrán, quienes demandaban un tipo de cambio más favorable y la liberalización de todos los controles de precios. Las tensiones se intensificaron durante el gobierno de José Luis Bustamante y Rivero, y culminaron en un enfrentamiento entre los oligarcas agroexportadores y el gobierno.

El conflicto derivó en el golpe militar liderado por el General Manuel A. Odría en octubre de 1948. Posteriormente, Pedro Beltrán asumió la Presidencia del Banco Central de Reserva y convocó a Julius Klein, al tiempo que mantuvo la política de flotación cambiaria ini-

4 Para más detalles consultar: <https://www.aei.org/wp-content/uploads/2018/01/International-Payments-Problems.pdf?x91208>

5 Agradezco a Carlos Contreras dirigirme a este importante informe..

ciada por Rómulo Ferrero desde el Ministerio de Hacienda dos meses antes. En 1949, Julius Klein llegó al Perú en una misión enviada por USAID, que se extendió hasta 1951.

Klein produjo el informe publicado en noviembre de 1949, co-firmado con el General de Brigada Emilio Pereyra Marquina, ministro de Hacienda, donde comparten con Beltrán y Ferrero el enfoque ortodoxo. Presenta el primer programa de estabilización ortodoxo completo, que incluye reformas institucionales, políticas crediticias, monetarias, cambiarias y una traslación del eje económico del Estado al mercado. El des-intervencionismo y el equilibrio fiscal son dos rasgos presentes. Según el *New York Times* (1961, p. 33), las reformas del Estado recomendadas al Perú estuvieron en la línea de las de la *Comisión Hoover sobre la Organización del Poder Ejecutivo*, del Presidente Truman en 1947. Julius Klein fue uno de los asesores de dicha comisión.

El informe Klein-Pereyra (1949) dice “El sistema inflacionario que domina la economía peruana actual, es, parcialmente, el resultado de circunstancias mundiales, pero ... la inflación es inicialmente de origen fiscal.” (1949, p. 601) Las contracciones económicas y la inflación se deben en realidad a que el Perú es particularmente susceptible a cambios en el nivel internacional de precios, dado que el presupuesto de la nación depende de las exportaciones (1949, p. 601).

Al igual que Garland (1905), señalaron que el Gobierno absorbió directa o indirectamente una parte desproporcionada de los ingresos nacionales que “los ha (mal) redistribuido a través del control de precios, subsidios y divisas controladas, probablemente sin producir beneficios notables” (1949, p. 601). Dice:

“Este plan de economía dirigida por el Gobierno ha producido, en realidad, una onerosa y doble imposición extraída directamente del sector privado de la economía nacional, ha permitido y hasta ha inspirado la inflación del crédito y de la moneda, desalentando la inversión del capital y creando una barrera a un tan necesario aumento del volumen de la producción interna, la exportación o ambos.” (1949, p. 601)

Las caídas en el volumen de las exportaciones alarmaron a Klein y Pereyra (1949, p. 602), quienes señalaron como la causa de haberlos generado, a los controles de precios existentes y los subsidios creados.

Desde su punto de vista, los impuestos de exportación son regresivos (Klein-Pereyra, 1949). Un cambio radical propuesto fue que todos los exportadores recibiesen el 100% de las divisas que le ingresaban, a cambio de una porción en moneda nacional al tipo de cambio fijo, y otra porción al tipo de cambio libre. Esto fue considerado como un impuesto adicional a las exportaciones.

De manera inusual en la época, dado el acuerdo de Bretton Woods, el informe recomendó liberalizar el mercado cambiario. “(...) y que cuando los desequilibrios que están buscando subsanar hayan sido eliminados se procederá con amplio reconocimiento de los principios del Convenio, se fijará un nuevo tipo de cambio oficial.” (1949, p. 606) Recién se estableció un tipo de cambio fijo en enero de 1961.

El des-intervencionismo de Beltrán/Ferrero con la ayuda de Klein estuvieron en conflicto con el mundo keynesiano y con el nuevo modelo de industrialización por sustitución de importaciones de Prebisch. Rematan Klein y Pereyra diciendo que “es imposible justificar en tiempos de paz una industria protegida del exterior, y que la política explícita del Gobierno debe ser eliminar todos los obstáculos para el establecimiento de la libre empresa en el Perú. Recomendamos al final “examinar los subsidios ocultos, representados por la fijación de precios para los productos de petróleo, azúcar, arroz y cemento por debajo de los precios mundiales, y en algunos casos menor que los costos de producción.” (1949, p. 617).

Los éxitos de las políticas de flotación cambiarias son frecuentemente endosados a Klein; sin embargo, dado que se inició unos meses antes de su llegada, es evidente que no es de su factura. Su análisis austriaco de la economía peruana encajó perfectamente con el diagnóstico de Ferrero y Beltrán y las medidas diseñadas fueron concertadas entre estos actores. Luego del éxito en el control de la inflación peruana y el relanzamiento del crecimiento económico, Klein fue llamado a Chile por el Presidente Ibáñez en 1955 donde sufrió un revés según Lüders (2011) y regresó a EEUU en 1958 sin controlar la inflación mediante

la flotación cambiaria, ni hacer las reformas liberales que se hicieron en el Perú en 1950. La diferencia entre ambos casos es que mientras la oligarquía dueña del sector primario exportador reunida en la sociedad agraria estaba a favor de las reformas en el Perú, la burguesía industrial chilena estaba en contra.

Bruno Moll

Nacido en Halle (Alemania 1885- Lima 1968), se formó en ciencias económicas y sociales en la universidad de Jura. Estudió Historia y Filosofía en las universidades de Heidelberg y Breslau, Leipzig, Gottingen y Berlin. Tras su graduación en la universidad de Leipzig en 1908, Moll fue a Kiel entre 1912 y 1921. Allí recibió el título de “Habilitación” en 1912, el de “Profesor Titular” en 1918, y el de profesor extraordinario en 1920. En 1921 pasó a la Universidad de Leipzig, donde fue nombrado profesor titular en 1922. Dejó Leipzig en 1934 y emigró al Perú después de que los nacionalsocialistas le destituyeran de todos sus cargos (Weißenberg, 1999). Es neoclásico desintervencionista, antes que austriaco.

Beckmann (2000)⁶ sugiere que no hubo ningún contacto científico profundo entre Moll y el grupo de economistas de Kiel, y piensa que es correcta la hipótesis que Bruno Moll es el nexo de unión entre la obra de von Mises (1912, 1934, 1956) y la visión económica y el trabajo político de Pedro Beltrán y Rómulo Ferrero. Ante el informe Klein, Moll (1950) dice:

“Es verdad que la balanza comercial influye sobre el valor monetario, pero en general solamente como factor de segunda importancia, provoca ciertas oscilaciones pasajeras;

6 Correspondencia por correo electrónico entre el autor y el Dr Ulf Beckmann entre el 23 de octubre del 2019 y el 11 de noviembre de 2019. La conexión fue establecida por el Dr Fidel Aroche en una visita a Kiel en el 2011. La comunicación fue fundamental a partir del trabajo de Beckmann, Ulf (2000): *Von Löwe bis Leontief – Pioniere der Konjunkturforschung*. Kieler Institut für Weltwirtschaft, Marburg.

en tanto que la primera y, más profunda causa de la depreciación monetaria casi siempre y universalmente ha sido el exceso de la emisión de billetes y la expansión de los créditos en los bancos.” (p. 639).

“(…) Aplicando mi teoría monetaria, (...) el propio valor de una moneda se forma en gran medida por los juicios y estimaciones de la gente y especialmente de quienes negocian con la moneda. Así, se puede observar el fenómeno monetario de la mejor manera en el extranjero o al menos en un mercado donde rige casi únicamente la fijación del valor artificial, donde la moneda se compra y vende como una mercancía, igual a otros títulos o valores que se negocian en las bolsas y bancos” (p. 642).⁷

Son las expectativas sumadas al aumento de la masa de dinero lo que hace variar el valor de la moneda. La apreciación se ubica un década adelante de la teoría de las expectativas racionales de Muth (1961) y dos de la de Lucas (1972), para quienes estas dependen de las experiencias pasadas de los agentes económicos. Finalmente, Moll dice:

“¿Cuál habría sido entonces el ‘verdadero’ valor del sol peruano? Según mi teoría, aquel valor que se forma en un mercado completamente libre y en una economía libre de controles, o sea aquel valor que resultaría después de haberse abolido todos los controles de cambios, precios e importaciones, reinando solo el libre juego de las fuerzas económicas.” (Moll, 1950, p. 645).

7 La justa opinión se ha comprobado con un enorme material de cifras, para una importante época de la nueva historia monetaria, por el eminente experto profesor Albert Aftalion, en su libro *Monnaie, Prix et Change* (Paris, 1927)

El Informe Little

En el Perú no hay presencia sustantiva del pensamiento desarrollista cepalino sobre la estructura económica y el deterioro de los términos de intercambio como ejes para promover la industria, como son los trabajos de Kybal (1949) o Prebisch y Cabañas (1949). Por eso, de manera singular está el trabajo de Jorge Bravo Bresani (1916-1983), *Desarrollo y subdesarrollo* (1967) que veremos luego. A diferencia del resto de América latina, la idea de planificar y reunir un grupo de profesionales de alto nivel para recomendar políticas no provino de la CEPAL sino del muy olvidado *Informe Little* (1960). Bravo Bresani tomó la ocasión para profundizar una reflexión correspondiente.

A escasos diez años de la crisis económica de 1947, y luego de aplicar las políticas recomendadas por Klein, el Perú entró en 1958 en una desaceleración económica muy marcada como efecto de la recesión mundial tras el fin de la guerra de Corea. Los precios de las materias primas cayeron, y la recaudación fiscal se vio afectada. Ante esto Beltrán fue nuevamente llamado, y esta vez el Presidente Manuel Prado le solicitó una ley de promoción industrial. Esta ley, No. 13270, fue emitida en noviembre de 1959, y de inmediato el gobierno convocó a una misión de la empresa consultora Arthur D. Little Inc., para que le diera pistas sobre un programa de desarrollo industrial.

El informe completo tiene tres partes: “An industrial development program for Peru”, “Plan Peru-Via”, e “Industrial Opportunities for Peru”. No tiene en su bibliografía ningún material peruano, quizás porque los autores no hablaban español y no tenían interés en saber lo que se pensaba en el país. Dicen en el prólogo que el alcance de incentivos y beneficios en la ley No. 13270 de 1959 no es suficiente para las necesidades del país. Dicho informe opinó que la ley de industrias del Perú era para la movilización de capitales en su guerra contra la pobreza y niveles de vida de subsistencia. (Lewis, 1960: XVI).

Existía una preocupación que la explosión demográfica pusiera en cuestión la estabilidad política y la sobrevivencia económica de largo plazo del país por los niveles de subsistencia de más de la mitad de la población, y la concentración de la riqueza en manos de pocos. La pre-

ocupación por que la población creciese y la fuerza de trabajo industrial iba a pasar de 200.000 personas en 1960 a 1 millón en 1970, presionó para tomar decisiones en el sentido de industrializar el país. El informe afirma que el país posee activos importantes para el desarrollo en la forma de recursos humanos y naturales. Los pasivos del Perú son físicos y tradicionales. Los extremos del clima, la topografía y la distribución de los recursos significan que los costes involucrados en desarrollarlos son excepcionalmente altos.

La primera parte del informe se centra en la estrategia de desarrollo industrial y el rol del Estado inspirado en Arthur Lewis con la idea de Estado promotor, dice:

“Si se va a producir un desarrollo industrial, creemos que el gobierno debe asumir el liderazgo y debe ayudar a promover el desarrollo en la escala necesaria para cumplir con los objetivos del programa. Es nuestra creencia que un programa activo de investigación, planificación y promoción deben ser patrocinadas y pagadas por el Gobierno para asegurar un aumento adecuado de la inversión tanto nacional como privada extranjera en el Perú” (Lewis, 1960, p. XV).

Más adelante pone énfasis en que “Una cantidad limitada de inversión del gobierno en instalaciones industriales básicas reduce el riesgo a la inversión al requerir una menor inversión del sector privado en activos” (Lewis, 1960, p.XVII). Sostiene que se debe cambiar las actitudes hacia el capital, el trabajo y el consumo para permitir un aumento de la inversión en la industria. “Algunos ejemplos de estas opiniones son: el hábito tradicional de invertir capital en bienes raíces, y el comercio, más que en la industria productiva.” (Lewis, 1960: XVI). Destaca como obstáculos a la inversión que se invierte en bienes raíces, agricultura, minería, etc. y el comercio en lugar de la industria. Hay un alto costo del dinero prestado con tasas de un 18% anual (12% en términos reales). La falta de reinversión de beneficios y ausencia de un mercado de capitales dado que la industria es financiada por individuos, familias o grupos pequeños. (Lewis, 1960, p. XVIII)

En la parte segunda propone un esquema de desarrollo para el territorio, comprendido en la ladera oriental entre Cerro de Pasco y Cuzco. Lo más relevante es la propuesta de transformar las cuencas de agua, que fue el proyecto de la hidroeléctrica del Mantaro.

La tercera sección tiene que ver con las industrias que se podrían desarrollar promovidas por el Estado. El informe propuso una lista de nuevas actividades donde se podría invertir rentablemente y, en efecto, ocurrió a lo largo de la década de 1960, con la excepción de la refinería de zinc de Cajamarquilla, que fue realizada en 1981. Lo excepcional es que la política de industrialización y la creación del INP no fueron recomendación de la CEPAL, ni de la Alianza para el Progreso, (Ugar-teche, 2020) sino de la consultora estadounidense Arthur D. Little.

Jorge Bravo Bresani

Bravo Bresani (Lima 1916-Lima 1983) fue un pensador económico industrialista del siglo XX peruano. Estudió ingeniería de minas en la Universidad Nacional de Ingeniería, donde luego fue profesor principal. Fue empresario y economista. Su clásico libro *Desarrollo y subdesarrollo: de la economía del hambre a la economía del hombre* (1967) se inicia advirtiendo que desea introducir al lector a la temática del desarrollo, la que no es igual a la economía de los países más desarrollados por restricciones diferentes presentes en el subdesarrollo, lo que hace que las economías no sean homogéneas. Esta es una mención a la heterogeneidad estructural. El concepto de heterogeneidad estructural surgió en la década de 1960, como parte del esfuerzo constante del estructuralismo latinoamericano por distinguir las estructuras económicas y sociales de la región de aquellas propias de las economías desarrolladas o centrales. Aníbal Pinto (1969, 1976) fue el primero en formalizar este concepto, enfocándose en las diferencias de productividad laboral. Su objetivo era caracterizar estructuralmente la etapa histórica de la industrialización sustitutiva de importaciones (o diversificación hacia adentro), diferenciándola tanto del dualismo previo en América Latina como de las economías industrializadas de los países centrales. En ese sentido Bravo Bresani es un pensador adelantado.

El volumen es teórico y repasa los conceptos teóricos del desarrollo y subdesarrollo; pasa revista a la teoría económica keynesiana y post-keynesiana; introduce la discusión de desarrollo, subdesarrollo y planificación; y finalmente hace un repaso de los espacios económicos y sociales.

Reflexiona sobre la colonización europea que terminó con el mundo libre para los pueblos no europeos, por lo que los nuevos ámbitos para su libertad aparecen como totalmente ajenos o clausurados, como perspectivas al mismo tiempo incomprensibles y prohibidas. Desde ese momento el desarrollo ocurre dentro de una sola perspectiva impuesta por las sociedades dominantes autocalificadas de superiores. Se refiere al proceso de universalización que se inicia con las colonias como un curso que continúa, y donde hay que ubicar los procesos de desarrollo. Sobre el Perú dice Bravo en otra parte (Bravo Bresani, 1982) que, como característica básica de la economía y la tecnología, existe una explotación intensiva y destructiva de todos los recursos naturales.

Francisco Sagasti

Es un pensador económico nacido en 1945. Obtuvo su licenciatura en Física en la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) en Lima, Perú. Luego, continuó sus estudios en Estados Unidos, donde obtuvo un doctorado en Ciencia y Tecnología en la Universidad de Pensilvania y realizó estudios postdoctorales en la Universidad de Sussex, en Inglaterra. Ha tenido una amplia trayectoria en el ámbito de la investigación y el desarrollo, habiendo trabajado en el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), entre otras instituciones.

La obra de Francisco Sagasti es muy amplia y diversa, pero se puede resumir como una serie de reflexiones y propuestas para el desarrollo político, económico y social del Perú y América Latina. En particular, su trabajo se enfoca en la importancia de la democracia, la ciencia y la tecnología, y la ética en el desarrollo de la región. Su corriente teórica, podría ubicarse dentro de la corriente del liberalismo social o del socia-

liberalismo. Sus propuestas buscan equilibrar la promoción del mercado y la libre empresa con el fortalecimiento de la democracia y el Estado de bienestar. En este sentido, Sagasti se preocupa por la igualdad de oportunidades, la inclusión social y el respeto a los derechos humanos.

Ciencia, Tecnología y Desarrollo Latinoamericano (FCE, México, 1981) hace una reflexión sobre la importancia de la ciencia y la tecnología en el desarrollo económico y social de América Latina, con recomendaciones para mejorar la inversión en investigación y desarrollo en la región. Sagasti destaca la importancia de la cooperación internacional y la inversión en capital humano como elementos fundamentales para el avance científico y tecnológico en la región. Su libro *Ciencia, Tecnología y Desarrollo en el Perú: Diagnóstico y Propuestas* (IEP, Lima 2007) enfoca el papel de la ciencia y la tecnología en el desarrollo económico y social del Perú. Propone un análisis crítico de la situación de la investigación y la innovación en el país y sus penosas insuficiencias

Distribución del ingreso y dualismo

Quizás el rasgo que expresa los conflictos entre los pensadores es la persistencia del dualismo económico desde el inicio de la república, entendido como la brecha entre una población de baja productividad que no tuvo remuneración monetaria hasta 1968, o la tuvo escasa luego, y un sector de alta productividad; y las luchas por terminar con ese mal para construir una sociedad más moderna y justa. Todo esto suma un problema estructural de distribución del ingreso que da lugar a enfrentamientos inter e intra-clase.

Brady (1968) fue el primero en estudiar la distribución del ingreso en el Perú. Webb y Figueroa (1975) fueron los primeros en estudiar el dualismo como tal. Figueroa lo resumió de esta forma: “la persona que se encuentra en el decil más rico recibe casi 50 veces más ingreso que la del decil más pobre.” (1975, p. 116)

Las pugnas que caracterizan los dos siglos son entre el sector primario exportador, que se beneficia de los salarios minúsculos desde el inicio de la república, y los industrialistas, que buscan la creación de un mercado interno con mayores salarios. Hay un péndulo secular li-

beral exportador/liberal industrialista, que reflejan Gonzales de Olarte y Samamé (1991), donde las ventajas comparativas dinámicas se ponen por delante de las estáticas, para luego regresar a la idea de la dotación natural de recursos y la riqueza minera del país. Es más cierto para el periodo 1963 a 1990, pero se ve en el periodo 1940-1963 con el cambio de eje en 1948.

Al final, ante la falta de solución al problema secular del crecimiento estable, empleo y la distribución del ingreso, De Soto, Gherzi y Ghibellini (1987) renunciaron al esfuerzo teórico y señalaron que el Estado impide que un conjunto de recursos sirvan como garantía para obtener créditos y producir riqueza. La idea es que el desentendimiento del Estado de su responsabilidad social mediante la liberación de valores y propiedades hará que la necesidad transforme a los pobres en capitalistas. Lo que se necesita es eliminar las trabas regulatorias públicas para que esto ocurra. Empero la evidencia en 2021 es que la eliminación de las trabas desde 1992 no resolvió los problemas después de tres décadas de aplicación y que 75% de la población económicamente activa se encuentra en el sector informal con ingresos muy dispares y productividades muy disimiles no solo entre el sector formal e informal sino entre las regiones (Castillo, 2020).

Finalmente

En las tres últimas décadas del siglo XX, tras la refundación de la facultad de economía de la Pontifica Universidad Católica del Perú (PUCP) y de la Universidad del Pacifico (UP), así como la creación de *think tanks* de economía, se dio una plétora de trabajos que se pueden reunir como de pensamiento desarrollista unos, y austríaco otros. Entre los más saltantes están los de Javier Iguiniz (PUCP) y Jürgen Schuldt (UP), German Alarco (UP), José María Caballero y Elena Álvarez (IEP), Felipe Ortiz de Zevallos, (Instituto Apoyo), Roberto Abusada (IPE) y Carlos Boloña Bher (Universidad San Ignacio de Loyola e Instituto de Libre Mercado).

En dos siglos de pensamiento económico salta a la vista que hay diversos tipos de liberalismo: clásico, nacionalista, social, industrialista y austriaco, cosmopolita. Hay una corriente socialista partida en dos, una que sigue a Sismondi, y otra más allegada a Marx, la de Mariategui, preocupadas ambas por el tema de la población indígena y su pobreza. Este tema preocupa a casi todos los pensadores desde Baquijano y Carrillo a fines del siglo XVIII, antes que hubiera liberalismo. Lo que diferencia a todas las corrientes en el tiempo es cómo resolver el nudo conceptual del desarrollo: cuánto Estado y cuánto mercado es un tema recurrente universal.

La búsqueda de una clase capitalista nacional es recurrente, y las medidas tomadas en diversos momentos de protección industrial con este fin no dan los frutos estimados. No obstante, el peso del sector industrial crece en el tiempo, en parte por refinerías de petróleo y de minerales. Hay una queja recurrente de falta de capital, mano de obra calificada y mercado interno como explicación de la búsqueda de capital extranjero, de orientar la producción hacia el mercado externo, y fomentar la migración hacia el Perú al costo del empleo de los peruanos. No hay nunca una mención a la ciencia y la tecnología ni a la educación, lo que refleja el poco valor que tiene el sistema educativo en la sociedad y el conocimiento.

Lo temprano de la llegada del pensamiento austriaco al país, con Beltrán y Ferrero, a contracorriente de la tendencia con la creación de la CEPAL (febrero, 1948) indican de un lado cierta independencia de los vecinos, y de otro una mirada externa a los problemas internos, donde la economía exportadora lo resuelve todo, y dónde lo político y social, plasmados en el recurrente tema de lo indígena y la propiedad, quedan desplazados. Los temas ausentes de la educación y la ciencia y tecnología son centrales para pensar el futuro. Solamente Bravo Bresani y Francisco Sagasti lo han considerado de este modo, lo cual refleja el divorcio entre el saber y el producir, que se mantiene en el siglo XXI.

Referencias

Bastiat, F. (1850). *Les Harmonies Economiques*. Paris.

- BCRP (1949). Memoria del Banco Central de Reserva del Peru.
- Beckmann, U. (2000). Von Löwe bis Leontief: Pioniere der Konjunkturforschung am Kieler Institut für Weltwirtschaft. Marburg: Metropolis-Verlag.
- Brady, E. (1968). The distribution of total personal income in Perú. *International Studies in Economics, Monograph N° 6*. Ames: Iowa State University.
- Bravo Bresani, J. (1982). *Aproximación crítica a la tecnología en el Perú*. Lima: Mosca Azul editores.
- Bravo Bresani, J. (1967). *Desarrollo y Subdesarrollo*. Lima: Francisco Moncloa Editores.
- Calderón, R. (2000). Difusión de la “Doctrina de la Riqueza de las Naciones” en España. Nuevos apuntes acerca de la traducción de 1794 y de su traductor, Josef Alonso Ortiz. La hipótesis del “funcionario ilustrado”. *Revista Empresa y Humanismo*, III(1), 75-100.
- Castillo, L. E. (2020). *Dinámica regional de la desigualdad de ingresos en Perú. Documento de Trabajo*. Lima: BCRP.
- Castro Pozo, H. (1924). *Nuestra comunidad indígena*. Lima: Tip. El Lucero.
- Castro Pozo, H. (1973 [1936]). *Del ayllu al cooperativismo socialista*. Lima: Peisa.
- Chevalier, M. (1844-1850). *Cours de Economie Politique*, 1842-44 u. 1850, 3 volumes, Paris: College de France.
- Contreras, C. (2016). El nacional liberalismo del economista peruano José Manuel Rodríguez, 1857-1936. *América Latina en la Historia Económica. Revista de Investigación*, 23(1), 41-67. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/2791/279143192002.pdf>
- Contreras, C. & Díaz, A. (2008). Los intentos de reflotamiento de la mina de azogue de Huancavelica en el siglo XIX. *América Latina en la historia económica*, 29, 5-29. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-22532008000100001&lng=es&tlng=es.
- Copello, J., & Petriconi, L. (1876). Estudios sobre la independencia económica del Perú. « El Nacional.

- Contreras, C. & Gruber, S. (2019) *Historia del Pensamiento Económico en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- De Haro, D. (2013). Papel para un Perú independiente: el pensamiento económico español y la creación del Banco Auxiliar de Papel Moneda. *Revista Complutense de Historia de América*, 39, 203-227. http://dx.doi.org/10.5209/rev_RCHA.2013.v39.42684
- Ferrero R. A. (1956). *El desarrollo económico y el comercio exterior*. Lima: Tip. Peruana, S.A.
- Ferrero R.A. (1953) *Inflación*, CICYP, Montevideo
- Ferrero R. A. (1946). *La política fiscal y la economía nacional*. Lima: Editorial Lumen.
- Ferrero R. A. (1938). *Tierra y Población. La escasez de tierras cultivadas y sus consecuencias*. Lima: Banco Agrícola del Perú.
- Flores Soria, C. R. (2018). *La expropiación del salitre en el Perú, 1868-1876: Patrimonialismo y estanco*. Tesis de maestría Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado de <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/12176>
- Flores Soria, C. R. (2021). Organizando un fracaso. El estanco del salitre. Perú, 1873-1874 *Revista de Historia*, 28(1), 13-35. <https://revis-tasacademicas.udec.cl/index.php/historia/article/view/4547>
- Garland, A. (1905). *Reseña industrial del Perú, 1905*. Lima: Imprenta la Industria
- Garten, J. E. (2022) *Three days at Camp David*, Harper Collins, New York.
- Gonzales de Olarte, E. & Samamé, L. (1991). *Péndulo peruano: políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo, 1963-1990*. Lima: IEP.
- Gootenberg, P. (1993) *Imaginar el desarrollo. Las ideas económicas en el Perú post colonial*. Lima: IEP y BCRP.
- Hunt, S. (2011). *La formación de la economía peruana: Distribución y crecimiento en la historia del Perú y América Latina*. Lima: IEP.
- Jacobsen, N. (2007). Liberalismo tropical: cómo explicar el auge de una doctrina económica europea en América Latina, 1780-1885. *Historia Crítica*, 34(2), 118-147. <https://www.redalyc.org/pdf/811/81103406.pdf>

- Kybal, M. (1949). La Industrialización de América Latina. *El Trimestre Económico*, 16(64(4)), 507-530. <http://www.jstor.org/stable/20855082>
- Klein J. y Pereyra, E. (1949) El informe de la Misión Klein (Comisión Financiera Norteamericana). *El Trimestre Económico*, XVI (4), 600-619.
- Little Inc, A.D. (1960). *A program for the industrial and regional development of Peru: a report to the Government of Peru*, 1960. Cambridge: Mass.
- Lucas, R. (1972). Expectations and the Neutrality of Money. *Journal of Economic Theory*, 4(2), 103-124. [https://doi.org/10.1016/0022-0531\(72\)90142-1](https://doi.org/10.1016/0022-0531(72)90142-1)
- Lüders, R. (2011). La Misión Klein-Saks, los Chicago Boys y la Política Económica en Couyoumdjian, J.P. (Ed.). *Reformas económicas e instituciones políticas. La experiencia de la Misión Klein-Saks en Chile*, 207-240.
- Mariátegui, J. C. (1928). *Siete Ensayos de la Realidad Peruana*. Lima: Editorial Minerva.
- Mason, E. S. & Thomas, S. L. (1982). The Harvard department of economics from the beginning to World War II. *The Quarterly Journal of Economics* 97(3), 383-433. <https://doi.org/10.2307/1885870>
- Milla Batres, C. (1994). *Enciclopedia biográfica e histórica del Perú: Crónica del Perú republicano: 1800 – 2000. Tomo VII*. Lima: Editorial Milla Batres.
- Mises, L. (1912, 1934) *The Theory of Money and Credit*, Jonathan Cape Limited, London
- Mises, L. (1956) *La mentalidad anticapitalista*, Unión Editorial, Madrid
- Molina, J., Montes, R. & Romero, F. (2008) *Breve nota sobre la revista Economista Peruano. Economía*. 31(61), 181-187. Recuperado de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/economia/article/view/508>
- Moll, B. (1950). La reforma monetaria en el Perú. *El Trimestre Económico*, 17(68(4)), 636-654.
- Muth, J. F. (1961). Rational Expectations and the Theory of Price Movements. *Econometrica*, 29(3), 315-335. <https://doi.org/10.2307/1909635>
- New York Times (16 de junio de 1961). *Dr Julius Klein, an economist*, 74. Obituario, 33.

- Ortiz, J. A. (1822, [1792]). *Ensayo Económico sobre el sistema de la moneda papel y el crédito*, Madrid: Editorial.
- Pardo y Lavalle, M. (1859). *Estudios sobre la provincia de Jauja*/ Lima: Ediciones José María Arguedas
- Pastor, G. (2012). Peru: Monetary and Exchange Rate Policies, 1930-1980. *IMF Working Paper*, Nro. WP/12/166.
- Payan, J. (1892) *La Cuestión Monetaria en el Perú*. Lima: Imprenta de Torres Aguirre.
- Pérez Garay, C. (2013). El pensamiento económico de Luis Benjamín Cisneros. *Tradición*, Revista de la Universidad Ricardo Palma, 13, 149-159
- Petriconi, L. & Copello, J. (1876) *Estudios sobre la Independencia Económica del Perú*. BCRP/IEP.
- Prebisch, R., & Cabañas, G. M. (1949). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *El trimestre económico*, 16(63(3)), 347-431.
- Quiroz, A. W. (2014). Historia de la corrupción en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos.
- Quiroz, A. W. (1987). La deuda defraudada: Consolidación de 1850 y dominio económico en el Perú. Lima: Instituto Nacional de Cultura.
- Reinaga, C. A. (1969) *Esbozo de una Historia del pensamiento económico del Perú*. Editorial Cuzco
- Rodríguez, J. M. (1895), *Estudios económicos y financieros y ojeada sobre la hacienda pública del Perú y la necesidad de su reforma*, Lima: Librería, Imprenta y Encuadernación Gil.
- Sagasti, F. (2007) *Ciencia, Tecnología y Desarrollo en el Perú: Diagnóstico y Propuesta*, IEP, Lima
- Say, J. B. (1822). *Catecismo de economía política, ó instrucción familiar, que muestra de qué modo se producen, distribuyen y consumen las riquezas en la sociedad*. Madrid: Imprenta de Alban.
- Seminario, B. (2015), *El desarrollo de la economía peruana en la era moderna. Precios, población, demanda y producción desde 1700*. Lima: Universidad del Pacífico

- Ugarte, C. A. (2019[1926]). *Bosquejo de la historia económica del Perú*. Recuperado de <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/libros/bosquejo-de-la-historia-economica-del-peru/bosquejo-historia.pdf> el 15.8.2021.
- Ugarteche, O. (2019) Pedro Beltran, *Romulo Ferrero and the origins of Neoliberalism in Peru: 1945-1962*. PSL Quartelry, Vol. 71, No. 288, pp. 598-615

COSMOPOLITAS Y PROVINCIANOS EN LAS CIENCIAS SOCIALES: CULTURALISMO Y CLASISMO EN LA ANTROPOLOGÍA PERUANA¹

JEFREY GAMARRA

Una necesaria introducción

Durante los luctuosos años de la violencia un antropólogo como Carlos Iván Degregori hacía una clasificación de los profesores que enseñaban en la Universidad de Huamanga en Ayacucho. Utilizando al parecer una conocida distinción hecha por un sociólogo norteamericano Robert K. Merton (1968: 447) entre intelectuales locales y cosmopolitas, Degregori establece su distinción y sustituye locales por provincianos

1 Este trabajo se realiza a partir de acceder a la correspondencia que el antropólogo cusqueño Gabriel Escobar sostuvo con su colega de trabajo y padrino de matrimonio José María Arguedas. Gracias a la autorización de la viuda de G. Escobar he accedido a cartas intercambiadas entre ambos académicos además de otros antropólogos de la época. Una primera versión de este trabajo forma parte de mi tesis doctoral sobre «Intellectuels et anthropologues des provinces, radicalisme politique ou régionalisme : histoire culturelle et anthropologique à Ayacucho, Pérou 1920-1970 »

Podemos definir a las élites intelectuales en el Perú como los grupos que producen, reproducen e imponen sus visiones compartidas hacia el resto de la población, especialmente de aquella que vive en el interior. La espacialidad de estas élites es algo importante a tomar en cuenta, así como las relaciones de poder académico: Lima la capital y algunas que se desarrollan en un ámbito más restringido como las regiones o espacios sub-nacionales.

(1990: 42). Según Degregori los primeros eran más exitosos en comparación a los segundos donde su proyecto de vida pasaba por integrarse al espacio social de la provincia y entablar lazos familiares con la población. Podemos entender que en el contexto de la época de violencia en la cual Degregori escribía respecto a Sendero Luminoso, correspondía a una toma de posición, especialmente de quienes como él habían compartido espacios de enseñanza universitaria con algunos de los ideólogos del senderismo. Igualmente, el clima intelectual en buena parte del país incluida Lima, era de condena y rechazo al accionar de este grupo.

Sin embargo, la violencia de fines del siglo pasado, así como las diversas explicaciones sobre el origen intelectual del senderismo mostraron una vez más cómo la lectura geográfica de este movimiento se prestaba a generalizaciones y reacciones basadas en las emociones y lecturas desde otras perspectivas geográficas respecto de los grupos intelectuales del interior del país. Una vez más, se reelaboraba una imagen distorsionada de estos grupos que desarrollaban sus actividades en espacios del interior del Perú. Sostenemos que estas distorsiones persisten todavía en el imaginario de buena parte de los que conforman las élites intelectuales del país aún después del bicentenario de la Independencia y por ello es necesario, antes de abordar el tema central de este trabajo, tomar en cuenta algunas consideraciones previas respecto de los imaginarios peruanos en torno a los grupos intelectuales de la sierra.

El primer aspecto para entender esta problemática es la idea que se tiene sobre la Herencia Colonial en el Perú. El uso y abuso de esta noción ha servido para construir una visión basada en una dimensión estructural, prácticamente sin solución de continuidad, que viene desde muy atrás en la historia y que difícilmente la República ha podido cambiarla en apenas doscientos años. Para el mundo letrado, esta herencia pesada significa además que la situación no se puede revertir al mismo tiempo que termina siendo un justificativo para eludir responsabilidades históricas.

Por otro lado, a menudo se obvia o simplemente no se toma en cuenta que la ciudad letrada en América Latina, descrita magistralmente por Ángel Rama (1998), implicaba que en cada ciudad con presencia española existió un grupo letrado. En el caso del Perú, la élite letrada de

la Ciudad de los Reyes no había construido una hegemonía centralista subordinando a las élites letradas de otras ciudades como Huamanga, Cusco o Arequipa. La República vio el nacimiento de una nueva élite intelectual que se consolida especialmente desde la segunda mitad del siglo XIX, que acompaña y añadiríamos, construye una imagen de sí misma desde la capital buscando diferenciarse o simplemente ignorar a los grupos intelectuales que igualmente habían surgido en las ciudades del interior del país en el mismo período.

Estos grupos intelectuales de provincias desarrollaron relaciones culturales con los grupos político-intelectuales afincados en Buenos Aires, Argentina. La trayectoria de Clorinda Matto escritora cusqueña permite conocer cómo esta ciudad sudamericana la acogió mientras que Lima la excluía a fines del siglo XIX. El arte del sur peruano también se proyectó a la capital bonaerense a comienzos del siglo XX, como fue el caso de la Misión Peruana de Arte Incaico, formada en el Cusco y liderada por Luis E. Valcárcel. Entonces, Buenos Aires se hallaba más cerca, intelectualmente hablando, del sur peruano que Lima la capital del Perú. Como contaban los cusqueños de la generación del veinte del siglo pasado, los diarios que se leían por entonces provenían de la Argentina como *La Prensa* de Buenos Aires.

Pero el progresivo establecimiento de relaciones de subordinación de los grupos intelectuales de las provincias hacia la capital Lima forma parte de esta historia subalterna que acompaña el proceso de consolidación de la nueva república peruana, y que debería ayudar a replantear el concepto mismo de herencia colonial como el legado inevitable e inexorable del pasado.

Lo anterior nos lleva a considerar un segundo aspecto referido a las representaciones e imaginarios en torno de las sociedades del interior del país y que se construyó, sobre todo, a lo largo de este segundo centenario de la República. La plantilla que sirve como molde consiste en presentar a las sociedades de la sierra no solo como hundidas en la tradición y ahogadas por el atraso secular, sino que irremediamente divididas socialmente entre un poder gamonal persistente y ajeno a la modernidad y una mayoritaria población indígena sumida en el abuso y explotación e igualmente alejada del mundo moderno. Desde la per-

cepción limeña, el ethos de la sierra carecía de un espíritu moderno y por tanto era dependiente de un sujeto externo que provenía de la costa y especialmente de la capital del país. La sierra en oposición a la costa aparecía como un espacio pre-moderno aunque menos retrasado que la selva. Esta imagen contribuyó a desarrollar ideas y posteriormente diseñar políticas indigenistas basadas en la compasión antes que en el reconocimiento de derechos de la población, así como a establecer, como fijado en el tiempo, el dualismo social.

El filantropismo indigenista, básicamente limeño pero extensible hacia algunos grupos intelectuales de la sierra, no tomó en cuenta que estas sociedades subnacionales eran mucho más complejas que el simple dualismo social que se les atribuía. La explotación de la población indígena en el siglo pasado iba acompañada al mismo tiempo, de una red de relaciones culturales y políticas que iban desde compartir idioma, imaginarios, arte y cultura hasta los usos y preferencias culinarias. La dicotomía Misti/Indígena o hacendado/indio² o moderno/tradicional que la élite intelectual limeña había construido como representación no correspondía a lo que las sociedades subnacionales vivían, especialmente sus grupos intelectuales, quienes percibían las tensiones provocadas por tales representaciones, especialmente de aquellas que correspondían a las visiones dualistas y reduccionistas sobre estas sociedades. Un efecto de lo anterior fue la liminalidad en la que se desenvolvían los intelectuales de las provincias en tanto participaban desde sus provincias de un pensamiento moderno al mismo tiempo que tradicional y, por otro lado, capaces de desenvolverse casi siempre entre códigos culturales distintos. Esta condición de actores pensantes y liminales de un país percibido dualistamente puede explicar cómo se generó una profusa e importante producción cultural, a veces mejor conocida y apreciada fuera del país antes que por sus élites centralistas.

Pero la liminalidad de los grupos intelectuales del interior del país nos lleva a tomar en cuenta otro aspecto importante en esta Historia

2 Fueron las denominaciones más utilizadas en el siglo XX por los medios académicos e intelectuales para referirse a la composición social de las provincias del interior del país.

Cultural/intelectual en momentos del Bicentenario de la Independencia en torno a las relaciones culturales entre Lima y las provincias: los desplazamientos geográficos desde el interior del país hacia la capital o la permanencia en sus respectivos espacios subnacionales han marcado hasta hoy las trayectorias individuales de muchos de ellos.

Para los intelectuales de las provincias que se desplazan hacia la capital en busca de alcanzar la condición cosmopolita que el centralismo cultural ha impuesto desde la República, la opción fue y probablemente aún lo es para muchos, adaptarse al medio y asumir las prácticas y representaciones hegemónicas generadas desde el centro. Difícilmente podemos encontrar excepciones donde la condición liminal se mantuviera aún a costa de la marginación o el ostracismo. Por otro lado, para quienes no buscaron la condición cosmopolita, y se quedaron en sus lugares de origen la indiferencia y la imposición de relaciones basadas en la subalternidad ejercidas desde la capital, fue la práctica social más recurrente y lamentablemente continúa en no pocos casos, hasta hoy. Podríamos considerar estas relaciones desde un enfoque basado en la interseccionalidad de la condición de intelectual generada por el cosmopolitismo, aunque no suficientemente estudiada, pero que ha tenido y tiene, a pesar de doscientos años de formación de la república peruana, importancia central.

Pero desde la perspectiva limeña, si el comportamiento subalterno de los intelectuales de las provincias se asume como “normal”, toda actitud que implique superarla o dejarla de lado es considerada como resistencia que debe abandonarse y, en el peor de los casos, ser proscrita. La rebeldía de los provincianos ha sido interpretada desde el centro de poder como parte de una vieja práctica que se remonta a los comportamientos de la república de indios, pero impropia en una república de ciudadanos. Pero se hizo especialmente importante desde los inicios del siglo XX, cuando las representaciones construidas alrededor de la nueva categoría de intelectual, pero de provincias enfatizaban su carácter rebelde y contestatario³.

3 Sobre el origen de los intelectuales especialmente en Francia se puede consultar el trabajo de Christophe Charle (1990): Charle, C. (1990). *NAISSANCE*

Pero las representaciones hechas desde Lima no dejaron de ser igualmente contradictorias o en algunos casos superpuestas. Es así que, durante la segunda mitad del siglo pasado, las élites intelectuales de la capital del país, específicamente aquellas influidas por la introducción de nuevos paradigmas teóricos, consideraron a los intelectuales del interior como grupos detenidos en el tiempo, resistentes al cambio y con maneras de pensar pasatistas, además de utilizar modelos teóricos obsoletos⁴. Para la intelectualidad que abrazaba este nuevo paradigma, el nuevo conocimiento debía seguir una ruta determinada: lo que venía del exterior debía pasar primero por la capital del país para después ser transferida a la intelectualidad del interior. Esto modificaba las rutas culturales que los intelectuales de provincias, especialmente del sur del país, habían establecido con grupos del exterior a lo largo de la primera mitad del siglo XX. Por ejemplo, la antropología cusqueña de ese período muestra cómo Lima no constituía en esos años la aduana intelectual del Perú.

Es por ello, que un bicentenario de la república cuya conmemoración es al mismo tiempo una prospectiva conmemorativa⁵ es preciso mostrar cómo este proceso, que consideramos forma parte de una historia cultural, ha tenido lugar desde la percepción de las provincias. Sin embargo, esta tarea ya emprendida por algunos historiadores situados en la perspectiva limeña debe ser abordada desde una antropología histórica y cultural pero que parta de un suceso emblemático para ir desentrañando sus propias lógicas, como lo mostramos a lo largo de este trabajo.

En ese sentido, un suceso no directamente vinculado a la independencia, pero sí al proceso de construcción y consolidación de la República, fue un famoso encuentro recordado hasta hoy por los gru-

DES «INTELLECTUELS» 1880-1900.

- 4 Sobre la rebeldía histórica de los intelectuales de provincias se puede consultar el texto de José Luis Rénique: *LOS SUEÑOS DE LA SIERRA* (1991).
- 5 Podemos definir la prospectiva conmemorativa como el ejercicio de establecer futuras tendencias y cambios en los contenidos de las conmemoraciones de hechos históricos.

pos académicos tanto de Lima como de las provincias. Dicho suceso al que podemos considerar emblemático tuvo lugar en Lima y sus actores fueron académicos/intelectuales tanto de la capital como algunos de provincias. Su importancia radica, como lo mostraremos a continuación, en su carácter de memoria emblemática relacionada a un problema cuyos orígenes pueden rastrearse desde los inicios de la república y aún se percibirían hasta hoy, en pleno Bicentenario.

Cuando el agujero negro de la historia cultural/intelectual del país estalló en 1965

Probablemente ninguno de los asistentes a la segunda Mesa Redonda convocada en el Instituto de Estudios Peruanos, la tarde del 23 de junio de 1965 hubiera imaginado la repercusión que dicha reunión podría tener en la historia intelectual peruana del siglo XX y cuyos ecos aún podrían percibirse en pleno siglo XXI de no mediar la memoria del silencio cuando ciertos hechos significan interpelaciones no ajustadas a los discursos establecidos entre los grupos intelectuales. La reunión correspondía a la segunda sesión de discusión sobre la posibilidad de plantearse problemas compartidos por especialistas de diferentes disciplinas (Escobar: 2011:17 [1985]). En esta oportunidad se trataba de analizar desde dos perspectivas distintas (la literatura y las ciencias sociales) la novela *Todas las sangres*, escrita por José María Arguedas (JMA) quien justamente encarnaba esa confluencia por ser escritor al mismo tiempo que antropólogo nacido en una provincia del Perú, Andahuaylas.

Los participantes eran destacados intelectuales nacionales que desarrollaban sus actividades académicas en Lima, con la excepción de Henry Fabvre, procedente de Francia: Alberto Escobar, Sebastián Salazar Bondy, José Matos Mar, Enrique Jorge Bravo Bresani, José Miguel Oviedo, y la participación, por invitación de la Mesa, de Aníbal Quijano, docente sanmarquino y en ese momento académico de bastante proyección.

El formato del evento estaba diseñado para ser un diálogo, pero finalmente no lo fue⁶. Desde un principio se notó más bien el carácter interpelatorio de la reunión hacia el autor por la obra escrita, aunque cada uno de los que más ásperamente criticaba la novela dejaba en claro que no existía nada personal hacia el novelista antropólogo. Es más, todos guardaban relaciones de amistad con Arguedas, excepto Fabvre por razones de su reciente presencia en el Perú. Las respuestas hacia sus interlocutores fueron por momentos dubitativas; reiterativas en algunos casos y expresaban más bien el estado de ánimo de JMA⁷.

Lo que siguió a la reunión no solo generó reacciones del propio autor sino cartas de aclaración de algunos de los participantes. Obviamente, la trágica muerte de JMA, impactó al mundo intelectual peruano, pero generó comentarios, algunos de ellos extraacadémicos que sugerían una relación de causalidad entre los acontecimientos de la Mesa Redonda con el trágico hecho del suicidio de JMA⁸.

Pero más allá de un hecho trágico como el suicidio del escritor, más allá de las interpretaciones psicológicas y/o psicologizantes para establecer la relación entre el evento académico y los motivos que lo llevaron a tal determinación importa más bien, establecer, desde una perspectiva social, el significado emblemático de la Mesa Redonda. ¿Qué

6 Ver al respecto el artículo de Dorian Espezúa: ESTRUCTURA DEL DEBATE DE TODAS LAS SANGRES. http://www.researchgate.net/publication/43164203_Estructura_del_debate_sobre_Todas_las_sangres

7 A diferencia de la primera edición del libro ¿HE VIVIDO EN VANO? LA MESA DE TODAS LAS SANGRES de 1985, la segunda edición preparada por Guillermo Rochabrún permite conocer más detalles del desarrollo del evento como las reacciones del autor, las risas y murmuraciones de algunos de los participantes. Aunque esto no hace posible deducir el estado de ánimo de JMA en dicha reunión nos ayuda a entender cómo en un clima aparentemente distendido “la procesión iba por dentro”.

8 Fue durante una visita de Henry Fabvre a Ayacucho en el año 1989 que en una conversación informal tuve la oportunidad de conocer su molestia por tales comentarios. Fabvre recalcó que su participación en la Mesa fue absolutamente académica.

procesos académicos, políticos y de otro tipo configuraron el desarrollo del evento y marcaron dicho significado?

Las interpretaciones de la Mesa Redonda de Todas las Sangres

Podemos establecer dos tipos de interpretaciones en torno al evento de la Mesa Redonda: aquellas versiones expresadas por los propios participantes, y aquellas que se han realizado posteriormente desde la perspectiva de aquellos que no estuvieron presentes en la Mesa Redonda.

En el primer grupo tenemos las versiones de Alberto Escobar (op. cit. [1985]) quien en la primera edición del libro al hacer un recuento de lo que fue el evento menciona las dificultades que se tuvo de lograr un diálogo más fluído entre literatura y ciencias sociales. En su balance sobre la relación entre ambas tradiciones termina reconociendo el peso innegable de aquéllas sobre la producción literaria como el modo más apropiado de aprehensión de una realidad social. Menciona también que las dificultades del debate se debieron a la cuasi incomunicación de literatos y sociólogos. Obviamente, el testimonio de Escobar está probablemente basado en su intención de mostrar la imparcialidad en su participación. Reconoce que Arguedas al principio se hallaba dubitativo, pero fue afirmándose a medida que iba respondiendo a sus críticos. Sin embargo, de su testimonio se colige la preocupación por la presión de sus críticos hacia Arguedas y el hecho de no tomar en cuenta la experiencia arguediana en el universo social tratado en su novela.

Otro de los asistentes, José Miguel Oviedo, señalaría en una carta publicada días más tarde en el diario *El Comercio* (28/06/1965) su molestia por la manera en que fue tratado "*el buen José María*" quien... trató de defenderse, manoteó y contra objetó las afirmaciones que se le disparaban desde todos lados... Llama la atención el modo cómo JMO se refiere a Arguedas: alguien cuya debilidad le impide imponerse a sus detractores. Expresión además que denota un trato hacia alguien considerado en situación de inferioridad. ¿Esa opinión formaba parte de una

9 El subrayado es nuestro.

representación social respecto de un escritor que era visto y tratado de manera, digamos especial, por ser visto en cierto modo como diferente?

También en este grupo de testimoniantes de la mesa redonda, se cuenta con la respuesta de Aníbal Quijano, quien en una carta, publicada días después de la que escribió JMO responde con dureza a las reacciones suscitadas por su intervención. Quijano enfatiza la oposición entre ficción y realidad, tomando partido por quienes en ese momento asumían que todo debía reducirse a ésta última: "...Arguedas y nosotros creemos, pues, no sólo en la legitimidad, sino en la necesidad de un confrontamiento entre su imagen y la realidad, entre su percepción de los problemas y alternativas de nuestra sociedad y los datos que sobre ellos pueden ser manejados, en el nivel actual de nuestras investigaciones..." (carta del 30/06/1965). Llama la atención la manera cómo establece la relación con Arguedas. Por un lado, éste no forma parte del grupo cuando enfatiza un "nosotros"¹⁰ pero al mismo tiempo, lo considera como alguien incluido que comparte la misma actividad: las ciencias sociales. Esta ambivalencia respecto a JMA no nos parece referida a su desenvolvimiento como literato y antropólogo; más bien sugerimos que está referida a quien combina en su quehacer académico dos vertientes teóricas diferentes al mismo tiempo que ficción y realidad.

En la carta de Quijano la afirmación de un saber/actividad compartidos lleva a recordarle a José Miguel Oviedo que Arguedas debía saber que no es la conciencia del hombre lo que determina su existencia, sino que es su existencia social lo que determina su conciencia. Es decir, usa la famosa frase de Marx para explicar su postura ante lo que consideraba, en otras palabras, como fantasías arguedianas. El arte como expresión de la realidad era en esos momentos el realismo socialista que la mayor parte de los asistentes a la mesa redonda compartían.

Como señalamos líneas arriba, existe un segundo grupo de estudiosos que se han ocupado del famoso evento de la Mesa Redonda. Menciono, sin ser exhaustivo en el tema, tres trabajos sugerentes para

10 El "nosotros" tiene un uso especial en esos años: expresaba cómo el lenguaje clasista se iba incorporando en el habla de los intelectuales enfatizando el "nosotros" colectivista.

interpretar lo acontecido en la reunión del IEP. El primero, desarrollado por Alfredo Quintanilla (2000) quien desde una perspectiva —que podemos denominar marxismo mariateguista— sostiene que la Mesa Redonda sirvió para demostrar cómo la concepción socialista de Arguedas se adelanta a su época y supera aquella de los dos dirigentes del social progresismo: Salazar Bondy y Bravo Bresani. Según Quintanilla, para estos últimos, Arguedas sostenía contradictoriamente esa noche el proceso de la cultura indígena y la comunidad campesina. La interpretación de lo acontecido en la Mesa Redonda es que no se trataría de una contradicción sino del modo cómo Arguedas expresaba su propia manera de transitar entre de dos posturas teóricas: sostener el carácter progresivo del cambio cultural del indio y, al mismo tiempo, aceptar la inexorabilidad de la transformación de la comunidad campesina. Quintanilla en su estudio cree encontrar más bien a un Arguedas cada vez más influenciado por el mariateguismo, donde el problema del indio pasa por resolver la cuestión de la propiedad de la tierra y la transformación revolucionaria de la comunidad campesina. Indio y comunidad serían dos elementos complementarios en Arguedas antes que dos aspectos que responden a influencias teóricas distintas.

Un segundo trabajo que debemos tomar en cuenta es el escrito por Carlos Iván Degregori (2000:46). El autor menciona que Arguedas sufrió en la Mesa Redonda el embate de quienes en las ciencias sociales sen enrubaban hacia el análisis dependentista centrado en las estructuras de dominación. Quizás Degregori no pretendió ser más exhaustivo con su análisis. Él también, como muchos jóvenes de entonces, había abrazado entusiastamente las nuevas ideas de la transformación radical de la sociedad peruana, y en ese momento la teoría que la antropología arguediana resumía le parecía pasatista en comparación al nuevo paradigma, como lo sugiere en su último discurso (Degregori: 2010). Su valoración posterior del aporte de Arguedas puede ser interpretada por el modo cómo la generación radicalizada de los años sesenta y setenta ha construido su memoria frente a su compromiso con las ciencias sociales en general.

En un trabajo republicado recientemente, pero realizado en 1992, Guillermo Rochabrún aborda el tema de la Mesa Redonda. Allí explora

la cuestión de los cambios de paradigmas teóricos en las discusiones realizadas en este evento. Para este autor (2011) los asistentes a la reunión trataban de discutir el contenido de una novela que se supone debía reflejar la realidad. Al influjo de una nueva tendencia que se imponía en las ciencias sociales, el marxismo, se pretendía hacer un análisis de la literatura desde lo que se consideraba era la nueva forma de pensamiento más avanzada para su época. La irrupción de este modelo implicaba la introducción de criterios dicotómicos en el pensamiento “científico” peruano. La Mesa Redonda era el espacio para diferenciar la “objetividad” del nuevo paradigma científico frente a la subjetividad de la literatura¹¹. En otros términos, el realismo de las ciencias sociales era lo nuevo y más avanzado frente al idealismo subjetivista de la literatura (op.cit.:94-95).

Rochabrún además menciona algo importante: la reunión de esa noche estaba organizada desde quienes se hallaban en la orilla de las ciencias sociales, y no de aquellos que se los ubicaba en la otra orilla: la literatura, respecto de la cual había que tender puentes¹². La novela de Arguedas debía ser analizada desde las ciencias sociales. Dado el nuevo paradigma se esperaba evaluar el carácter social de la literatura. De allí, la famosa cita de Quijano sobre la relación entre conciencia y realidad.

Sin embargo, Rochabrún no inquiere más en su trabajo sobre la relación entre los paradigmas sociológicos y antropológicos que se expresaron esa noche. Estos últimos aparecen no solo en la literatura arguediana sino en su indigenismo. De igual modo, tampoco presta atención al hecho de que en dicho evento se hizo evidente la presencia de la intelligentsia capitalina (op.cit.:94) con una particular manera de dar forma y contenido a la Mesa Redonda.

11 Desde la vertiente de los análisis literarios un importante trabajo es el de Dorian Espezúa: *TODAS LAS SANGRES EN DEBATE. CIENTÍFICOS SOCIALES VERSUS CRITICOS LITERARIOS*. Lima, Magreb 2011.

12 Espezúa (op.cit.:89) sugiere que en el desenvolvimiento de la Mesa Redonda los científicos sociales y los literatos terminaron enfrentando juntos a José María Arguedas.

Podemos entonces interpretar de otro modo lo sucedido aquella noche y mostrar cómo un suceso puede expresar más bien cambios de modelos y paradigmas en la historia de las ciencias sociales y la antropología peruanas. La Mesa redonda se puede analizar tomando en cuenta tres aspectos: a) los hechos que antecedieron a la Mesa que revelan relaciones previas entre intelectuales producto de sus propias auto representaciones en tanto tales; b) las prácticas y pautas sociales producidas a partir de las representaciones e imaginarios peruanos y finalmente, c) los horizontes de conocimiento de las ciencias sociales como la antropología y la sociología.

Añadimos también que la Mesa Redonda además de ser un evento emblemático en la memoria de los intelectuales peruanos, constituye un punto de intersección entre una macrohistoria, la microhistoria y la trayectoria de vida individual.

Los vaivenes de la microhistoria: prácticas y representaciones intelectuales

No son pocos los trabajos que hacen referencia a la autobiografía que José María Arguedas reseñó en el encuentro de Narradores Peruanos de 1965 realizado en Arequipa una semana antes de la reunión de la Mesa Redonda (1986:35-43). Sin embargo, no son muchos los que establecen conexiones entre ambos eventos. Si en el primero los literatos fueron los que impusieron las pautas, en el segundo lo serían los científicos sociales. ¿Significó esto que el Arguedas literato se sintió triunfador en Arequipa?

Su primera intervención fue autobiográfica o, mejor dicho, auto etnográfica para usar un término que hoy en día se hace importante en los estudios de memoria y trayectorias de vida. Arguedas trazó su trayectoria entre tres espacios: la sierra, la costa y el extranjero. Comenzó mencionando que el sustrato de su vida literaria, pero al mismo tiempo, profesional, fue su experiencia directa con la sociedad respecto de la cual en los espacios académicos todos hablaban en los años sesenta pero no habían logrado el tipo de acercamiento que él había conseguido: "... los indios y especialmente las indias vieron en mi exactamente como si

fuera uno de ellos con la diferencia de que por ser blanco acaso necesitaba más consuelo que ellos...” (op.cit.:36). En un período donde la antropología basaba buena parte de su conocimiento en la experiencia directa de campo y donde la etnografía era la base del conocimiento antropológico, Arguedas se colocaba en el campo de los que podían jactarse de su rol intermediario de intérprete de un mundo indígena que costaba ser penetrado desde espacios urbanos, especialmente limeños. Su condición de “blanco” criado entre indios lo hacía ideal para ser intérprete y traductor cultural: “...todo este mundo es mi mundo...” (op.cit.:39).

El segundo espacio descrito en su intervención es el espacio urbano, al cual llega al mismo tiempo que un recorrido por las principales ciudades de la sierra sur y centro del Perú. Es el Arguedas que enfatiza su experiencia de transitar del campo a la ciudad hasta que al final termina en Lima. “...ingresé a la Universidad y nunca fui tratado como serrano¹³ en San Marcos. En esta parte de su discurso buscaba enfatizar justamente ciertas prácticas sociales y pautas de comportamiento hacia quienes provenían de la sierra, y que él no las sufría por ser “blanco” aunque al mismo tiempo su notorio bilingüismo podía denotar lo contrario. Y aunque no tenemos una descripción de la época sobre los estudiantes serranos en la Universidad de San Marcos durante los años cuarenta, son varios los testimonios de ellos¹⁴, aunque no publicados, que dan cuenta sobre el modo cómo eran tratados y cómo una manera de evitar la discriminación era superar la pronunciación bilingüe. Una de las estrategias de defensa frente a la discriminación era la de mimetizarse o asumir un comportamiento similar al de los costeños/urbanos, especialmente los de la capital. Este recurso se veía favorecido por el aprendizaje del “modo de hablar”. Arguedas no poseía la dicción limeña, probablemente porque su permanencia en Lima no había sido continua, pero recurrió al que le proporcionaban las redes sociales en

13 El subrayado es mío.

14 Menciono la intervención del Dr. Luis ayacuchano, en una disertación dada en el marco de los Festejos por el Noveno Aniversario de la CVR, donde se refiere a su “acento serrano”

tanto escritor bilingüe y por tanto personaje que despertaba curiosidad e interés:

“En Lima no he sido un defensor de los serranos, he sido un defensor de los costeños...especialmente los escritores de mi generación me trataron, ...con una cordialidad tan auténtica y hasta con cierto respeto... (op.cit. 39)”¹⁵. Arguedas dejaba caer en esta expresión la cuestión de su relación con los intelectuales de la capital del país. Además, daba a entender que sus relaciones de amistad nunca fueron de pleno respeto; es decir, al menos él percibía que eran asimétricas.

El Encuentro de Narradores sirvió además –tomando en cuenta las pautas no escritas del trato entre intelectuales de Lima y provincias– como espacio de transgresión de lo establecido:

“...El primer amigo que tuve fue Luis Felipe Alarco que pertenece a la aristocracia de Lima. Me asusté cuando entré a su casa con los muebles, los salones, los espejos y los muchos cubiertos que me pusieron en la mesa, que yo no sabía manejar bien...ahí estaba Luis Felipe mirándome con un afecto que casi era proporcionalmente tan bueno como el de los sirvientes, concertados y lacayos de mi madrastra...(risas)..” (op.cit.:39-40)

Probablemente lo sardónico de la expresión arguediana, la comparación de Luis Felipe Alarco con los sirvientes del personaje más detestado por él (su madrastra) fue demasiado para quienes, como Sebastián Salazar Bondy, José Miguel Oviedo y otros intelectuales presentes, que independientemente de su posición ideológica, no dejaban de mantener solidaridades, si no sociales, al menos académicas con el filósofo profesor de la universidad donde todos ellos habían estudiado: San Marcos. Además, los comentarios de Arguedas sobre los poetas Martín Adán, Enrique Bustamante y un historiador como Raúl Porras Barrenechea de quienes dijo: “...Nunca tuve, ni en los mejores libros de poemas o de filosofía, la sensación de poder del castellano que en la

15 El subrayado es mío.

boca de estas maravillosas víboras...”(op.cit.:40). La comparación con su propio castellano era obvia y probablemente vivida como un elemento social más que de discriminación, de incorporación incompleta al espacio social limeño.

Esta incorporación social no lograda plenamente la expresa Arguedas más adelante en su discurso del Encuentro al mencionar que “... cuando publiqué, mi penúltimo libro, ‘Los Ríos Profundos’, alcancé a tener algún prestigio en Lima, y entonces señores muy importantes, unos verdaderos amigos de los escritores, y otros que gustan mostrar a los escritores como una decoración de sus salones, me invitaron a sus casas y alterné un poco con la alta sociedad de Lima...”(op.cit.42). Esta vez, las expresiones de Arguedas no solamente herían a los literatos sino a quienes se consideraban sus amigos. Al asociar el espacio social del grupo dominante con las redes sociales de personas cercanas a su quehacer como escritor y, sin duda alguna, con la *intelligentzia* amiga que incorporaba en sus reflexiones el nuevo paradigma revolucionario en las ciencias sociales, no hacía más que abrirse un frente hostil a su producción más reciente¹⁶: *Todas las Sangres* respecto al cual se refirió en su discurso: “...Conozco el Perú a través de la vida” (op.cit.:42) (experiencia vital frente a los que no la tenían por estar ubicados en otro lugar del espacio social y geográfico) y, al resumir la novela menciona que el personaje indio de Rendón Willka “...sufrió todo cuanto un indio puede sufrir en Lima...” (pag.43).

Existe además un tercer espacio mencionado por el escritor de *Todas las Sangres*: el extranjero. En el evento de Arequipa, menciona: “« J’ai parcouru un peu l’Europe et je reviens d’un voyage aux États Unies... » (Idem. : 42).”(op.cit:42). Como si buscara jactarse de ello además que no tiene expresiones de lamento respecto al espacio del extranjero como las tiene frente a Lima. “...acabo de recorrer los Estados Unidos, es un país casi inconmensurable, pero si ellos tienen mil metros de hondura nosotros tenemos diez mil millones metros de hon-

16 Espezúa (op.cit.:87-8) menciona, sin analizar los motivos, el conjunto de contradicciones el conjunto de contradicciones de los participantes de la Mesa, que se agudizaron desde el Primer Encuentro de Narradores de Arequipa.

dura (aplausos)...” (op.cit; 42). Probablemente muchos de los asistentes hubieran esperado condenas antiimperialistas de parte de Arguedas pero esto no sucedió, y como lo mostraremos más adelante tiene un importante significado.

Hasta aquí hemos mostrado el modo cómo Arguedas transgrede las pautas y prácticas sociales que se debían reproducir entre intelectuales que por su cultura o por su desenvolvimiento profesional se ubicaban en las provincias o en la capital del país. La pregunta obvia es ¿y porqué él actuó de esa manera?

Algunos autores han ensayado una respuesta basada en la psicología de Arguedas. Un literato como Vargas Llosa (1996:16) menciona las vicisitudes arguedianas expresadas en sus novelas en las que sus problemas privados se mezclaban con los traumas y conflictos de la sociedad peruana. Pero en el Encuentro de Narradores de Arequipa no es la producción literaria sino la propia trayectoria de vida del escritor la que termina expresando los impasses de la sociedad nacional.

Un asunto aparentemente banal para muchos hoy en día, resultó ser dramático para Arguedas. La ruptura matrimonial con Celia Bustamante, quien fue su pareja durante buena parte de su vida¹⁷ y al mismo tiempo, quien fue la persona que actuó como facilitadora social para incorporar al escritor en los medios sociales e intelectuales limeños tan selectivos y con actitudes estigmatizantes hacia los que eran “serranos” fue probablemente el detonante de la reacción de Arguedas en el evento de Arequipa. Como testimoniara un antropólogo cusqueño, compañero de trabajo y ahijado de matrimonio, Gabriel Escobar; el escritor tenía muchas dificultades para retomar sus redes sociales después de iniciar su relación con Sybila Arredondo. Escobar menciona que la última vez que vio a Arguedas fue en el centro de Lima en 1965. En esa oportunidad, refiere, el escritor se mostró extremadamente parco con quien era hasta ese momento uno de sus más cercanos colegas, intercambiaron un par de frases y luego se alejó sin siquiera preguntar por

17 Para una biografía detallada de Arguedas se puede consultar el texto de Carmen María Pinilla, ARGUEDAS, PERU INFINITO (2012),

la esposa de Escobar, Gloria Carrillo¹⁸. Que la situación de pareja pesó mucho en la actitud de Arguedas podemos sustentarla en una carta inédita que años antes envió a Gabriel Escobar, donde aconseja a su ahijado de matrimonio:

“...supongo que Gloria [esposa de Gabriel] y tu estarán muy contentos de vivir bajo el mismo techo e ir descubriendo, cada vez más, que el uno ya no podrá vivir sin el otro. Llega un momento en que parece que la respiración del uno alimentara también al de la esposa...lo que hay que vigilar es que este misterio del amor que puede confundir así la existencia de dos personas formadas en tan lejanas y distintas provincias y ambientes no se perturbe jamás. Y como tú seguramente lo comprendes muy bien, lo esencial es ceder con medida y a tiempo lo que sea necesario en favor de la esposa; y ella debe ceder aún más en favor del esposo. Porque el hombre necesita un refugio íntimo y enteramente suyo para sus fatigas, el hombre necesita muchas veces tanta protección como un niño, y la mujer está maravillosamente dotada... En la ciudad, creo, que la mujer se siente egoísta y vanidosa, está exigiendo siempre y da muy poco...Gloria me ha dado toda la impresión de una mujer educada según nuestra vieja y bienhadadas costumbres: la función principal, me gustaría decir la única, de la mujer es cuidar del esposo y de los hijos...” (Carta a Gabriel Escobar, Lima 1ro de Julio del 1954).

Si esta era la idea arguediana sobre la esposa, la ruptura con Celia Bustamante habría tenido un efecto bastante importante en términos de las redes sociales donde la pareja participaba. El registro gráfico de las amistades compartidas por la pareja puede dar cuenta de ello. Es probable que él sobredimensionara las reacciones que amigos e intelectuales/amigos debían tener respecto a su nueva relación de pareja. La

18 Comunicación personal de Gabriel Escobar en el año 2001 en una visita realizada a la ciudad del Cusco.

reacción del escritor, que podemos desprender de su último encuentro con Gabriel Escobar, lo llevó a mostrarse con cierta agresividad en la reunión de Arequipa justamente con quienes compartía esas redes. Pero su desafío de las pautas y convenciones sociales de los intelectuales limeños cambiaron para la reunión de La Mesa Redonda de *Todas las Sangres* unas semanas después.

Probablemente la agresividad de Arguedas iba a ser respondida (y de hecho lo fue) con una hostilidad notoria, durante el evento, de parte de los asistentes a la Mesa. Alberto Escobar reconoce en la introducción a la primera edición del debate (2011:25) que en el ardor de la discusión haya habido una ceguera de todos, "...la Mesa Redonda fue al mismo tiempo reveladora de la dificultad para encontrar la luz o la iluminación y señalar los mismos contrasentidos en los que cada uno se movía, los mismos que nos impedían traspasar el propio y deformante espacio de la soberbia o de la inseguridad..."¹⁹

Por el estilo del diálogo, las dubitaciones de Arguedas y la agresividad de varios de los presentes se puede colegir que esa noche se le recordaba que las pautas, las reglas y usos en suma, las prácticas sociales de los intelectuales de Lima²⁰ debían ser observadas por los intelectuales "serranos". Esa noche, "el intelectual serrano, indigenista" debió aceptar que la hegemonía no equivale a simetría, por ningún lado.

Los efectos de la Macro historia: los nuevos paradigmas de la ciencia social y la antropología de la sierra

En la Mesa Redonda de *Todas las Sangres*, Arguedas no solo se refugió en la inseguridad y nerviosismo como una estrategia de defensa frente a la agresividad de la intelligentsia de Lima, sino que entendió que debía hacer el esfuerzo de mostrar también que él participaba del nuevo

19 El subrayado es mío

20 Se puede argüir que intelectualmente como Matos Mar y Anibal Quijano son también de origen serrano. Sin Embrago, la distinción entre "intelectuales serranos" y "limeños" no se refiere necesariamente al origen sino a la posición en el centro de la superficie.

paradigma de la ciencia social que, esta vez, se difundía desde el centro de poder académico hacia la periferia, en este caso la provincia.

Más que un debate, el literato y antropólogo fue interpelado a lo largo de la reunión en torno a su manejo de categorías y conceptos del nuevo paradigma de las ciencias sociales: El marxismo, el dependentismo y otras corrientes que se oponían fuertemente al positivismo y que aparecían políticamente como identificadas con posiciones progresistas, de izquierda y otras denominaciones parecidas. En la reunión sus críticos insistieron en la ambivalencia arguediana, la indefinición de sus conceptos y en el indigenismo que contradecía la novedad más reciente: el análisis de clase. La respuesta de Arguedas era adaptativa, en el sentido de buscar demostrar que él también estaba de acuerdo con dejar de lado la perspectiva indigenista: "...pero lo que yo insisto, e insisto de una manera categórica, es que Rendón Willka no es de ninguna manera un indio..." (op.cit.:60).

Sin embargo, Arguedas no podía volverse, de la noche a la mañana, en un nuevo converso. El sustrato que lo sustentaba académicamente había echado raíces firmes, y buena parte de la comunidad académica de antropólogos se resistía a los nuevos aires. ¿Quiénes conformaban y qué era esta comunidad antropológica? ¿Dónde se localizaba el centro de este tinkuy andino?

En la primera mitad del siglo XX ciudades como Cusco o Huamanga (Ayacucho) tuvieron una importante actividad intelectual. Sobre todo fue en la primera donde un importante grupo de intelectuales se desarrolló influenciado por los vínculos con la ciudad de Buenos Aires. Por entonces, intelectualmente, Lima se hallaba mucho más lejos que la capital argentina desde donde diarios, revistas y libros animaban la academia cusqueña. De igual modo, los viajes de escritores como Clorinda Matto de Turner hacia Buenos Aires eran más frecuentes que aquellos que se hacían a la capital de la república peruana²¹.

En el ambiente intelectual de una sociedad que se veía al mismo tiempo como mestiza e india y donde los señores e indios compartían idioma y costumbres similares, pero posiciones diferentes en el

21 Ver al respecto, José Luis Rénique (1991).

espacio social, fue posible producir saberes diversos incluyendo la literatura. Es probable que ésta fuera un medio alternativo para mostrar una realidad mediada por una historia nacional producida desde Lima (Gamarra:2012:8). Sin embargo, la antropología era un saber nuevo que se ajustaba al perfil de intelectuales de las sociedades regionales de la primera mitad del siglo XX. Para Macera (1968:93 [2001:35]) esta disciplina no era tan urbana como la historia, y su “marginalidad” la hacía popular en medios intelectuales de las provincias.

La ruralidad y la cultura marginal atrajeron el interés de la antropología culturalista norteamericana que se expandía hacia América del Sur, así como la antropología británica se había expandido hacia el África. La creación de una cátedra de folklore en la Universidad de San Antonio Abad del Cusco y luego la creación de la especialidad de Antropología con el apoyo de John Rowe permitió que una primera generación de antropólogos, entre los que se encontraban Gabriel Escobar, Efraín Morote, José Antonio Lira y otros, fueran los iniciadores de la nueva disciplina en los andes.

El interés de los académicos norteamericanos por los pueblos indígenas de los andes centrales y el interés del grupo de intelectuales orgánicos de las sociedades regionales por la cultura quechua confluyeron en la formación de un espacio de estudio rural que abarcaba por el norte la sierra del departamento de Ancash, la sierra de Lima, el valle del Mantaro, el norte y sur de Ayacucho, Puno y finalmente el Cusco. En los años cuarenta, la universidad de San Antonio Abad se convirtió en el centro académico que se proyectaba sobre el resto del espacio andino y cuyas ramificaciones alcanzaban a la misma universidad de San Marcos.

A ese centro confluyeron estudiantes provenientes del sur o el norte ayacuchano, así como andahuaylinos. Las familias de hacendados enviaban a sus hijos a estudiar al Cusco, como fue el caso de Morote Best o de Victor Navarro del Aguila, ambos ayacuchanos (Gamarra: 1992:53). Pero incluso en el caso de la Escuela de Antropología en San Marcos es importante tomar en cuenta el origen ayacuchano de estudiantes como José Matos Mar y Rosalía Ávalos de Matos. Por la importancia de sus estudios y por su producción literaria la trayectoria

de Arguedas es al mismo tiempo social y académica, en el sentido que no fue un caso aislado sino quizás el más resaltante y emblemático entre varios otros intelectuales de origen provinciano.

Podemos decir que los años cincuenta fueron el período más destacado de la antropología hecha en las provincias. El testimonio de la correspondencia sostenida entre sus miembros nos permite conocer cómo sus antropólogos vivieron esta formidable época.

Sorprende, para quienes inevitablemente nos corresponde desenvolver nuestro quehacer en la sierra peruana, la producción de conocimiento lograda por sus actores. En diferentes cartas intercambiadas por Escobar y Arguedas, un tema permanentemente abordado era el de las publicaciones que se trabajaban en diferentes lugares, pero principalmente en Cusco:

“...Querido Gabriel:

La semana entrante debe salir, por fin, la revista. ¡Cuán difícil es esta empresa. Felizmente el número se salvará por algunos artículos que realmente contienen ideas y comprobaciones que constituirán una contribución nueva para el estudio de algunos aspectos de la cultura. Tu trabajo es de los más interesantes, Muelle nos ha dado un breve artículo, excelente, sobre ‘Arqueología y Folklore’. Las colaboraciones extranjeras no son buenas. La revista es, desgraciadamente, de compromiso, no es libre, como si la pudiéramos hacer por nuestra cuenta y con el auxilio de un pequeño fondo económico propio...” (Carta de Arguedas a G. Escobar, del 30/10/1954).

El financiamiento al que aludía Arguedas era el que provenía de fundaciones extranjeras principalmente norteamericanas o del propio estado peruano. El apoyo oficial, como muestra el intercambio epistolar, formaba parte de una débil política indigenista que subsistía en esos años. El estado aceptaba la existencia del mundo indígena, al que, con desgano trataba de asimilar (Matos:1986:34). Aún así, la antropología de la sierra tenía cierta capacidad para llegar a los círculos de poder en la

capital de la república. En una carta enviada desde Lima a G. Escobar, Arguedas habla sobre el apoyo a una publicación²²:

“...Solo mañana salgo a Huancayo. Me tuve que quedar para luchar por la Partida...no había sido aprobado en Senadores y había una pequeña posibilidad de hacer reconsiderar la Partida. Felizmente no carezco de energía para estas lides. Y he ganado hermano, hemos hecho reconsiderar la Partida... al cabo el intento de liquidarnos se convirtió en un arma en contra de nuestros gratuitos y envenenados opositores. Hablaron a favor de la revista y el Comité: Alva, Encinas, Galván, Tamayo y el mismo De La Piedra ”...El Ministro tuvo que aceptar y enterarse sólo allí, por intermedio de los Senadores, de que la revista existía y de que el Comité trabajaba...”(Carta de Arguedas a G.Escobar del 21/11/1954)

Pero producción impresa, recursos económicos y relaciones políticas no explican por sí solos el prestigio de la antropología “serrana”. A la base de estos factores se hallaba la confluencia entre los académicos extranjeros y andinos, este tinkuy o encuentro obligaba a los segundos a mantener un nivel mínimo de calidad académica en la perspectiva culturalista en la cual se trabajaba. El propio Arguedas reconocía lo exigente de esta actividad. En una carta sin fecha dirigida a G. Escobar, pero probablemente escrita antes de 1957 le comunica que “...he terminado casi en cuatro días, el capítulo VIII [se refiere a su novela *Los Ríos Profundos*] pero me he quedado agotado...!qué distinto es trabajar en aquello para lo que uno cree tener verdaderas aptitudes!...en cambio, los ensayos de etnología me cuestan más trabajo aunque me agotan menos y sé que en eso ando a tientas, creo que lo que he escrito con mayor soltura es un trabajito que saldrá en ‘Fanal’²³...”(Carta de Arguedas a G. Escobar [manuscrita] sin fecha).

22 Probablemente se trataba de la Revista Peruana de Cultura.

23 Se refiere al artículo sobre LAS FERIAS DEL VALLE DE MANTARO publicado el año 1956.

La exigencia en la producción académica, a pesar de las dudas arguedianas, permitió que estudios y estudiosos de la sierra estrecharan sus vinculaciones con los centros académicos extranjeros “sin pasar” por el filtro de la capital, Lima. Morote Best, Nuñez del Prado y otros publicaban en el extranjero o eran invitados a actividades académicas. Por entonces, la academia limeña era vista con cierto desdén. El propio Arguedas se refirió varias veces a San Marcos en términos sarcásticos:

“...me abruma por ejemplo la ‘fama’ que tengo como folklorista; aunque, por otra parte me sorprendió a mí en primer lugar haber sostenido una polémica con Boggs en la Facultad de Letras y haber demostrado que mis afirmaciones correspondían mejor a los hechos. Y el cotejar mis intervenciones con las absurdas y vergonzosas de los “catedráticos” de San Marcos...” (Carta de Arguedas a G. Escobar del 08/08/1955)

Pero esa especialización de la antropología “serrana” que se jactaba de su conocimiento del mundo indígena y de su capacidad innata para el trabajo de campo en los andes frente a los antropólogos de origen urbano; esa antropología que había establecido sólidos vínculos con el culturalismo norteamericano y sus académicos en algún momento iba a enfrentar problemas, justamente por ese exceso de adaptación y vinculación con lo extranjero, ya que esto último empezaba a ser visto con cierto recelo a medida que muchos intelectuales se radicalizaban y priorizaba ya no la actividad académica sino la militancia política.

Transiciones e incertidumbres

Desde principios de los años sesenta se hacían perceptibles varios procesos que modificarían el panorama de la antropología de la sierra y en general el de la ciencia social en el Perú. La Gran Transformación como denomina Pajuelo (2001:142) a este proceso tuvo varios aspectos que importa tomar en cuenta.

Uno de los más importantes es el cambio en el modelo de análisis de la sociedad peruana y que afecta principalmente la manera cómo se

estudiaba la comunidad campesina. El estructuralismo, especialmente aquel denominado crítico como el marxismo²⁴ ganó terreno entre la intelligentsia limeña que, estaba influenciada no por la tradición marxista obrera peruana sino por los círculos académicos europeos, principalmente franceses.

Pajuelo (op.cit.:143) considera que el cambio más importante a nivel de objeto de estudio fue sustituir el estudio de las comunidades aisladas por el enfoque de áreas donde las comunidades forman parte de espacios sociales de dominación. El “dualismo” entonces, pasó a considerarse mala palabra en la jerga de los nuevos científicos sociales. Sin embargo, la introducción de la noción de clase social hizo innecesario no solo el trabajo de campo con fines etnográficos sino la comparación misma como quehacer central de muchos antropólogos. Las urgencias políticas no necesitaban de especialistas sino de activistas premunidos de una ideología de clase.

Por otro lado, el nuevo paradigma implicó también el desplazamiento del eje académico de la provincia hacia Lima. En 1964 se abre el Instituto de Estudios Peruanos localizado en la capital, y San Marcos y posteriormente la Pontificia Universidad Católica son los nuevos referentes académicos en el país. Inclusive, la presencia intelectual serrana en Lima va a cambiar. En 1963 Luis E. Valcarcel, quien era para muchos antropólogos como Arguedas, el símbolo de la presencia serrana en Lima, es cesado en la dirección del Museo Nacional. Escobar escribe una carta a Arguedas para intentar una respuesta con el apoyo de antropólogos extranjeros como John Murra: “Muy querido José María: por una carta y recortes de periódicos nos hemos enterado del atropello cometido con el Dr. Valcarcel. No puedo decirte toda la indignación y sorpresa que esto nos ha causado...” (Carta de G. Escobar a Arguedas del 25/06/1963)

El marxismo académico o la teoría de la dependencia pasaron a ser también elementos de distinción en un país que, al influjo de la migración, había convertido a Lima en la gran metrópoli nacional.

24 Sobre la denominación de Estructuralismo Crítico, ver al respecto: Malcolm Waters (1998).

Para los antropólogos de provincia estos cambios fueron dramáticos; el prestigio académico ya no se sustentaba en el conocimiento de la cultura indígena sino en el manejo de las nuevas categorías de análisis del estructuralismo y las distintas corrientes críticas con fuerte énfasis en la sociología. Para académicos como Escobar y otros el cambio además supuso ser objeto de una creciente hostilidad de los iniciados al nuevo paradigma, incluyendo a quienes en las universidades como las de Ayacucho asumieron las nuevas posturas. Un contemporáneo de Arguedas y Escobar como Luis Lumbreras, hace una crítica de esa antropología “clásica” que vale la pena reproducirla:

“...Nuestra propia experiencia nos hizo ver que este fenómeno [la antropología aplicada] cuando entendimos que la comunidad exigía de quienes nos titulábamos como antropólogos, una actividad de promotores de cambio más que de investigadores de proceso, fue entonces que junto con otros antropólogos presentamos un alegato de deslinde desde la Universidad de Huamanga...”(Lumbreras: 1974:134)

En el mismo texto, Lumbreras se refiere a trabajos de antropología aplicada como los desarrollados en el Plan del Sur a fines de los años cincuenta por G. Escobar y Richard Schaedel, al cual no era ajeno José María Arguedas. En su opinión eran proyectos en los que no contribuían al cambio, así fueran aplicados, en tanto quienes los dirigían eran extranjeros mientras que los antropólogos locales hacían el papel de asistentes.

Era cada vez más evidente el creciente conflicto entre quienes se adscribían al nuevo paradigma y quienes trataban de no “politizar” la antropología. Entre los que propugnaban el cambio cultural y la transformación revolucionaria; lo cierto es que otros hechos colaterales como incidentes con profesores extranjeros y los entonces miembros del Cuerpo de Paz de los Estados Unidos, nos informan de lo que allí acontecía. Años después, Luís Lumbreras reconocería en su famoso libro *La Arqueología Como Ciencia Social* su conversión al estructuralismo crítico, y Morote renegaría de su antropología culturalista, de-

dicándose a la ciencia del derecho. Arguedas y otros antropólogos se debatían mientras tanto en los dilemas académicos que planteaba el nuevo pensamiento en las ciencias sociales peruanas.

En otras universidades la antropología culturalista tampoco la pasaba bien; en el Cusco no era extraño que los académicos estigmatizados por mantenerse fieles a este modelo fueran acusados por ser reaccionarios, agentes del imperialismo y la CIA. El derecho a la “tacha” del docente se extendía también a los pocos antropólogos norteamericanos que se atrevían a visitar la universidad del Cusco. Los pogroms a los culturalistas se consideraban conquistas académico-políticas.

A modo de conclusión y epílogo

Hemos vivido un Bicentenario de la Independencia especial, en medio de una crisis sanitaria y que es, al mismo tiempo, política. Esta última se caracteriza por una creciente polarización social de implicancias regionales o sub-nacionales. En medio de la crisis, los que tienen la enorme responsabilidad de pensar el país desde la independencia y de establecer las principales tendencias y procesos actuales, deberían también hacer el esfuerzo de pensarse a sí mismos en todo el curso de los acontecimientos y en especial respecto de los momentos emblemáticos como el descrito en este trabajo.

Es probable entonces percibir momentos, coyunturas especiales, en las que se intersectan las líneas de la macrohistoria con aquellas de la microhistoria, además de las trayectorias individuales de actores sociales como los intelectuales. La Mesa Redonda de *Todas Las Sangres* corresponde entonces a uno de esos momentos de intersección, como cuando los planetas se alinean en relación al sol. Y aunque esta última no genera más actividad que el imaginario de quienes creen ver la proximidad de cataclismos y ocurrencias extrañas atribuidas a la confluencia de los astros, la Mesa Redonda reinterpretada en la confluencia de momentos o coyunturas anunciaba, el advenimiento de un nuevo período de cambios no solo en la antropología peruana sino en las ciencias sociales en su conjunto. Esos modos de pensamiento distintos y lo que más adelante sería la imposición de un nuevo paradigma científico que se

difundiría por el resto del país. Este paradigma se contraponía, o mejor dicho, ponía a prueba la validez de la literatura como instrumento para dar cuenta de la realidad. La confianza ciega en el rol instrumental de la ciencia social como instrumento transformador de la realidad pasada y presente no permitió prever que más adelante el surgimiento de los radicalismos políticos que condujeron a la violencia, se sustentaría en la aplicación dogmática de ese paradigma. Hacer acto de memoria sobre este hecho es mejor que recurrir al silencio y olvido.

Por otro lado, difícilmente podría aceptarse incluso hoy, la idea de que en la Mesa Redonda de 1965 se expresaba una vez más un largo desencuentro entre intelectuales de Lima y de las provincias forjado a lo largo de la historia republicana. No se tomó en cuenta que la literatura podía servir como canal de expresión alternativo para dar a conocer la percepción de los intelectuales de provincias sobre el Perú.

Pero ninguno de los presentes, en ese evento de la mesa redonda de todas las sangres pudo imaginar que en el bicentenario de la Independencia el tema de las relaciones entre intelectuales de Lima y las provincias es hasta ahora asunto que se prefiere ignorar. El dilema para los de la provincia no está en ser cosmopolitas o provincianos sino cómo ser ambos al mismo tiempo.

Referencias

- Charle, C. (1990). *Naissance des « Intellectuels » 1880-1900*. Paris Les Éditions de Minuit.
- Degregori, Carlos Iván: *El surgimiento de Sendero Luminoso, Ayacucho 1969-1979*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima-Perú 1990.
- Degregori, Carlos Iván (editor): “La Antropología en el Perú”, en *No Hay País más Diverso, Compendio de Antropología Peruana*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2000. Pags.16-73.
- Degregori, Carlos Iván: “Discurso de Carlos Iván Degregori en la premiación del Martin Diskin Award en LASA”. *Argumentos*, año 4, n°5. Noviembre 2010. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/index.php?fp_verpub=true&idpub=389 ISSN 2076-7722

- Espezúa, Dorian: “Estructura del debate sobre “Todas las Sangres””, *Diálogo* No.3, 2008. pp.67-94. http://www.researchgate.net/publication/43164203_Estructura_del_debate_sobre_Todas_las_sangres.
- Gamarra Jeffrey: “Intelectuales ayacuchanos entre 1930 y 1940: un problema de historia de las mentalidades”. En *Ayacucho a 500 Años de la Conquista de América*. Comisión Permanente del V Centenario del Descubrimiento de América. Vicerrectorado Académico. Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga, Ayacucho, 1992. Pags.42-66.
- Gamarra, Jeffrey: “Buscando la comunidad imaginada regional: Entre la literatura y la Historia Regional de Ayacucho en la primera mitad del siglo XX.” Ponencia Presentada al V Congreso Nacional de Historia. UNMSM, agosto 2012. (En prensa)
- Lumbreras, Luis: *La Arqueología como ciencia social*. Ediciones Histar, Lima, 1974.
- Macera, Pablo: “La historia en el Perú: ciencia e ideología”. Citado por Degregori, Carlos Iván en “La Antropología en el Perú”.
- Matos Mar, José: *Desborde popular y crisis del Estado*. Perú Problema No.21. Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1986.
- Merton, Robert K.: *Social Theory and Social Structure*. The Free Press (McMillan Publishing), N. York USA, 1968.
<file:///C:/Users/Intel/Dropbox/Merton,%20Social%20Theory%20and%20Social%20Structure.pdf> Consultado mayo 2021.
- Pajuelo,R: “Imágenes de la comunidad. Indígenas, campesinos y antropólogos en el Perú.” En *No Hay País más Diverso, Compendio de Antropología Peruana*. Carlos Degregori (Editor) Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2000. Págs.123-179.
- Pinilla, C.M. (2012): *Arguedas: Perú infinito*. Lima, Ministerio de Cultura.
- Primer Encuentro de Narradores Peruanos*. Arequipa 1965. 2da.Edición. Latinoamericana Editores, Lima 1986.

- Quintanilla, A. (2000): "El *Wakcha* Arguedas y los doctores". Ciberayllu,
http://www.andes.missouri.edu/andes/Especiales/AQWaqcha/AQP_Waqcha2.html
- Rama, Ángel: LA CIUDAD LETRADA, Editorial Arca, Montevideo-Uruguay, 1998.
- Rénique, J. L. (1991). *Los sueños de la sierra, Cusco en el siglo XX*. Lima, Perú, CEPES.
- Rochabrún, Guillermo: "Las trampas del pensamiento. Una lectura de la mesa redonda sobre *Todas las sangres*" En *¿He vivido En vano? La Mesa Redonda Sobre Todas las Sangres*. Fondo Editorial PUCP/IEP, Lima, 2011. Pags.89-114.
- Vargas Llosa, Mario: *La utopía arcaica. José María Arguedas y las ficciones del indigenismo*. Fondo de Cultura Económica, México, 1996. 359 pags.
- Waters, Malcolm: *Modern Sociological Theory*. Sage Publications, Londres, 1998.

REFLEXIONES FINALES

Consideraciones previas

¿Cómo concluir una obra que reúne una treintena de trabajos independientes, aun si durante cerca de nueve meses, al exponerlos mutuamente, su cuerpo autoral haya dialogado con amplitud? Agreguemos a ello como circunstancia adicional, el que los estamos escribiendo estos párrafos en los momentos más a la deriva que el país haya experimentado en varias décadas, ya sea ante la sorpresa de unos, o confirmando las certezas de otros. Pero siendo este libro un balance de dos siglos –cuya cabal comprensión exige considerar la historia previa–, no puede quedar desbordado ante una coyuntura, por crítica que se presente. A fin de cuentas, en este dilatado lapso el país ha pasado por momentos análogos.

Pero para ser hoy relevantes nuestros trabajos deben ser puestos en diálogo con los hechos y los análisis del presente, y preguntarnos si contribuyen a vislumbrar algún futuro. Habrá que intentar establecer un balance que, reconociendo a plenitud un conjunto de cambios –sean “para bien o para mal”–, nos revele su dirección, alcance y profundidad. Pues si bien, como decíamos en nuestro texto introductorio, nada es como antes, al mismo tiempo seguimos reconociendo aquí y allá antiguos patrones en estructuras y conductas.

Empecemos por una brevísima mirada a las interpretaciones recientes sobre la historia. Entre los años 60 y 80 del siglo XX tres grandes tesis influyeron fuertemente en las ciencias sociales y en la historiografía. Vistas cronológicamente, fueron la “modernización”, la “dependencia”, y la “herencia colonial”. No fueron propiamente “teorías”, científicamente hablando, ni mantuvieron su hegemonía durante mucho tiempo, particularmente las dos primeras, si bien la idea de “modernización” ha reaparecido en heterogéneos análisis como presupuesto de fondo, no siempre explícito.

En cambio, la “herencia colonial” ha persistido con elocuencia. En su versión más extrema, nada habría cambiado desde la conquista, colocada como la raíz de “todos nuestros problemas”. Paradójicamente, de esta manera la historiografía debería limitarse a ratificar un pretendido saber previo. Por el contrario, en su inmensa mayoría los estudios histórico-sociales recientes, de los que hacen parte los trabajos que componen este libro, muestran el origen republicano de muchos fenómenos y situaciones actuales, así como las recurrentes transformaciones de la sociedad. Ellas existen, aun cuando no sean irreversibles, si bien nunca se regresa exactamente a la situación previa, aunque tampoco vayan en la dirección que unos u otros quisieran.

Claros ejemplos de marchas y contramarchas son: en política, el voto indígena, concedido y gradualmente recortado durante el siglo XIX, para ser suprimido recién en las proximidades del siglo XX (A. del Águila, Guarisco), hasta ser otorgado universalmente recién en 1979; o la oscilación entre constituciones “liberales” y “conservadoras” (Chamamé), así como los vaivenes entre el centralismo y los intentos de descentralización.

En economía tenemos el cambiante paradigma de la política recaudadora de impuestos, administrada durante décadas por empresas privadas, antes de pasar a manos del Estado. Hasta mediados del siglo pasado la base tributaria dependía de impuestos sobre consumos específicos (licor, tabaco, sal, opio) y sobre las exportaciones, para luego incidir en la tributación de la renta y el consumo como fuente principal de financiamiento de la oferta de bienes y servicios públicos. Como también las oscilaciones en el grado de “enclavamiento” o “desenclavamiento” de las actividades mineras, el crecimiento y luego el decrecimiento industrial entre 1950-1990 (Jiménez), o la redistribución y luego la reconcentración de la tierra, entre los años 70 y 90 del siglo XX (Remy).

Como ejemplo de cambios recientes -o recientemente asumidos- están los dramáticos fenómenos en nuestra ecología, cuyo deterioro si bien en algunos aspectos corre desde épocas prehispánicas, en las últimas ocho décadas se aceleró, alcanzando actualmente niveles cercanos a lo irreversible (Dourojeanni).

¿Es posible entonces entrever algún rumbo continuo en los siglos republicanos?

Buscando discernir un rumbo

Indudablemente, en estos dos siglos el país no ha escapado a la conformación de la economía-mundo, con una creciente influencia del capitalismo, que ha sido hegemonizado sucesivamente por Inglaterra, Estados Unidos, y últimamente China. La evolución de las superpotencias, en su política económica y financiera resultante, especialmente en el plano internacional, afecta poderosamente el devenir económico de ex-colonias heterogéneas y relativamente pequeñas como Perú (Seminario, Bonilla).

Entre esa hegemonía capitalista y la heterogeneidad interna, de buena parte de los estudios aquí reunidos se desprende la hipótesis de que *élites* diversas, en la economía, la política y la cultura, pretendidamente modernas, occidentales, “civilizadas”, y también “no indias”¹, absorben los *productos* de la modernidad occidental, aunque no así sus fundamentos. A partir de ahí construyen modos de discriminación, sea positiva –como con los europeos o migrantes de “raza blanca”–, o negativa –indígenas, asiáticos, afrodescendientes, “serranos”–, bajo modalidades adscritas, de carácter estamental (A. del Águila, Arrelucea/Cosamalón, Manrique, Situ). Lo hacen, paradójicamente envueltas, de manera más o menos ilusoria, en una modernidad capitalista que proclama la libre competencia.

Dentro de semejante campo social, como una más de las oscilaciones ya mencionadas, diversas formas de producción e intercambio, de comunidades y diversos productores agropecuarios, han sobrevivido y finalmente crecido, en el último medio siglo, que en gran medida quedaron fuera de todo registro estadístico (Webb). Ello no impide que hayan formado parte de mercados regionales, nacionales y ahora inclusive internacionales. Mucho de nuestra historia económica no se entendería sin dicha producción.

1 En este país sería sumamente forzado, cuando no absurdo, llamarlas “blancas”.

En el campo de las relaciones sociales, sin que estuviesen ausentes resistencias y rebeliones, las formas de discriminación mencionadas fueron siendo asumidas y admitidas por gran parte de los excluidos y marginados. Solo recientemente y de manera errática —como no podía ser de otro modo, tratándose de un asunto tan visceral y candente—, han empezado a ser erosionadas, pero no a través de una acogida voluntaria de parte de los dominantes, sino por un parcial e inestable reconocimiento conseguido por grupos marginados. Al mismo tiempo el mundo social peruano se fragmenta en lealtades microscópicas en función de los lugares de procedencia, de los barrios y calles, de las regiones, en segmentos de edad y, recientemente, por la religión y por la orientación sexual.

Decíamos que de la modernidad tanto la población en general como las *élites*, absorben sólo sus capas más superficiales, al estar hipotecadas a múltiples formas de dependencia: económica, tanto en su desempeño (Bonilla), como en el pensamiento (Ugarteche), en los aspectos jurídicos (Chanamé, Pásara), etc. Si bien en algunos de estos ámbitos variadas corrientes intentaron desarrollos autocentrados, por alguna razón quedaron truncos, o no pasaron de su forma embrionaria. Aunque económicamente el naciente Estado peruano dependía sobre todo de las recaudaciones que recaían sobre los indígenas, y si bien los caudillos entablaron efímeros acuerdos con algunas de sus comunidades, los abismos socio-culturales que separaban ambos mundos hicieron que el mundo nativo fuese sentido y vivido como un *cuerpo extraño*, visto solamente como parte del “problema”, pero no como parte de alguna solución. Así, no hubo ninguna posibilidad de que el mundo indígena tomase parte en las discusiones sobre el país y qué rumbo tratar de darle.

Nada de esto puede ser ajeno a la relación meramente utilitaria que, particularmente las *élites*, han venido teniendo con el territorio: como un reservorio de “recursos naturales” a explotar en busca del provecho económico (Dourojeanni), el cual, debido a las revoluciones tecnológicas y la expansión capitalista mundial, desde el siglo XX fue revelándose como excepcionalmente provisto. Relación utilitaria asentada en la concepción *antropocéntrica* (Villavicencio) de grupos que siempre

se han sentido *ajenos* al territorio; de ahí la visión que se impuso de éste como “difícil”, “agreste”, contra el cual hay que “luchar” y al que se debe “vencer”. Agreguemos que esta visión no tuvo en cuenta el daño cercano a lo irreversible que produjo en el eco-sistema, como en los casos de pesquería industrial y minería.

¿Sería posible entonces oponerle una visión *cosmocéntrica* (Villavicencio)? Sin alejarnos tanto de las matrices occidentales, hay múltiples ejemplos de un uso renovable de los recursos que quiere respetar el mundo natural (Dávila).

Es sobre esta matriz occidental que a lo largo de dos siglos ha tenido lugar un crecimiento económico que, a pesar de todas las vicisitudes que la historia y nuestra propia experiencia vital consignan, ha sido estimado del orden de 240 veces (Seminario), y que podría ser mayor al de muchos países de Europa. La cifra puede variar, pues en estimaciones de tal naturaleza todo depende de cuál sea el “punto de partida”, si bien el orden de magnitud de la comparación no cambiará por ello. Es debido a esa matriz que, pese a ese crecimiento, el sentimiento más extendido, tanto en los grupos dominantes, los intelectuales, así como en la “gente de a pie”, no sea el de disfrute, sino de una profunda insatisfacción, cuando no de frustración.

En las series cronológicas de Seminario esta estructura no es pues, estrictamente “colonial”. Tampoco se trata de una “herencia” que se precipite fatalmente en forma ciega, sino de la *reproducción*, en cada presente, de un cierto patrón cuya característica básica parece ser la *exclusión*. Un patrón administrado por quienes controlan los vínculos con el exterior; en particular con los centros capitalistas mundiales, vínculos que han cambiado según la evolución de la economía-mundo (Bonilla, Jiménez). Además, gran parte de ese crecimiento es el resultado de la exportación de rentas naturales, como en el caso de la minería, con un escaso valor agregado, que no conlleva eslabonamientos significativos, y cuya tasa de retorno es limitada, dado el control que el capital extranjero tiene sobre esos recursos.

Como característica adicional, los recursos se fueron concentrando en la ciudad capital, sentando las bases materiales para una múltiple gravitación de su espacio: demográfica (Seminario), económica, políti-

ca, administrativa (Calderón), e intelectual (Gamarra). Por ello es que el crecimiento económico - paradójico en las circunstancias descritas- ha sido tan desigual y fragmentario (Seminario, Webb), territorial y socialmente (A. del Águila, Alarco), como también frágil (Bonilla). Esto se evidencia en lo limitado del trabajo asalariado (Alarco, Rochabrún), aun con el impresionante crecimiento del producto de las últimas décadas.

En general, con altibajos y desde hace unas 7 u 8 décadas, la pequeña producción agropecuaria serrana ha crecido, se ha diversificado y se ha expandido en el mercado regional y nacional, y hasta en la exportación². En ello han jugado un papel reciente la proliferación de los caminos y de la comunicación digital (Webb), el crédito y la estabilidad monetaria, amén de la conjunción de técnicas tradicionales y modernas (Dávila), así como la mayor castellanización (Acurio). Vale decir, que sectores cada vez más amplios se incorporarían en forma creciente a recursos y modalidades “modernas”.

Sin embargo, ello no ha impedido, y antes bien puede haber exacerbado una persistente polarización social y política, inclusive en medio del actual desvanecimiento de los partidos nacionales —clásicas instancias organizadoras (Haya, Barrio)— y la transformación de las rivalidades que arrastraban. Partidos que mal que bien en la segunda mitad del siglo XX llegaron a constituir un *sistema*.

En otras palabras, hemos llegado a *estar* más interconectados (Webb), aunque al interior de este mundo social seguimos *siendo* igual de extraños, y fragmentados.

Para entender esta polarización debemos establecer la diferencia que media entre el reconocimiento a la obvia importancia del tema económico —manifiesta en las páginas respectivas de esta obra—, y adherir a una interpretación “economicista”. Enfocándonos en el presente, suscribir lo primero sin desembocar en lo segundo exige colocar

2 Una advertencia inicial sobre este proceso fue un trabajo de hace cuatro décadas de Óscar Dancourt *Aspectos económicos de la lucha campesina, 1957-1964*. Cuadernos del Taller de Investigación Rural. Facultad de Ciencias Sociales. PUCP, Lima 1980.

entre la interacción de diversas magnitudes macroeconómicas –como por ejemplo el dilatado e inédito *crecimiento* del PBI durante unos tres lustros desde el inicio del presente siglo, más diversos correlatos en el ingreso, el consumo personal y el crédito–, con el *deterioro* paralelo en estructuras e instituciones, organizaciones y actores sociales y políticos, considerando además su distribución espacial y regional.

Para la “gente de a pie” tener más ingresos, acceder a la banca, o incluso alcanzar una mayor escolaridad y conectividad, no significa automáticamente tener “menos problemas”. Significa, por lo general, mudar a otro patrón de dificultades, enfrentar nuevos “techos” que antes quizá ni siquiera eran rozados, etc., y a la vez poner estos límites bajo tensiones que pueden tener desenlaces violentos en un plano social, o político-social. Es así que en el 2025 estamos muy lejos de presenciar meras insatisfacciones individuales acumuladas, y menos aún que se concentrarían solamente en “los más desfavorecidos”.

En un país como el Perú, como lo evidencian múltiples estudios –de este libro son particularmente relevantes los de A. del Águila y Manrique–, las exclusiones y discriminaciones se dan mediante prácticas que van a contracorriente de cualquier sustento jurídico y moral.

La década de Fujimori y el siglo XXI

Por todo ello es imposible concluir estas breves líneas sin reflexionar sobre las últimas tres décadas, que nos muestra un país que parece haber “tocado fondo”, tanto por un deterioro institucional pocas veces experimentado, como por la ausencia de actores, organizaciones, liderazgos y alternativas, tanto en la economía y en la política, como en sociedad y cultura.

Según los adherentes al régimen de Alberto Fujimori él habría inaugurado un próspero camino que explicaría los lustros posteriores de crecimiento económico, y sobre todo el nuevo patrón institucional. Sin embargo, más allá de unos cuantos organismos –como el BCR, el MEF, la SUNAT, INDECOPI, vinculados a compromisos con los organismos multilaterales y el “Consenso de Washington” –, en la década del 90 el Estado fue víctima de un proceso de demolición institucional

a través de un marcado *economicismo*, que no construyó una institucionalidad alternativa, sino que la suplió mediante una irrestricta arbitrariedad por parte de la cúpula gobernante. Ejemplos paradigmáticos de ello fueron el Poder Judicial y los servicios de inteligencia.

En cuanto a la atención a la población a través de servicios públicos, se ha asistido a un estancamiento cuando no constante deterioro. La mejor traducción de esta inoperancia es lo que ocurre con la salud (Petrera) y la educación (Acurio), para aludir sólo a los fundamentales. Mientras que para el decil más alto de la población en términos de ingreso existen clínicas e instituciones educativas privadas dotadas de los más altos estándares, los servicios públicos del Estado son extremadamente precarios, habiendo quedado la fragilidad de los servicios de salud desnudada con toda crudeza por el impacto del Covid 19, con los efectos letales más altos del mundo. En la educación no ocurre nada diferente.

Ya en el siglo XXI los gobiernos han mantenido ambos rumbos, sin excepción, pues terminado dicho régimen –y aquí se encuentra una tesis central de estas páginas finales– sobrevivió el marcado *economicismo* que arrasó con todo horizonte común, con toda idea de lo “público”, en beneficio de la exacerbación de lo “privado”.³ En medio de la desafección ante cualquier proyecto colectivo, e impulsados por una lógica mercantil, y si bien la privatización de la función pública tiene antecedentes coloniales, ¿es de extrañar la actual corrupción a los más altos niveles? No es que esté ausente en la sociedad en su conjunto, pero como argumentan en este libro Cavero y L. del Águila, ambos no pueden colocarse en el mismo saco.

Eslabón clave en este resultado fue el descolocamiento que a lo largo de los años 90 hundió a los partidos políticos de todo el espectro ideológico. Este proceso ya se había iniciado una década atrás, luego del Gobierno Militar 1968-1980, pero ahora alcanzaba nuevas profundida-

3 Véase una exposición de los alcances de este proceso, de total actualidad en estos momentos, en el libro de Carlos Meléndez: *La soledad de la política. Transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú (2000-2012)*. Editorial Mitin. Lima, 2012.

des, de los que dos ejemplos serían el adelgazamiento de toda doctrina política, y la práctica desaparición de toda *militancia*. Como ha dicho Romeo Grompone en un lúcido análisis, la política se redujo a la mera administración⁴. No es necesario mencionar que la anemia ideológica que esto conllevó fuese tan celebrada por el énfasis en lo “técnico”. De ahí la creciente conversión de los partidos en “franquicias” o “vientres de alquiler”, donde en improvisadas listas los candidatos pagan a los dirigentes de cada partido para ocupar un lugar que asegure su elección. En eso ha terminado la institución clave que debiera formar militantes, hacer docencia política, traducir los intereses de la población, que medie con los poderes públicos y formule planes de gobierno en razón de un norte común.

Para visualizar cómo esa perspectiva que no iba más allá de lo inmediato, del corto plazo, dominó el espacio público, piénsese cómo tras cada “susto” electoral que el orden establecido ha tenido en estas décadas —como en las dos candidaturas de Ollanta Humala—, las voces que dentro de ese orden reconocían la necesidad de “inclusión” e integración.

El evento global más reciente y dramático fue la pandemia del covid-19. Declarada en el Perú en el 2020, no obstante, la campaña electoral para el período 2021-2026 fue llevada a cabo por los partidos como si fuese una campaña más. No hubo la menor intención de buscar consensos para enfrentar una situación que colocó al país en los niveles más altos de letalidad *a nivel mundial*, cualquiera fuese la agrupación ganadora; ni fusión de candidaturas por una elemental capacidad de renuncia ante la gravedad de la situación. Ni qué decir de la fragmentación parlamentaria que luego sobrevino. Vale decir, *la desafección entre la “clase política” y el país real ha alcanzado niveles inéditos*.

4 Cualquier semejanza con las políticas económicas no es mera coincidencia. Romeo Grompone: “Sobre la nación. Ciudadanía, diferencias y exclusiones”. En Natalia Gonzales y Raúl Asensio (eds.): *La promesa incumplida. Ensayos críticos sobre 200 años de vida republicana*. IEP, Lima 2021. En especial, las pp. 233-235.

El conocimiento desde las ciencias sociales y las humanidades

Debemos incluir también en este panorama el desempeño de las ciencias sociales y las humanidades. En estas décadas ellas cerraron filas con importantes movimientos y situaciones que alcanzaron gran alcance mediático y en la opinión pública. Sirvan como ejemplos, el “racismo”, la “diversidad cultural”, las reivindicaciones feministas, o las sexualidades alternativas, además del trágico tema de los Derechos Humanos, que tuvo su correlato en la problemática de la “memoria”. Sin embargo, ganando el activismo al análisis, presentan una innegable debilidad analítica, y han venido enfrentando una creciente oposición con respaldo mediático.

De hecho, el inmenso foso cultural que separaba a conquistadores y conquistados en el siglo XVI sigue teniendo correlatos cinco siglos después, pero carece de un referente “positivo” –como es el WASP en los E.E.U.U. de América desde el cual ejercer una discriminación, y donde si bien tendría grados, se efectúa solamente desde la cúspide. Aquí dicho referente es fenotípicamente borroso, y lo es crecientemente⁵. Sin duda aquí la discriminación estamental existe; si bien es *porosa*, permeable en el plano individual, no por ello se diluye.

Sobre este trasfondo se han desarrollado iniciativas, movimientos, movilizaciones, campañas –“en este distrito está prohibida toda forma de discriminación” –, que a veces han culminado en algún reconocimiento institucional –Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Vice-ministerio de interculturalidad, y anteriormente comisarías femeninas, entre otros ejemplos. Sin embargo, constituyen una especie de “archipiélago” que contrasta con el vasto mar de fondo de la discriminación, tanto en esferas privadas como públicas. Piénsese en la distancia entre la rara unanimidad con la que en agosto de 2011 el Parlamento aprobó la “ley de consulta previa”, y la forma en que ha funcionado en casos concretos.

5 Una revisión cronológica de los fenotipos y apellidos, desde la Presidencia de la República, pasando por los otros poderes del Estado hasta cargos importantes en la administración pública mostrará grandes cambios.

Esta precariedad socio-política corre paralela a la fragilidad analítica en las ciencias sociales y en las humanidades, pues en lugar de recolocar, dando concreción y fortaleza a los grandes temas del pasado –las clases sociales, las formas de dominación, la relación con el mundo desarrollado, a lo cual hay que agregar el tema ambiental– *los desplazaron y reemplazaron*. Este olvido ha creado un vacío teórico y analítico, nada ajeno al vacío político e institucional que acabamos de tratar. La mención a esos temas fundamentales que orientaron al pensamiento social y a las ciencias sociales en el pasado no es un asunto de “nostalgia” de parte de intelectuales de la “tercera edad”: cuando el énfasis en lo diverso, que tanto complace a la “corrección política”, se queda en sí mismo, si paralelamente se carece de bases sólidas para pensar en algún tipo de *unidad*, de tal heterogeneidad no puede derivarse integración alguna. Tan solo multiplicará las exclusiones, en campos cada vez más microscópicos.

Buscando una salida

Como decíamos al inicio de estas páginas, hoy nada es igual que antes, pero el consabido estereotipo “estamos en el Perú”, sigue teniendo base en que apoyarse. ¿Hay entonces alguna salida? Los problemas históricos de fondo que hemos encontrado, pensando en constituir algo así como un Estado-nación, se condensan en la extroversión de las *élites*, incluyendo su ajenidad frente al territorio y a la población nativa. ¿Sería posible revertir estos fundamentos perversos, tras la globalización experimentada en las últimas décadas, cuando precisamente han desaparecido fuerzas políticas y sociales, así como figuras individuales *que estén a la altura de estas exigencias*?

Téngase en cuenta que en las actuales circunstancias se agrega una crisis civilizatoria e incluso planetaria, de las que como aristas clave están la situación ecológica y los dilemas de un crecimiento ilimitado, cada vez más difícil y casi suicida.⁶ A diferencia de todo lo anterior, varias de estas son temáticas ausentes entre nosotros.

6 Por si fuera poco, no estamos incluyendo el auge de las economías *delictivas* –además de las simplemente ilegales– ni de las actividades criminales. Son

Pensando, y tan sólo para estimular nuestra imaginación, ante una situación de análogo calibre para una sociedad totalmente distinta: ¿sería posible —por dar un ejemplo— que los estadounidenses abandonen su individualismo, que les lleva a defender “el derecho a portar armas”, y a desconfiar del Estado?

Tras estas preguntas está nuestra premisa según la cual cada sociedad está formada sobre ciertas bases, que aunque sean internamente cuestionadas, su erradicación se presenta más allá de lo imaginable. Si es así, una verdadera transformación —y los tiempos actuales demandan cambios a mediano plazo nada menos que *revolucionarios*—, para ser viable al mismo tiempo no puede pretender imposibles. ¿A qué puede aspirar entonces, considerando el nivel al que hemos llegado?

Ante todo, a formar un núcleo de fuerzas socio-políticas de centro, que atraiga a derechas e izquierdas ilustradas, capaces y sensatas, para tomar en serio la crisis civilizatoria —cambio climático incluido—, conjuntamente con las modificaciones que ocurren en el orden mundial. Desde ahí, sentar una opción consensuada que posibilite establecer políticas continuas. Ahora bien, es imposible que esto se realice sin el concurso de múltiples fuerzas sociales. Esto incluye las ahora muy diversas formas de comunicación, pero donde un lugar protagónico lo tendría la prensa —hoy altísimamente concentrada—, y una vasta gama de figuras mediáticas. Hoy por hoy, pero desde hace ya muchas décadas, son los principales agentes de socialización.

Regresando al análisis...

Por su concepción y realización, en esta obra no podíamos pretender dar con una clave que permita retomar algún rumbo colectivo, pero esperamos que al menos contribuya a entender en qué consisten las dificultades y posibilidades para lograrlo. Por último, y aludiendo al título de esta obra colectiva, debemos decir que en la diversidad de opiniones sobre la trayectoria republicana, generalmente se perfilan

temas que, pese a algunas notables excepciones, siguen sin integrarse al repertorio estandarizado de las ciencias sociales.

dos evaluaciones opuestas, las cuales gruesamente podríamos calificar de “pesimistas” y “optimistas”. Quienes suscriben las primeras, por lo general profundamente críticos del orden establecido, ponen el acento en las permanencias, o al menos en considerar que los cambios son epidérmicos o incompletos. En el polo opuesto, se encuentran quienes tienen como horizonte un progreso incrementalista; en esta visión este país se ha transformado profundamente, sobre todo en las últimas tres décadas, juzgando positivas muchas de las transformaciones.

Dentro de los límites que esta obra necesariamente tiene, conscientemente o no y sin escapar de esta polaridad, la gran mayoría de quienes han contribuido a esta obra, ya queden adscritos a uno u otro grupo, en sus aportes escapan a esta dicotomía al mostrar los profundos cambios que el país ha experimentado, pero no solamente en tiempos recientes, sino en múltiples ocasiones a lo largo de su historia. Ahora bien, bajo nuevos fenómenos, nexos sociales, pautas culturales, *emergen continuidades*. A modo de ejemplo, nada queda de las castas coloniales, salvo para los de “arriba” el afán de diferenciarse de los de “abajo”, así como para estos últimos la asimilación, adaptación y/o rebeldía, bajo circunstancias que cambian una y otra vez.

Pensando en términos aún más generales, si para que sea relevante a los seres humanos “realmente existentes” toda historia se escribe *desde* el presente, este libro debe ser leído teniendo en cuenta dos criterios que se refuerzan mutuamente. De un lado, resistiendo la tentación que hay en cada momento de la historia, de pensar que el presente es “más decisivo” para el futuro que cualquier otro momento del pasado. Pero, por otra parte, también hay que saber identificar si hay rasgos que —una vez más, “para bien o para mal” — lo hacen novedoso. Y en un mundo de supremo pragmatismo y que se piensa a sí mismo como “post-ideológico”, los trabajos aquí reunidos, como también el conocimiento acumulado, muestran que, como nunca antes, ahora se diluye la diferencia entre el orden establecido (y en primer lugar el “espacio público”) y sus márgenes, entre la “esfera oficial”, y prácticas que rayan incluso en el crimen organizado.

Viendo así las cosas, las palabras del poeta sobre lo mucho que falta por hacer, son más válidas que nunca.

Heraclio Bonilla
Guillermo Rochabrún

HAN ESCRITO PARA ESTE LIBRO

Lucía Acurio Jaramillo

(lucia.acurio@gmail.com)

Economista por la Pontificia Universidad Católica del Perú, realizó estudios de postgrado en la misma universidad, así como estudios latinoamericanos en la Georgetown University. Se ha desempeñado como consultora internacional en temas de educación e innovación para la inclusión en organismos como OEA, UNICEF, OEI y CAB. Es Presidente Ejecutiva de Grupo Edutec Perú 1997-a la fecha; Directora de Innovación Tecnológica MINEDU- 2014-2017; es integrante fundadora de la Cámara Peruana de Inteligencia Artificial CPIA, y es miembro de la Cámara de Innovación y Tecnología Ecuatoriana.

Recientemente ha publicado el artículo “Perú, hacia una Economía a Prueba de Futuro” (2024), y es autora de los libros *Construcción de Ciudadanía digital* (2023) y *Pensamiento Computacional para Docentes* (2023)

Germán Alarco Tosoni

(g.alarcotosoni@up.edu.pe)

Magíster en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE) y licenciado en Economía por la Universidad del Pacífico. Se desempeña como profesor del Departamento Académico de Gestión de la Escuela de Postgrado e investigador del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Actualmente es miembro del Directorio del Banco Central de Reserva (BCRP). Ha sido presidente del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), viceministro de Economía y funcionario del BCRP.

Entre sus últimos libros se encuentran *Inteligencia artificial, robótica y nuevas tecnologías: retos económicos y sociales* (2024, escrito con

Patricia del Hierro y Piero Sáenz), *La economía en tiempos de pandemia: origen, reacciones y respuestas* (2023, con Toribio Sanchium), *Una Agenda postneoliberal*, parte II (2023, con Toribio Sanchium), *Covid-19: Desempleo, desigualdad y precarización en el Perú 2020-2030* (2022, con César Castillo), *Mano invisible, desigualdad y libre mercado* (2020, con Patricia del Hierro), *Riqueza y desigualdad en el Perú* (2019, con César Castillo y Favio Leiva), *Lecturas prohibidas* (2017), *Tecnopolítica económica: análisis y propuestas* (2015).

Maribel Arrelucea

(marrelucea@gmail.com)

Historiadora y docente de la Universidad de Lima y la Pontificia Universidad Católica del Perú, investigadora especializada en la esclavitud africana en Lima. Ha publicado artículos en diversas revistas nacionales y extranjeras, es autora de los libros *Replanteando la esclavitud. Etnicidad y género en Lima borbónica* (2009), *Sobreviviendo a la esclavitud. Negociación y honor en las prácticas cotidianas de los africanos y afrodescendientes*. Lima, 1760-1820 (2018) y *Lima afroperuana. Historia de los africanos y afrodescendientes en la capital*. (2020). Ha publicado en coautoría con Jesús Cosamalón *La presencia afrodescendiente en el Perú (Siglos XVI-XX)* (2015).

Sergio Barrio Tarnawiecki (

sergiobsrrio@gmail.com)

Economista del Instituto de Estudios del Desarrollo Económico y Social (IEDES) de la Universidad de París, La Sorbona, Magister en educación en valores y terapeuta licenciado. Estudios de artes plásticas y desarrollo humano.

Trabajó en la División de Asuntos Científicos de la OCDE, en la Unidad de Política Científica de la Universidad de Sussex, en el CONICYT en Venezuela y el CONCYTEC en el Perú, en el Centro de Desarrollo de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Central de Venezuela, en la Dirección de Tecnología del Ministerio de Fomento en

Venezuela y en el Departamento de Tecnología de la Junta del Acuerdo de Cartagena. Ha sido consultor de la Corporación Andina de Fomento y en la UNCTAD, así como asesor de la empresa VENALUM en su programa de aprendizaje y adaptación tecnológica. Fue durante muchos años militante crítico de la izquierda socialista y miembro del Comité Internacional de la IV Internacional.

Recientemente ha publicado *Informática, alineación y crisis* (2022), *Pensamiento, ética y praxis: reflexiones dialécticas para el mundo de hoy* (2023), *Inteligencia artificial: ¿fuerza destructiva o productiva?* (2024), y *Renacimiento de la esperanza. Aporte al examen crítico y ético del socialismo* (2024).

Heracio Bonilla

(hmaytab@yahoo.com)

Doctor en la especialidad de Historia Económica por la Universidad de París (1970), y en Antropología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (1977). Ha sido distinguido con becas del Social Science Research Council en 1976 y en 1988, y nombrado como Fellow de la John Simon Guggenheim Foundation en 1985, y del Institute for Advanced Study de Princeton en 1997.

Profesor de la Universidad Nacional de Colombia, en Bogotá (1996-2022). Ha sido profesor visitante en las principales universidades de América Latina, los Estados Unidos de Norteamérica y Europa. Entre 1974 y 1981 fue miembro de la Mesa Directiva del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) con sede en Buenos Aires y entre 1984 y 1990 Coordinador de su Comisión de Historia Económica. Es investigador en el Instituto Perú de la Universidad San Martín de Porres de Lima y ha sido Profesor Titular del Departamento de Historia de la Universidad Nacional de Colombia, en Bogotá (1996-2022).

Entre sus publicaciones recientes están *El futuro del pasado. Las coordenadas de la configuración de los Andes* (2005), 2 vols.; *La cuestión agraria en España y en América Latina* (2009); *Haya de la Torre y la integración de América Latina* (2009); *La trayectoria del desencanto. El*

Perú en la segunda mitad del siglo XX (2009), [2da.ed.](#); *Metáfora y realidad de la independencia en el Perú* (2010), [5ta.ed.](#); *Etnia, color y clase en los procesos de independencia de los países andinos* (2010); *La cuestión colonial* (2011); *La Constitución de 1812 en Hispanoamérica y España* (2012); *Consecuencias económicas de la independencia* (2012); *El Perú de los últimos cincuenta años* (2014); *La metamorfosis de los Andes* (2014); *Errata y el “bricolage” de la Historia* (2014.); *Las Minas de Mariquita en el Nuevo Reino de Granada. Minería, mano de obra y circulación monetaria en los Andes del siglo XVII* (2015) y *La historia económica del Perú del Tawantinsuyo a la actualidad* (2022).

El 2015 la Universidad Ricardo Palma de Lima le otorgó el Doctorado Honoris Causa y ese mismo año el Consejo Superior Universitario de la Universidad Nacional de Colombia le concedió la distinción de carácter nacional Medalla al Mérito Universitario- Área de Derecho, Ciencias Sociales y Humanas como un reconocimiento a la dedicación, calidad académica y sentido de pertenencia.

Omar Caveró Cornejo

(cavero.omar@gmail.com)

Licenciado en Sociología y Magíster en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Maestrando en Estudios y relaciones del trabajo en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina. Docente en las maestrías de Relaciones laborales y de Derecho del Trabajo de la PUCP. Se desempeña como consultor e investigador en políticas de empleo, relaciones laborales y sindicalismo. Ha sido especialista en Educación técnica y formación profesional de la UNESCO y consultor de la OIT. Actualmente dirige un proyecto de fortalecimiento sindical en el sector agroexportador de La Libertad, como parte del Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos Perú Equidad. Es coordinador del libro *El poder de las preguntas. Ensayos desde Marx sobre el Perú y el mundo contemporáneo* (2019), y autor de ensayos y artículos sobre la realidad nacional y el mundo del trabajo.

Julio Calderón Cockburn

(cockburnjulio@gmail.com)

Sociólogo PUCP (1980). Doctor (sobresaliente) por la UNMSM (2004), y Maestro (con honores) por la FLACSO-México (1986). Profesor principal de la UNMSM y profesor del Lincoln Institute of Land Policy de Cambridge, Estados Unidos.

Autor de 27 libros y 79 capítulos de libros y artículos en revistas académicas, entre ellos *¿Qué ciudad es esta? La cuestión urbana en el Perú 1945-2024* (2024), coordinador (con S. Aguiar) *La segregación espacial en las ciudades de América Latina* (2019), *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX* (2016) y *Los pobres urbanos y la propiedad: políticas y resultados* (2014), y con J. Valencia y G. Campos “De invasores a compradores. Mercantilización del suelo en la Lima popular del siglo XXI” (2023).

Ha sido miembro de los Comité Consultivo de la Comisión de Vivienda del Congreso de la República (2016-2017), del Plan de Desarrollo Metropolitano al 2040 de la Municipalidad Metropolitana de Lima (2019-2020) y del Plan de Movilidad Urbana de Lima (2023-2024). Investigador del Registro Nacional Científico, Tecnológico y de Innovación Tecnológica (RENACYT) de Perú; e investigador visitante de la Universidad Complutense de Madrid (2024), Visiting Fellow (2013-2014) del LILP y Visiting Scholarship Program del Korea Research Institute of Human Settlement de Corea del Sur (2015).

Jesús Cosamalón Aguilar

(jcosamalon@pucp.edu.pe)

Historiador por la Pontificia Universidad Católica del Perú, especialista en historia social de la ciudad de Lima colonial y republicana, Ha dictado cursos en diversas universidades de Lima y del extranjero, tales como la Universidad del Pacífico, en la Escuela de Post Grado y la Escuela de Historia de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, la Escuela de Historia de la Universidad Nacional Federico Villarreal, la Universidad Antonio Ruiz de Montoya y en la Maestría en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Rouen (Francia) y el Doctorado

en Historia de la Universidad de Santiago de Chile, entre otras instituciones. Su campo de interés abarca la historia demográfica, mestizaje y grupos sociales, la historia de América colonial y republicana, la informalidad y la enseñanza de la historia a nivel escolar.

Raúl Chanamé Orbe

(abogadochaname@gmail.com)

Abogado y catedrático universitario. Magíster y doctor por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Exdecano del Colegio de Abogados de Lima. Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política. Cuenta con estudios de posgrado en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca, Derecho Constitucional Comparado por la Universidad de Zaragoza y Derechos Fundamentales por la Universidad Complutense de Madrid. Diplomado en Políticas Públicas por la Universidad George Washington (EE. UU.). Diplomado en Políticas Públicas por la Universidad George Washington (EE. UU.).

César Dávila Véliz

(davilaveliz@gmail.com)

Ingeniero agrónomo de profesión, fue electo alcalde de la provincia de Jauja para el período 2019-2022. Ha dedicado atención especial a la problemática del riego, habiendo suscrito acuerdos con la Universidad Nacional Agraria (2019), e inaugurado el proyecto de riego tecnificado en el anexo de Tingo Paccha en el distrito de Acolla – Jauja (2022).

Alicia del Águila

(adelaguila7@gmail.com)

Sus grados y títulos comprenden, Doctora en Ciencias Sociales por la UNMSM, Máster por FLACSO México y Socióloga por la PUCP.

Actualmente se desempeña como Gerente del Programa Panamá de IDEA Internacional. Previamente, ha sido oficial regional y del programa Perú de la misma organización, y oficial de cooperación de

GAC-Embajada de Canadá en Perú y oficial de Advocacy en UNFPA Perú. También se desempeñó como consultora para el PNUD, OIT y el proyecto Varieties of Democracy, entre otros. Ha sido docente de la PUCP, San Marcos y la Universidad Antonio Ruiz de Montoya, y es miembro del Comité Editorial del Instituto Francés de Estudios Andinos

Entre sus publicaciones se encuentran los libros *Las raíces de la polarización en las Américas. Los casos de Estados Unidos, Brasil y Perú* (2023; versión en inglés, 2025); *La ciudadanía corporativa: Política, constituciones y sufragio en el Perú 1821-1896* (2013); *Los velos y las pieles: cuerpo, género y reordenamiento social en el Perú republicano, 1822-1872* (2003); *Callejones y mansiones. Espacios de opinión pública y redes sociales y políticas en la Lima del 900* (1997). Así mismo artículos o capítulos de libros, como: “Influencias globales, tensiones regionales y soluciones nacionales en la construcción de la ciudadanía en el Perú” (2025); “El otro desborde popular: el voto abalfabeto, los nuevos ciudadanos y la ‘crisis’ del sistema de partidos peruano” (2009); “Carole Pateman y la crítica feminista a la teoría clásica de la democracia (Locke y Rousseau)” (2014); “Constituciones, ciudadanía y población indígena en los Andes, s. XIX, los casos de Bolivia, Ecuador y Perú” (2014), entre otros.

Levy del Águila Marchena

(levydelaguila@yahoo.com)

Doctor en Filosofía (2013) por la Universitat de Barcelona y la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). También es sociólogo por la PUCP donde se graduó como Magíster en Filosofía (2003). Ha publicado distintos trabajos acerca de la obra de Marx, así como a propósito de diversas cuestiones de la filosofía política y la ética aplicada, incluyendo Communism, Political Power and Personal Freedom in Marx (Palgrave MacMillan, 2022), El concepto de libertad en el Leviathan de Thomas Hobbes, (EAE, 2016), Ética de la Gestión, desarrollo y Responsabilidad Social (ed., PUCP, 2014). Su docencia ha transcurrido en los campos de la Ética y la Filosofía Política, la Ética Aplicada a la

Gestión, la Teoría Sociológica, la Gestión Social y la metodología de la investigación en el campo de las Ciencias Sociales y las Humanidades. Es docente principal del Departamento Académico de Ciencias de la Gestión de la PUCP.

Marc Dourojeanni Ricordi

(marc.dourojeanni@gmail.com)

Ingeniero agrónomo (1963), ingeniero forestal (1965) en Universidad Nacional Agraria de La Molina, Lima (Perú) y doctor en ciencias (1971) en Facultad de Ciencias Agronómicas de Gembloux, Universidad de Lieja (Bélgica).

Profesor principal y decano de la Facultad de Ciencias Forestales de la Universidad Nacional Agraria La Molina; director general Forestal y de Fauna del Perú, oficial senior del Banco Mundial (Washington, DC), primer jefe de la División Ambiental del Banco Interamericano de Desarrollo (Washington, DC); presidente fundador de la ONG Pronaturaleza (Perú), vicepresidente de la Unión Internacional para la Conservación (UICN), vicepresidente de la Comisión Mundial de Áreas Naturales Protegidas, profesor del Centro de Altos Estudios Militares del Perú, etc. Ha sido directivo de unas 30 organizaciones internacionales y nacionales (Perú, EE. UU, Brasil). Especialista en temas amazónicos y de conservación de recursos naturales renovables, con énfasis en áreas protegidas y fauna silvestre.

Autor de 27 libros, 240 artículos técnicos y de más de 500 columnas, editoriales y artículos divulgativos. Entre los más importantes están: “Recursos Naturales de América Latina y el Caribe” (1982), “Amazonia ¿Qué Hacer? (1990), “Biodiversidade: A Hora Decisiva” (2001), “Crónica Forestal del Perú (2009), “Amazonía Peruana en 2021: Explotación de Recursos Naturales e Infraestructura” (2010), “Amazonia-Peruana ¿Qué Futuro?” (2019) y “Crónica de la Conservación de la Biodiversidad Peruana” (2022).

Jefrey Gamarra Carrillo

(jefgam2@msn.com)

Es doctor en Antropología Social y Etnología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París-Francia. Estudió antropología en la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco.

Es profesor principal en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga, donde tiene la condición de docente-investigador. En su trayectoria profesional ha desarrollado labores de investigación en el campo de los estudios regionales, violencia y derechos humanos. Ha sido también consultor en temas de problemática regional y violencia. Como docente investigador ha sido profesor visitante en la Universidad de Roskilde en Dinamarca; investigador asociado al Douglas Hospital Research Center, de la Universidad de McGill, Canadá y al Center for Development Research de Dinamarca. Sus estudios abarcan temas sobre violencia política, antropología histórica desde un enfoque regional. En su tesis doctoral ha abordado el tema de la antropología regional de Ayacucho y el sustrato de la tradición intelectual en esta región.

Sus publicaciones más recientes tratan sobre el período de la violencia en el Perú: “Actores silenciosos y estados de excepción: Ayacucho durante el conflicto armado interno en Perú (1980-2000)” y la historia de la antropología: “La antropología japonesa en contextos subnacionales de los Andes : Una hipótesis para Ayacucho-Perú”. Actualmente, desarrolla una investigación sobre etnicidad y cosmopolitismo rural en el valle del Río Apurímac (VRAEM).

Claudia Guarisco

Doctora en Historia por El Colegio de México, máster en Historia Andina por FLACSO-Ecuador y antropóloga por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Actualmente es investigadora asociada en el laboratorio FRAMESPA, Universidad Toulouse 2 – Jean Jaurès, CNRS. Dos de sus publicaciones más recientes son: Un militar realista en la independencia de México. Estudio y edición del diario personal del

oficial de infantería Modesto de la Torre (29 de mayo de 1821 – 4 de junio de 1822). Madrid, Casa de Velázquez, 2021; y La reconstitución del espacio político indígena. Lima y el valle de México durante la crisis de la Monarquía española. Castelló de la Plana, Universitat Jaume I, 2012.

Agustín Haya de la Torre

(agustinhaya@gmail.com)

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Radboud, Países Bajos. Diputado nacional por Izquierda Unida 1980-1985 y 1985-1990. Ex integrante de las fórmulas presidenciales de Izquierda Unida 1985, 1990 y 1995. Vicepresidente de la Comisión Nacional de Plan de Gobierno del Partido Aprista Peruano 1998-2000. Presidente de la Asociación Civil Foro Democrático 2001-2003. Miembro de la Comisión Política del Partido Aprista Peruano 2003-2006. Presidente del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) 2008-2011. Profesor de Posgrado de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Christine Hunefeldt Frode

(chunefeldt@ucsd.edu)

Realizó sus primeros estudios universitarios en la Universidad de Tübingen. Licenciada en Antropología por la UNMSM (1977), y Doctora en Americanística, Historia, Etnología por la Universidad de Bonn (1982). Se ha desempeñado como docente e investigadora en el Departamento de Economía de la PUCP (1984-1990), y desde 1990 integra el Departamento de Historia en la Universidad de California. Entre el 2005-2010 dirigió el Centro de Estudios Ibero-Latinoamericanos de dicha universidad. Ha enseñado también en la Universidad José Faustino Sánchez Carrión, en la UNMSM y en la Universidad de Hamburgo.

Destacan entre sus libros *Lucha por la tierra y protesta indígena: Comunidades indígenas entre Colonia y República* (1982 y 2025); *Paying the Price of Freedom* (1992); *A Brief History of Peru* (2004 y 2010); Con

Peter H. Smith y Jennifer Troutner (eds.) *Promises of Empowerment: Women in Asia and Latinamerica* (2004); Con James Cooper (eds.) *Amazonia. Environment and the Law. A Plurilateral Encounter* (2013); *Liberalism in the Bedroom* (2018); *Crafting Borders in the Andes* (2018); *Fiscal Capitalism and the Dismantling of Citizenship* (2018); Escribió con Alexandre Belmonte *Mesianismo, Reformismo, Rebelión: Los Andes en el Siglo de la Ilustración* (2021).

El 2011 recibió el Premio de Investigación (Forschungspreis) de la Humboldt Stiftung.

Félix Jiménez

(fjimene@pucp.edu.pe)

Ph.D en Economía por la New School for Social Research de Nueva York y Magíster en Economía por El Colegio de México. Fue Adolph Lowe Fellow en la New School, y recibió el Frieda Wunderlich Memorial Award por su tesis de doctorado. Profesor del Departamento de Economía de la PUCP, ha enseñado en otras universidades del país y del extranjero. Fue consejero Económico de la Presidencia de la República, director general de Crédito Público (MEF), gerente de finanzas en el Banco de la Nación y consultor de la OIT.

Entre sus libros publicados se encuentran: *La economía peruana del periodo 1950-2020: Desindustrialización prematura productividad y cambio técnico y disparidades económicas regionales* (2024), *Macroeconomía* (2017), *Apuntes de crecimiento económico: Enfoques y Modelos* (2015); *Crecimiento Económico: Enfoques y Modelos* (2011), *Elementos de teoría y política macroeconómica para una economía abierta* (2 volúmenes, 2012); *La economía peruana del último medio siglo: ensayos de interpretación* (2010); *Teoría económica y desarrollo social: exclusión, desigualdad y democracia. Homenaje a Adolfo Figueroa* (2010, editor), *Crisis internacional. Impactos y respuestas de política económica en el Perú* (2009 coeditado con Oscar Dancourt); *Reglas y sostenibilidad de la política fiscal: Lecciones de la experiencia peruana* (2008), *Macroeconomía: Enfoques y modelos* (2 volúmenes, 2006 y 2007); *Ventajas comparativas y economías de escala en las teorías del comercio internacional* (2000), *Otra ruta de de-*

sarrollo para el Perú (2016). Es coautor de los libros *Perú 1990-2021: la causa del «Milagro Económico»: ¿Constitución de 1993 o superciclo de las materias primas?* (2024), *Modelos de análisis de políticas macroeconómicas para la economía peruana* (2004) y *Empleo y protección social en Ecuador* (2001). <https://orcid.org/0000-0002-0585-238X>

Luis Pásara

(lpasara@dplf.org)

Doctor en Derecho, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Su trabajo académico se ha desarrollado en el ámbito de la sociología del derecho, con especial atención a las instituciones y los actores del sistema de justicia. Ha llevado a cabo tareas de investigación en Perú, Argentina, Guatemala, Chile, Costa Rica, Estados Unidos y México. Fundó y dirigió en Lima el Centro de Estudios de Derecho y Sociedad. Ha sido docente e investigador en la PUCP, el Centro Latinoamericana para el Análisis de la Democracia (CLADE), el Centro de Docencia e Investigación Económica (México) y la Universidad de Salamanca (España). Realizó estancias académicas en el Woodrow Wilson International Center for Scholars, en Washington, y en el Hellen Kellogg Institute de la Universidad de Notre Dame. Ha trabajado en Naciones Unidas y se ha desempeñado como consultor en el Banco Mundial, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, de la OEA, US-AID, la Comisión Andina de Juristas y EuroSocial. Ha publicado extensamente en materia de justicia; su primer libro en esta área fue «Jueces, justicia y poder» (1982) y el más reciente es «La justicia que padecemos» (2025). Es *senior fellow* en Due Process of Law Foundation y miembro honorífico del Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica, de la Universidad de Salamanca.

Margarita Petrera Pavone

(mepetrera@gmail.com)

Socióloga, economista y Magister en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú, Doctora en Salud Pública por la Universidad

Peruana Cayetano Heredia. Ha sido funcionaria de la Organización Panamericana de la Salud en Perú en políticas de salud, gestión, seguros y economía de la salud y jefe del Proyecto Observatorio de la Salud en el CIES. Ha sido docente asociada de la Facultad de Salud Pública y Administración de la UPCH. Ejerce actualmente la docencia en el Post Grado de Economía de la PUCP y es consultora Senior, en evaluación de proyectos y asistencia técnica en organismos nacionales e internacionales en Perú y en diversos países de América Latina. Cuenta con diversas publicaciones en libros y revistas indexadas en el área de la economía y salud pública.

Luis Ponce Vega

(ponceve@gmail.com)

Bachiller en CCSS con mención en Economía por la PUCP, Master of Science por la Boston University y Doctor por la Universidad San Martín de Porras.

Entre los cargos desempeñados ha sido gerente de Estudios Económicos del Banco de la Nación, asesor de Sociedad Paramonga, consultor del BCR, del BID, y de ESAN-Banco Mundial en la evaluación económica de SIDERPERU. Asesor de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología del Congreso de la República, y de la Oficina Sectorial de Planificación del Ministerio de Industrias. Director de Políticas y Planes de Ciencia, Tecnología e Innovación, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Profesor principal y docente Post Grado en la Universidad Nacional Federico Villareal, docente en la Maestría en Gerencia Social (PUCP), y profesor visitante en FLACSO-Quito.

Entre sus principales publicaciones se encuentra el libro *El Propietario Ausente: ineficiencia interna y sistema institucional. El Caso de SIDERPERU*. (1986). Así también artículos o capítulos en libros colectivos sobre diversos temas; entre ellos: “Impacto de las Empresas de recaudación sobre la modernización y el Deterioro Político, analizando el periodo 1894 - 1930”. (Tesis 2021), “Limitaciones estructurales de la hacienda pública para la difusión de los bancos y el papel moneda a

inicios de la República” (2016), “Puquios, Qanats y Manantiales: Gestión del Agua en el Perú Antiguo” (2015), “Capacidad Tecnológica y economía del conocimiento: ubicación del Perú en los rankings internacionales” (2014), “Política Fiscal del Perú, 1920-1980.” (2014), “Los estudios sobre la historia económica del siglo XX en el Perú” (2010), “La Educación peruana de las últimas décadas” (2005), “Teorías del Desarrollo, Capital Humano y Políticas de Educación” (2000), e “Historia Económica de la República Peruana. Siglos XIX y XX» (1998)

María Isabel Remy

(mremy@iep.org.pe)

Socióloga por la Pontificia Universidad Católica con Diploma de Estudios en Profundidad en Historia y Civilización por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS) de París. La mayor parte de su actividad profesional la desarrolló en dos regiones del país: en Cusco (1978-1995) en el Centro Bartolomé de las Casas, como investigadora y directora de su programa de post grado, el Colegio Andino, y en Piura (1995-2002), donde fue Directora General del Centro de Investigación y Capacitación del Campesinado - CIPCA. Fundadora y Presidente del Seminario Permanente de Investigación Agraria – SEPIA. Ha sido miembro del gabinete de asesores del despacho ministerial del MIDIS, y viceministra de políticas y supervisión del desarrollo agrario del MIDAGRI. Fue nombrada Profesora Honoraria de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNSAAC. Es investigadora principal del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) desde el 2002. Es autora de *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones* (2005); y de *Cafetaleros Empresarios: Dinamismo asociativo para el desarrollo en el Perú* (2007). También es autora de diversos artículos y coautora de textos sobre historia rural, sociedades rurales, movimientos sociales, participación ciudadana y desarrollo rural

Guillermo Rochabrún Silva

(grochab@pucp.edu.pe)

Bachiller, Licenciado y Magíster en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Docente en el Departamento de Ciencias Sociales de dicha universidad entre 1970 y 2010, principalmente en cursos de teoría sociológica, sociología económica, diseño de investigación, sociología política y pensamiento social peruano. Integró y luego dirigió la revista *Debates en Sociología*, del Departamento Académico de Ciencias Sociales.

Ha publicado los libros *Socialidad e Individualidad: Materiales para una Sociología* (1992), y una nueva edición de la mesa redonda de 1965 sobre la novela *Todas las Sangres* (2000 y 2011). Parte de sus escritos fueron recopilados en *Batallas por la Teoría: en Torno a Marx y el Perú* (2007 y 2009). Su ensayo “Política, Estado y sociedad en la experiencia histórica peruana” está incluido en el libro *El Poder de las Preguntas* (2019), compilado por Omar Cavero, editado por la Universidad de Ciencias y Humanidades, y disponible en la biblioteca de CLACSO. El 2021 publicó *El Capital de Marx: afirmación y replanteamiento*, a publicarse en Madrid el 2025. Actualmente prepara un libro de interpretación de la trayectoria nacional. Correo electrónico: grochab@pucp.edu.pe

Bruno Seminario de Marzi (1957-2021)

Doctor en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú, candidato al doctorado en Economía para University of Rochester (Estados Unidos), máster en Economía por University of Rochester (Estados Unidos) y licenciado en Economía por la Universidad del Pacífico. Investigador del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP). Profesor principal del Departamento Académico de Economía de la Universidad del Pacífico, miembro de su centro de investigación, y miembro de la Asociación Peruana de Historia Económica (APHE). Editor de la revista *Apuntes* (1996-1999). Vocal de la Sala de Defensa de la Competencia del Instituto Nacional de Defensa de la

Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) durante 2002-2006.

Entre sus publicaciones están: *Reformas estructurales y políticas de estabilización* (1995), “Efectos macroeconómicos de la privatización” (1997), “Los regímenes monetarios del Perú: desde 1931 hasta los tiempos actuales” (2006). Publicó con M. Cruz-Saco *La naturaleza del ciclo económico en el Perú* (1978); ha coeditado con C. Sanborn y N. Alva *Cuando despertemos en el 2062: visiones del Perú en 50 años* (2012). Su obra principal es *El desarrollo de la economía peruana en la era moderna. Precios, población, demanda y producción desde 1700* (2015).

Miguel Situ Chang

(msitu1@yahoo.com)

Doctor en historia por la Pontificia Universidad Católica del Perú, y miembro del Instituto Riva-Agüero. A partir de su tesis de maestría *Los inicios de la migración China en el Perú y el valle del Jequetepeque durante la era del guano: 1840-1856* (2019) publicó el libro *Indoblegables, laboriosos y perspicaces. La inmigración china en el Perú y el tratado de 1874* (2024). Previamente ha publicado el artículo “Acerca de la producción historiográfica sobre la migración china en el Perú” (2016).

Óscar Ugarteche

(ougarteche@gmail.com)

Licenciado en Finanzas en la Fordham University (Nueva York, EE. UU.); máster en Economía en la Escuela de Negocios de Londres de la London University (Inglaterra); y Ph D. en Filosofía e Historia en la University of Bergen (Noruega). Fue profesor en la Pontificia Universidad Católica del Perú (Lima, Perú) entre 1980 y 2004, así como consultor internacional en el mismo periodo. Actualmente, se desempeña como investigador titular “C” en el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, cuenta con el nivel “C” de estímulo en el Programa de Primas al Desempeño del Personal Académico de Tiempo Completo de la Dirección General

de Asuntos del Personal Académico de la UNAM, y ostenta el nivel iii en el Sistema Nacional de Investigadores por el periodo 2020-2025.

A lo largo de más de cuatro décadas ha publicado innumerables libros y artículos. Entre sus últimas publicaciones destacan “The Internationalisation of the Yuan”, *Routledge Encyclopedia of Chinese Studies*. <https://doi.org/10.4324/9780367565152-RECHS34-1>, “La globalización fragmentada: una discusión conceptual” (2024), y con J. García Hernández “Energy Matrix Transformation in Latin America: The Global Political Economy of Chinese Investments” en Benitez y Serrani, *Energy Transformation in Latin America: The Tough Route to Sustainable Development* (2023).

Tania Vásquez Luque

(taniavasquez@iep.org.pe)

Ph.D. y M.A. en Sociología por la Universidad de Texas, Austin (especialización en Demografía, Área migración). Socióloga de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Es Investigadora Principal del Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Ha investigado sobre demografía latinoamericana, migración interna e internacional, urbanización, educación y salud usando las perspectivas de la demografía de hogares, el análisis de redes sociales y conectando frecuentemente aproximaciones etnográficas a la demografía y a las políticas públicas.

Ha realizado, individual y colectivamente numerosas investigaciones para diversas instituciones nacionales y extranjeras. Entre las más recientes destacan “Cambio social o efectos temporales en educación y trabajo entre los jóvenes y niños de hogares de migrantes laborales a España e Italia” (2013), “Estudio sobre la situación de los derechos humanos y las políticas públicas para población clave” (2018), y “Triple informalidad en el Perú: Un análisis mixto a nivel nacional-urbano sobre las implicancias de la informalidad laboral, en el transporte y la vivienda” (2023)

Maritza Villavicencio

(maritzavillavicencio@gmail.com)

Historiadora por la Facultad de Letras y Ciencias Humanas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Diploma de museógrafa de la Escuela Nacional de Conservación, Restauración y Museografía del INAH México. Desde el año 2000 ejerce el oficio de fitomántica con el Oráculo de los Pallares Mochica.

Exposiciones destacadas: “Divina y Humana: La Mujer en los antiguos Perú y México” exhibida en Perú 2004-2005, Museo Nacional de Antropología México 2005 y National Museum of Women USA 2006. “Diosas de Huarochirí y Pachacamac” Proyecto Qhapaq Ñan MINCUL y Museo de Sitio de Pachacamac 2020.

Publicaciones: “Mujer, Poder y Alimentación en el antiguo Perú” primer puesto en el Gourmand World Cookbook Awards 2018 y Primer Puesto en The Best of The Best 1995-2020, categoría University Press, exhibido en la Casa Museo Alfred Nobel Suecia 2020. “Poder Femenino 5000 años de historia en el Perú”. “La Ruta de los Oráculos, un viaje por el Perú místico”.

Novela “Chaska” incluida en el Plan Lector del Ministerio de Educación. “Micaela conoce a Urpayhuachac, un viaje por el gran camino Inca” Proyecto Qhapaq Ñan MINCUL, UNESCO Lima, obtuvo UNESCO’S Gender Equality Champion. La Revista Forbes Perú la nominó entre las 50 mujeres más poderosas del país el 2024. Documental “Ots Oranek, Maritza Villavicencio” Forum 2024, homenaje a su trayectoria.

Richard Webb Duarte

(richardwebb@gmail.com)

Ph.D en Economía por la Harvard University y Master of Arts en Economía por la St. Andrews University. Trabajó en el Banco Central de Reserva del Perú en la Oficina de Estudios Económicos entre 1963-1968, donde fue uno de los encargados de las primeras Cuentas Nacionales del país. Presidió dicho banco entre 1980-1985 y 2001-2003.

En su carrera docente fue uno de los forjadores del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, siendo también profesor en el Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University (1971-1975) y en la Universidad de Toronto en 1978. Trabajó así mismo en el Banco Mundial (1975-1980). Ha sido fundador y director del Instituto del Perú de la Universidad San Martín de Porres (2004-2023).

Entre sus principales publicaciones figuran los libros *Government Policy and the Distribution of Income in Peru, 1963-1973* (1977), *The World Bank, Its First Half Century* con Devesh Kapur y John P. Lewis (1997), y *Conexión y despegue rural* (2013). Así mismo tiene columnas semanales, publicadas principalmente en el diario *El Comercio* desde 1981, y luego republicadas en cuatro colecciones en los libros: *Por que soy optimista* (1985), *¿Solido, liquido o gas?* (1996), *Una economía muy peruana* (1999) y *¿Hormigas o tigres?* (2008).

