

# Las desigualdades en el Perú: balances críticos

JULIO COTLER Y RICARDO CUENCA  
(EDITORES)



LAS DESIGUALDADES EN EL PERÚ:  
BALANCES CRÍTICOS

# Las desigualdades en el Perú: balances críticos

JULIO COTLER Y RICARDO CUENCA  
(EDITORES)

Serie *Estudios sobre Desigualdad*, 02

*La realización de este libro corresponde al Proyecto Institucional 2008, gracias al generoso apoyo de la Fundación Ford (Grant 1080-0458)*

© IEP Instituto de Estudios Peruanos

Horacio Urteaga 694, Lima 11

Telf: (51-1) 332-6194/424-4856

Correo-e: <[publicaciones@iep.org.pe](mailto:publicaciones@iep.org.pe)>

URL: <[www.iep.org.pe](http://www.iep.org.pe)>

© Julio Cotler y Ricardo Cuenca

ISBN: 978-9972-51-332-0

ISSN: 2224-7424

Impreso en Perú

Primera edición en español: Lima, noviembre de 2011

1000 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2011-14360

Registro del proyecto editorial en la Biblioteca Nacional: 11501131101870

Imagen de carátula: © iStockphoto.com/rbancow

Corrección de textos: Kerwin Terrones

Diseño editorial: Erick Ragas

Cierre de edición: Silvana Lizarbe y Gino Becerra

Cuidado de edición: Odín del Pozo

Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas de este libro por cualquier medio sin permiso de los editores.

COTLER, Julio, ed.

*Las desigualdades en el Perú: balances y críticas* / Julio Cotler, Ricardo Cuenca, eds. Lima, IEP, 2011  
(Serie Estudios sobre Desigualdad, 2)

DESIGUALDAD SOCIAL; DESIGUALDAD ECONÓMICA; POBREZA; DEMOCRACIA:

PERÚ

W/05.03.05/D/2

# Contenido

Las desigualdades en el Perú.	
Introducción .....	9
<i>Julio Cotler</i>	
Argumentos filosóficos sobre la desigualdad.	
Balance crítico de la noción .....	31
<i>Ricardo Cuenca</i>	
La desigualdad en las ciencias sociales peruanas:	
itinerario y temas de la agenda actual .....	59
<i>Martín Tanaka</i>	
Desigualdad, diferencia y “políticas de la identidad” .....	97
<i>Ludwig Huber</i>	
Democracia y desigualdad: poderes fácticos,	
régimen político y ciudadanías diferenciadas .....	133
<i>María Isabel Remy</i>	
El modelo de los extremos y la desigualdad económica en el Perú .....	169
<i>Carlos de los Ríos</i>	
Cultura y desigualdad: discriminación,	
territorio y jerarquías en redefinición.....	225
<i>Patricia Ames</i>	
Profundizando las brechas. Una mirada a la desigualdad	
en los estudios sobre el sistema educativo peruano.....	273
<i>Carolina de Belaunde</i>	
Acerca de los autores.....	333

# LAS DESIGUALDADES EN EL PERÚ

## INTRODUCCIÓN

JULIO COTLER

Hoy en día es un lugar común afirmar que América Latina es la región más desigual del mundo en términos económicos, lo que tiende a producir y reproducir situaciones adversas para la mayoría de sus habitantes y para el conjunto de las sociedades latinoamericanas a pesar del singular crecimiento que la región ha experimentado durante la última década. En efecto, “la región latinoamericana es 19% más desigual que el África subsahariana, 37% más desigual que el este asiático y 65% más desigual que los países desarrollados”.<sup>1</sup>

Tal afirmación da lugar a que, de un tiempo a esta parte, intelectuales, religiosos y profesionales de distintas áreas del conocimiento denuncien esta situación y las consecuencias que trae consigo, e, igualmente, que diversas instituciones latinoamericanas y de otras latitudes, así como organizaciones internacionales, incluso las criticadas multilaterales, afirmen insistentemente que el núcleo de los problemas que azotan la región radica en la *elevada* desigualdad que guarda la distribución de los recursos y las oportunidades sociales.

De este modo, los estudios auspiciados por diversas entidades señalan que los agudos índices de desigualdad económica se acompañan con elevados niveles de pobreza y deterioro ambiental, y determinan que vastos sectores participen solo de manera restringida en el mercado y en los servicios calificados como “públicos”; que estas limitaciones bloqueen el desarrollo del “capital humano”, el crecimiento económico y la movilidad social; y, por otro lado, refuerzan las escisiones

---

1. Nora Lustig, “América Latina: ¿Menos desigual?”. En *Nexos*, 1 julio 2011.

sociales y la fragmentación de las instituciones, lo que contribuye a consolidar la histórica segmentación y heterogeneidad de América Latina.

Asimismo, dichos estudios confirman que tal situación responde y refuerza la “debilidad” institucional de la región, manifiesta en la captura del Estado por grupos privados, legales e ilegales, en la extendida corrupción y la impune transgresión de la ley, que agravan la desconfianza interpersonal, la delincuencia y la inseguridad ciudadana, situaciones que culminan en la privatización del poder y, en el peor de los casos, en la quiebra de la autoridad del Estado.

En resumen, esos diversos análisis concluyen que las extremas desigualdades y los elevados niveles de pobreza que presenta América Latina generan consecuencias perversas para los individuos y las colectividades con el consiguiente deterioro de la cohesión social.<sup>2</sup>

Así las cosas, no es de extrañar que amplios sectores de la población critiquen el desempeño de las autoridades y las instituciones, al tiempo que reclaman al Estado acciones efectivas que permitan su inclusión en la política y en el mercado, como una manera de hacerse escuchar y de influir en las decisiones gubernamentales y en las relaciones económicas. De ahí las reiteradas propuestas para formular y suscribir un “nuevo contrato social” que propicie el desarrollo de relaciones sociales menos desiguales que las existentes y que fomente sentimientos de pertenencia a una misma comunidad de iguales.

Este aparente consenso sobre la presencia de intolerables desigualdades y la necesidad de reducirlas, o hasta de eliminarlas, se ha formado durante las últimas décadas y se ha incorporado recientemente en la agenda política; anteriormente, los individuos y las organizaciones que las denunciaban y buscaban corregirlas, juntamente con las discriminaciones sociales y culturales que acompañan tales situaciones, eran reprimidos por regímenes oligárquicos, cuyos voceros no tenían

---

2. Existe una abundante bibliografía acerca de las desigualdades y la pobreza de América Latina y las consecuencias que acarrean, realizadas por organismos internacionales: véanse, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PUND), el *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad* (2010); “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos” (2004); y “La democracia de ciudadanía. Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina” (2009). De Luis Felipe López-Calva y Nora Lustig (eds.), Brooking Institution Press y PUND, *Declining Inequality in Latin America. A Decade of Progress?* (2010). Del Banco Mundial (BM), World Development Report, Attacking Poverty (2000); “World Development Report 2006: Equity and Development” (2006); “Inequality in Latin America & the Caribbean. Breaking with History?” (2006). De la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (2010). Del Instituto de Investigación del Desarrollo Social de las Naciones Unidas (UNRISD), *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics* (2010).

reparos en justificar dichas reacciones alegando que las demandas reformistas amenazaban destruir las jerarquías sociales y raciales que fundamentaban la civilización “occidental y cristiana”.

Este panorama ha ido variando significativamente durante las últimas décadas. Los cambios que la región ha experimentado en este lapso, simultáneamente con las dramáticas transformaciones que se observan a escala planetaria, han contribuido a intensificar la participación social y política, y a instaurar regímenes democráticos en la mayoría de los países latinoamericanos, mientras los regímenes autoritarios y las violaciones a los derechos humanos son repudiados por organizaciones sociales, representaciones políticas y entidades internacionales.

No obstante, la mayoría de la población latinoamericana, particularmente la que sobrevive en condiciones de indigencia, no puede hacer suyas las promesas de libertad e igualdad contenidas en la democracia, debido a que las mencionadas extremas desigualdades sociales no solo restringen, sino impiden el acceso a los recursos sociales e institucionales, materiales y simbólicos que le permitan desarrollar de manera autónoma sus intereses, individuales y colectivos.

Esta tensión entre arraigadas desigualdades extremas y entidades de inspiración liberal mantiene en suspenso la legitimidad de la institucionalidad democrática, porque origina desaliento, protesta y enfrentamiento al orden establecido, y favorece la emergencia de ideologías y prácticas que persiguen resolver esa contradicción por medio de la instalación de un régimen sea autoritario, plebiscitario, de filiación “populista”, o bien de uno francamente dictatorial.

De ahí que la problemática agenda política latinoamericana repose en el cuestionamiento a la organización y distribución del poder que origina y favorece la existencia de profundas desigualdades que, paradójicamente, convalidan instituciones democráticas en nombre de la libertad.

Esta situación sugiere preguntarse acerca de cuánta desigualdad tolera la democracia y, por otro lado, si la democracia reduce las extremas desigualdades; temas que, por cierto, han llevado a varios autores a tratar de responderlos sin que se haya llegado a una respuesta definitiva.

\* \* \*

Esta cuestión que vincula la economía y la política ha marcado la trayectoria de América Latina durante las últimas décadas. Durante los años ochenta del siglo pasado, la prolongada y aguda crisis económica que selló la “década perdida” de

América Latina puso en riesgo la transición a la democracia, al tiempo que las decisiones que se tomaron para resolver esa crítica coyuntura transformaron los escenarios sociales y políticos, poniendo en primer plano la cuestión de las desigualdades y la pobreza.

La crisis de la deuda externa y el agotamiento del modelo económico que privilegiaba el mercado interno desacreditaron a sus promotores y debilitaron a las organizaciones sociales y políticas formadas al amparo estatal. Como era costumbre en circunstancias semejantes, los gobiernos latinoamericanos requirieron la ayuda externa para salir del paso, pero, en esta ocasión, los organismos multilaterales inspirados en los preceptos de la revolución conservadora que lideraban la primera ministra inglesa Thatcher y el presidente norteamericano Reagan condicionaron su colaboración a la rígida aplicación de las reglas “neoliberales” propugnadas por el Consenso de Washington.

Las crisis y las exigencias de dicho Consenso generaron diferentes reacciones y desenlaces. En unos casos, las movilizaciones populares y la instauración de regímenes de filiación nacional-popular —“populistas”— contribuyeron a que las autoridades repudiaran la intervención de las instituciones financieras internacionales; en la mayoría de los casos, los gobiernos pretendieron resistir las presiones externas, para lo cual debieron afrontar las represalias y la profundización de las dificultades, y se vieron, por lo tanto, obligados a acatar los requerimientos de los organismos multilaterales a cambio de recibir el apoyo necesario para remontar los graves problemas que encaraban.

Aunque con un elevado “costo social” a cargo de los sectores populares, la aplicación de las reglas neoliberales del Consenso de Washington contribuyó a solucionar la crisis económica y a motivar que los gobernantes recibieran un sólido respaldo social que facilitó adelantar las reformas estructurales y reorganizar el ordenamiento y el funcionamiento social.

El ajuste y la estabilización económica, juntamente con distintos grados y ritmos de la liberalización, privatización y desregulación de la economía, abatieron la inflación y equilibraron las variables macroeconómicas, contribuyendo a orientar la producción “hacia fuera” y a internacionalizar la estructura de la propiedad, e impulsando la integración económica, social y cultural de América Latina en el proceso de globalización.

Estos significativos cambios adjudicaron un destacado protagonismo social y político al empresariado y a los medios de comunicación, en tanto que las capas medias tradicionales eran desplazadas a un segundo plano por la emergencia de nuevos actores “modernos”; asimismo, dichos cambios contribuyeron a que las debilitadas organizaciones de los sectores populares urbanos perdieran incluso su

reducida capacidad de negociación. Estas transformaciones en la composición y en el funcionamiento social determinaron que se agudizaran las desigualdades y los niveles de pobreza durante las décadas de los años ochenta y noventa.

Al tiempo que industriales y trabajadores criticaban la apertura económica, porque hacía peligrar la propiedad de sus empresas y los empleos, los voceros de las organizaciones nacionalistas rechazaban el Consenso de Washington y, en general, el neoliberalismo, porque minimiza el papel del Estado a las funciones de seguridad y asistencia social, y reorienta la economía a la producción y exportación de materias primas al subordinar los intereses nacionales a los poderes transnacionales. Por otro lado, organizaciones sociales, intelectuales y profesionales se sumaron a las críticas al neoliberalismo al aducir que intensifica las desigualdades y la pobreza, las cuales, por su parte, refuerzan las distancias y las diferencias sociales, facilitan el desarrollo de relaciones patrimoniales-clientelistas y conductas rentistas —semilleros de la corrupción— y desnaturaliza las bases institucionales democráticas.

Estas críticas y las movilizaciones sociales hicieron peligrar la aplicación de las reformas “de primera generación”, razón por la que, a mediados de los años noventa, sus autores hicieron enmiendas al Consenso de Washington, y los organismos multilaterales flexibilizaron sus exigencias y propusieron la ejecución de políticas sociales focalizadas para compensar los efectos negativos del ajuste económico.<sup>3</sup> Para tal efecto, las autoridades utilizaron, con distinto grado de discrecionalidad, recursos públicos y préstamos internacionales para calmar los ánimos populares, pero también para satisfacer las demandas de empleo de sus partidarios, encargados de construir redes de clientelas políticas.

Pero las continuas protestas y movilizaciones sociales hicieron ver que los programas de alivio a la pobreza y el clientelismo no aplacaban las expectativas sociales, mientras que la corrupción que destilaban esos métodos era una fuente de crítica y de enfrentamiento de la sociedad con el aparato público. Tales enfrentamientos favorecieron la exposición y el debate de diferentes planteamientos acerca de cómo mejorar la distribución de los recursos y las oportunidades, para así servir a hacer posible el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos y estimular el desarrollo individual y colectivo.

En un extremo, los liberales a ultranza persiguen restringir las funciones del Estado a la provisión de la seguridad pública y, de manera subsidiaria, a la

---

3. Sobre la aplicación de las políticas sociales, véase Stephan Haggard y Robert R. Kauffman, *Development, Democracy and Welfare States. Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton University Press, 2008, especialmente el cap. 7, pp. 262-304.

prestación de servicios básicos a la población que los requiera, mientras que, por su parte, el mercado libre de trabas permite que la competencia individual genere nuevos recursos y oportunidades, al tiempo que los beneficios se asignan exclusivamente en función del talento y el esfuerzo desplegados individualmente, es decir, al mérito de las personas. En consecuencia, la desigual distribución de dichos recursos y las señas de éxito, en función de prestigio y poder, responden a la contribución que los individuos aportan a la sociedad, y constituyen estímulos para que nuevos actores se incorporen en el mercado y así incrementen la riqueza y el bienestar generales.

Así, mientras la marea alta de la economía alza todas las naves, de manera diferenciada, las políticas asistenciales del Estado ayudan a la población desvalida a mejorar sus condiciones de inserción en el mercado y a escapar del cerco de la “cultura de la pobreza” que inhibe el desarrollo autónomo y la iniciativa individual.

Esta combinación entre las fuerzas del mercado y el asistencialismo pareciera haber tenido parcialmente el éxito esperado: en efecto, la reducción de los niveles de pobreza y la movilidad social han desembocado en la formación de nuevas capas medias que adoptan estilos de vida y consumo “modernos”, lo que ha procurado una relativa disminución de la desigualdad.<sup>4</sup>

De ahí que, de acuerdo con esta corriente de pensamiento, la cuestión central no es la desigualdad, sino la reducción de la pobreza, en tanto que la insistente preocupación por las desigualdades se explicaría por la impronta populista, propia del “idiota latinoamericano”, que culpa de todos los males que sufre la región a una supuesta conspiración de los ricos para explotar a los pobres a fin de que subsistan en esa condición minusválida.

Sin embargo, la población que logra sobrepasar la línea de pobreza corre el riesgo de volver a caer por debajo de ella ante un percance social, familiar o individual; además, dichos cambios no han reducido la elevada proporción de población ocupada en actividades informales en América Latina, y, por último, queda por determinar si la llamada “década de América Latina” significa que la región “ha tomado un camino de crecimiento acelerado e igualador, o si la reciente

---

4. Véanse Rolando Franco, Martín Hopenhayn, Arturo León (coords.), “Las clases medias en América Latina”, México: Siglo XXI, CEPAL, 2010; Michael Reid, *El continente olvidado: La lucha por el alma de América Latina*, Norma, Bogotá, 2008; Lustig, Nora y López-Calva, Luis F. (eds.), Brookings Institution Press y PNUD, *Declining Inequality*. Rolando Arellano y David Burgos, *Ciudad de los Reyes de los Chávez, de los Quispe... Una visión social y de mercado de la nueva urbe latinoamericana*, Planeta, Lima, 2008; y Ludolfo Paramio (coord.), *Clases medias y gobernabilidad en América Latina*, ed. Pablo Iglesias, Madrid, 2011.

disminución de la desigualdad y la aceleración del crecimiento son resultado de ciclos económicos nacionales o globales que pudieran revertirse en el futuro”.<sup>5</sup>

En el otro extremo, los movimientos y los gobiernos nacional-populares se proponen integrar vertical y corporativamente a las masas en el Estado a través del jefe que encarna el Estado. Para acometer tal propósito, este hace caso omiso de las desacreditadas instituciones e, imponiendo su voluntad, redistribuye, discrecional y a manos llenas, los recursos estatales, al tiempo que apela directamente al “pueblo” para atacar a los “enemigos de la nación” —ricos, oligarcas, extranjeros— y eliminar la histórica expliación que ha originado las extremas desigualdades y exclusiones sociales.

El resultado es un régimen nacionalista y popular, porque fortalece el papel del Estado que el jefe personaliza, y por la identificación política de las masas con este, en razón del discurso ideológico que propaga y de las medidas redistributivas que ejecuta. Pero, por otro lado, es un régimen antiliberal, porque desconoce las libertades básicas, y antidemocrático, porque el jefe busca monopolizar el espacio político y expulsar a los que se oponen a su proyecto de unificar el país a su alrededor. No es casual que, en la mayoría de los casos, los regímenes nacional-populares han sido liderados por militares.

El hostigamiento oficial a los “otros” que no comulgan con el líder procura la fuga de la inversión privada y la deserción de los sectores medios, especialmente de los que cuentan con conocimientos administrativos y técnicos, mientras que la conducta arbitraria del jefe y sus partidarios, que recuerda las viejas prácticas patrimoniales, y la opacidad de la gestión pública contribuyen a generalizar la corrupción y la consiguiente inefficiencia de la administración nacional, que, además de generar nuevas desigualdades, generalmente, concluyen en crisis económica y social. Así, estos resultados vuelven a plantear el problema de la desigualdad que el régimen nacionalista y popular pretendía resolver.

Por último, una tercera posición sostiene que las históricas relaciones de dominación producen y reproducen la distribución *extremadamente* desigual de los recursos y de las oportunidades sociales, y coincide con los planteamientos nacionalistas, pero también con los que rechazan sus procedimientos y las propuestas de solución de la cuestión nacional.<sup>6</sup>

---

5. Francois Bourguignon, “¿Un problema estructural o cíclico?” En *El País*, 22 julio 2010.

6. Sobre las políticas de la “nueva izquierda” y sus efectos redistributivos, véase Cynthia J. Arson, José Jara y Natalia Escobar (comp.), “Pobreza, Desigualdad y la ‘Nueva Izquierda’ en América Latina”, Woodrow Wilson International Center for Scholars y FLACSO Chile, octubre 2009.

Así, por ejemplo, Ferreira y Walton apuntan que, independientemente del tipo de régimen político, la causa y la persistencia de la desigualdad en América Latina se atribuyen a que las instituciones han respondido a los intereses de la élite.<sup>7</sup> A su vez, la CEPAL señala:

[...] La desigualdad secular que padece América Latina y el Caribe está muy enraizada en la historia de la región y se remonta a los privilegios de las élites en los tiempos coloniales y a la negación de derechos en función de categorías raciales y estamentales para la inmensa mayoría de la población [...] En la época republicana los privilegios siguieron reproduciéndose de otras diversas maneras como el desigual acceso a la propiedad de la tierra, la concentración de la riquezamobiliaria, el escaso desarrollo de la salud y la educación pública y la discriminación racial; finalmente el patrón de desarrollo y la modernización perpetuó las brechas socioeconómicas basadas en el origen racial y étnico, la clase social y el género. La estructura productiva y las oportunidades educativas, por su parte, consagraron patrones de reproducción de la desigualdad y, en gran medida, lo siguen haciendo.<sup>8</sup>

Por añadidura, un columnista de la revista liberal *The Economist* opina en el mismo sentido:

Hay muchas causas de la existencia de una elevada desigualdad del ingreso. El caso histórico más típico es la concentración del poder político en manos de una élite depredadora. Este es la principal explicación de los elevados niveles de la desigualdad del ingreso de América Latina [...] y completa esta proposición cuando afirma que “un elevado nivel de desigualdad generalmente es el resultado de un grupo que domina y marginaliza a otro, lo que no es un recetario para un ambiente amigable y de camaradería”.<sup>9</sup>

De tal modo, esta corriente sostiene que, para acabar con la dependencia a este patrón histórico —*path dependence*—, es necesaria la intervención estatal para reemplazar el actual círculo vicioso, caracterizado por la presencia de intereses privados que influyen en el funcionamiento institucional para favorecer

7. Francisco H. G. Ferreira y Michael Walton, *La desigualdad en América Latina. ¿Rompiendo con la historia?* BM, 2006.
8. CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2009-2010. Impacto distributivo de las políticas públicas*, p. 43.
9. “There are many possible causes of a high level of income inequality. The historically most typical cause is the concentration of political power in the hands of a predatory elite. This is the main explanation for the typical high levels of Latin American income inequality [...] a high level of inequality is generally the result of one group of people dominating and marginalizing another, which is not the recipe for widespread amity and fellow feeling”. *The Economist*, November 19<sup>th</sup> 2010, “This is ain’t banana republic”.

la concentración de los recursos en un pequeño sector de la población, por un círculo virtuoso basado en una organización institucional que responda a las demandas ciudadanas promoviendo la distribución de los recursos sociales mediante políticas universales.

Pero, a diferencia de las posturas que proponen erradicar el orden imperante para sustituirlo por discutibles utopías revolucionarias, esta corriente plantea la realización de reformas por medio de la conciliación de la pluralidad de intereses e identidades, y la conjugación de principios y prácticas liberales y democráticas; para tales efectos, las reformas institucionales que propone llevar a cabo deben estimular la participación del sector privado, y, simultáneamente, fortalecer la capacidad distributiva del Estado, con la finalidad de elevar el rango de las oportunidades de las mayorías, ampliando y mejorando la atención que el Estado presta a la ciudadanía.

De lo contrario, existe una alta probabilidad de que la incapacidad estatal para redistribuir los beneficios del crecimiento económico agudice las desigualdades, ensanche las distancias sociales y las diferencias culturales, y polarice la sociedad y la política, con impredecibles consecuencias para el desenvolvimiento regional.<sup>10</sup>

Los que prefieren el protagonismo del mercado impugnan este diagnóstico, porque trata de liberar de responsabilidad a los latinoamericanos por los males que padece la región, y se la achaca a otros, los foráneos, lo que deja ver las entrañas nacionalistas y populistas de esta argumentación; asimismo, rechazan igualmente los planteamientos intervencionistas, porque distorsionan las reglas del mercado, espantan las inversiones, fomentan la corrupción, atentan contra las libertades, y refuerzan la dependencia del pueblo al “papá gobierno”.

Generalmente, el repudio a la intervención estatal responde a las experiencias traumáticas que han sufrido algunos países, por controles y expropiaciones arbitrarias, acompañadas con amenazas y extorsiones que desembocaron en desastres económicos y cerrados enfrentamientos políticos. De tal modo que, a cambio de dicha intervención, proponen la realización de reformas legales y administrativas destinadas a mejorar el funcionamiento institucional, de manera que la eficiencia de la administración y del gasto público ayude a formar un ambiente favorable a

---

10. Acerca de los problemas de la economía política de la redistribución, véanse, por ejemplo, James A. Robinson, “The Political Economy of Redistribution Policies”, en López-Calva, Luis Felipe y Lustig, Nora (eds.), Brooking Institution Press y PNUD, *Declining Inequality*, pp. 39-71 (2010); Benhabib, Jess y Adam Przeworski, “The political economy of redistribution under democracy”, *Economic Theory* 29, pp. 217-90 (2006); D. Acemoglu y James A. Robinson, “A Theory of Political Transitions”, *The American Economic Review*, vol. 94, n.º 4, septiembre, pp. 938-963 (2001).

la inversión privada y la creación de empleo, condiciones necesarias para reducir la pobreza y, eventualmente, la desigualdad.

Estos contrastes en la definición y la solución de las desigualdades y de la pobreza, así como la inclinación hacia una u otra tendencia se presentan con distinto grado de intensidad en razón de la historia de las relaciones sociales y políticas, la severidad de las brechas y las distancias sociales y culturales, y el horizonte de posibilidades que construyan los liderazgos políticos.

\* \* \*

Es igualmente un lugar común afirmar que el Perú es uno de los países más desiguales de América Latina no solo en términos económicos, sino también en términos sociales, étnico-culturales y regionales. Esta condición ha sido motivo de permanentes debates y enfrentamientos políticos, que han causado la inveterada fragilidad e inestabilidad institucional del país; últimamente, esta cuestión ha cobrado una importancia desconocida, como se ha podido apreciar con motivo de las elecciones del presente año.

A este respecto, las actuales polémicas y confrontaciones están impregnadas por las experiencias particularmente traumáticas de la década perdida de los años ochenta, de las medidas y las consecuencias de las decisiones adoptadas por el autoritarismo fujimorista, y, por último, de las políticas que los gobiernos democráticos aplicaron para resolver la extrema desigualdad y la pobreza durante la primera década del presente siglo.

Así como, durante los años ochenta, la crisis económica y el modelo de desarrollo prevaleciente produjeron la “década perdida” y el cambio de rumbo de América Latina, durante esos años, el Perú vivió un periodo particularmente traumático que puso al descubierto las hondas divisiones históricas y la precariedad de las instituciones estatales para enfrentarlas y resolverlas, lo que contribuyó a la cuarta quiebra de la democracia durante la segunda mitad del siglo pasado, así como a la implantación de un nuevo régimen autoritario. En lo que acá interesa, esta experiencia influyó en la forma como se encaró la aguda desigualdad y la pobreza del país, durante las siguientes décadas, hasta hoy.

En 1980, el gobierno de transición a la democracia presidido por Fernando Belaúnide debió hacerse cargo de la crisis económica y de las intensas presiones sociales legadas por el saliente gobierno militar. Por su lado, la crisis de la deuda externa (1982) y los estragos causados por el fenómeno de El Niño (1983) agudizaron los problemas mencionados, sin que se vislumbrara la posibilidad de resolverlos por la generalizada oposición a la aplicación de las políticas de ajuste recomendadas por los organismos de crédito internacionales. Por si fuera poco, a

esos problemas se agregaron la eclosión de la producción de la droga, la insurgencia de grupos armados y la violación de los derechos humanos.

Esta acumulación de problemas determinó que el declive económico iniciado a mediados de la década anterior siguiera su marcha imparable y que, además de la descapitalización del empresariado y del empobrecimiento general, se generara un clima de pesimismo y de desafección con el país, que impulsó la emigración de jóvenes, profesionales y empresarios. Estas condiciones contribuyeron a que cundiera la idea de que una serie de fenómenos sociales como la “anomía”, el “desborde popular” y la “informalidad” constituyan signos de la desintegración social o de la fundación de un nuevo orden.

Por tales motivos, el gobierno del presidente Belaúnde sufrió un profundo descrédito, puesto en evidencia en las elecciones generales de 1985, debido a que la mayoría de los que le habían dado su voto volcaron su apoyo a Alan García, del APRA, lo que permitió así apreciar la elevada volatilidad electoral, que, desde entonces, constituye uno de los síntomas de la crisis por la que atraviesan los partidos políticos.

En 1985, la exitosa aproximación de Alan García a los sectores tradicionalmente opuestos al APRA favoreció su éxito electoral, lo que constituyó un hito histórico: después de 40 años, por primera vez, se realizaba una transferencia del poder de un presidente democráticamente elegido a otro y, después de más de 50 años de intentos fallidos, el candidato aprista accedía a la presidencia al reivindicar el programa “democrático, nacional y popular”, formulado por el malogrado jefe máximo del partido, Víctor Raúl Haya de la Torre.

Esto contribuyó a que García rechazara de plano las exigencias de los organismos financieros internacionales y defendiera a rajatabla las posiciones nacionalistas y las políticas “heterodoxas”, keynesianas, en el entendido que el incremento del gasto público impulsaría el crecimiento económico, que favorecería tanto a los sectores empresariales como a las clases medias y populares, con la consiguiente reducción de las desigualdades y de los niveles de pobreza; a su vez, estos resultados deberían arrinconar la insurgencia de Sendero Luminoso y del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, y reducir la producción de la droga. Mientras estas decisiones merecieron el aplauso de vastos sectores sociales y de otros países de la región, los organismos de crédito multilaterales colocaron al país en condición de paria.

A pesar del aislamiento del Perú del sistema financiero internacional, las políticas adoptadas por García tuvieron un éxito sorprendente durante los primeros años, al transformar el sórdido clima de la gestión de Belaúnde en un insólito ambiente de euforia, que desembocó en una aprobación muy alta al presidente García a pesar de las acusaciones, en su contra, de corrupción y de violación de los derechos humanos.

Sin embargo, pronto se hizo evidente que el aislamiento del Perú conspiraba contra el modelo de desarrollo “hacia dentro”, por lo que era necesario adaptarlo a las nuevas condiciones externas, pero, en vez de encarar esta posibilidad, García prefirió estatizar el sistema financiero; no obstante, la exitosa resistencia que debió enfrentar por parte de los empresarios y de sectores medios lo obligó a dar marcha atrás aunque sin llegar a modificar los lineamientos económicos, lo que produjo resultados desastrosos.

Esta persistencia de García se debió a su fuerte convicción en la virtud de las políticas expansivas por los excelentes resultados que habían producido en su momento, al tiempo que el amplio respaldo social que tenía, así como su capacidad para manejar a su antojo a la mayoría parlamentaria aprista y a la administración pública lo facultaban para mantener el rumbo sin mayores objeciones. De lo contrario, torcer la travesía emprendida era reconocer que sus decisiones y, peor, la plataforma democrática, nacional y popular no tenían un sustento válido, en cuyo caso traicionaba las expectativas populares y de la militancia del partido que lo habían encumbrado en circunstancias en que los grupos insurrectos buscaban aprovechar las dificultades gubernamentales para alcanzar sus propósitos subversivos. De tal modo, por la dependencia al camino adoptado, García resultó atado a un dilema aparentemente insalvable.

Tal como se había advertido, la continua expansión del gasto público, sin contar con los necesarios ingresos fiscales para sufragarlo, desató una violenta espiral hiperinflacionaria que, además de generar una ola de conflictos sociales, arrasó literalmente con la economía y las organizaciones de la sociedad, y amenazó con descalabrar el aparato estatal; estos traumáticos resultados produjeron el súbito cambio del ánimo social, puesto que, sin solución de continuidad, se pasó de la euforia de los primeros años del gobierno de García a la depresión colectiva al final de su gestión.

Nuevamente, esta situación desacreditó a la política y a los políticos en circunstancias en que los grupos insurgentes, aliados con el narcotráfico, hacían lo propio para apurar la quiebra del aparato institucional.

Este accidentado panorama se vio acompañado con intensos debates ideológicos, que añadieron motivos para envenenar el ambiente y alterar las concepciones sociales, y dejaron una huella que hasta hoy se reconoce en el debate político-intelectual relativo a la desigualdad y la pobreza: entre las propuestas escatológicas de los grupos maoístas y los planteamientos neoindigenistas de la “utopía andina”, los lineamientos liberales y neoclásicos propios de la “elección racional” se erigieron como las únicas opciones válidas ante el descalabro aprista y la bancarrota del socialismo real.

En resumen, en vísperas de las elecciones de 1990, la crisis orgánica del sistema social y político prohijó sentimientos de desafección y de rechazo al ordenamiento institucional, a los partidos y a sus dirigentes, y decretó el inicio de la actual crisis de representatividad en razón del “divorcio” de la “clase política” con la sociedad, vista su incapacidad para atender y resolver el cúmulo de problemas que abrumaban a la sociedad en su conjunto; en consecuencia, esta situación favoreció el surgimiento y el protagonismo de los actores decididos a ejecutar tecnocrática y autoritariamente las reformas estructurales neoliberales.

Típicamente, estas circunstancias favorecieron la aparición de *outsiders* cuyos discursos antipolíticos denostaban de las ideologías, la “partidocracia” y las instituciones democráticas, al tiempo que enfatizaban la necesidad de manejar técnica y pragmáticamente la gestión pública sin prestar atención a los requerimientos oficiales, en contraste con la ineficiente y corrupta administración de los gobiernos electos que se habían sucedido durante los años ochenta.

Esta situación excepcional fue aprovechada por los poderes fácticos, nacionales e internacionales para apoyar al presidente Fujimori y el autogolpe que decretara en 1992 para acabar con los restos de la organización económica tradicional al eliminar sus debilitados agentes sociales y políticos, y renovar la dirigencia del régimen político.

Inesperadamente, estas decisiones contaron con el apoyo de la opinión pública, debido a la desafección a la institucionalidad democrática por su desempeño falaz, así como por el éxito del gobierno autoritario en abatir la inflación, derrotar y desmantelar los movimientos insurgentes, pero también por el despliegue de políticas asistencialistas y la formación de redes de clientelas dependientes del “señor gobierno”. Igualmente, este apoyo interno fue decisivo para que la comunidad internacional aceptara las credenciales democráticas de Fujimori a pesar de las violaciones a los derechos humanos y la corrupción que cometiera su gobierno durante la década infame de los años noventa.

Además de mediatizar el aparato estatal para adaptarlo a sus necesidades y fines, el gobierno cívico-militar de Fujimori y Montesinos pretendió imitar otros regímenes autoritarios en el sentido de manipular las instituciones a fin de crear un ambiente de estabilidad favorable a las inversiones privadas y controlar el desenvolvimiento político. Para ello, las autoridades cedieron a la tecnocracia, nacional e internacional, la responsabilidad de administrar la economía de acuerdo con los principios neoliberales, mientras militares y cuadros políticos dependientes de Fujimori y Montesinos aplicaban mecanismos ilegales para controlar a la población y reprimir a la oposición.

Esta situación fomentó la corrupción, las conductas rentistas, “mercantilistas” y el cinismo político, mientras los voceros del régimen y de los organismos internacionales cantaban las virtudes del mercado, y determinaban el mantenimiento de los elevados niveles de desigualdad y pobreza. Sin embargo, los estragos causados por la crisis asiática de fin de siglo y el escandaloso destape de la corrupción gubernamental contribuyeron a fortalecer la oposición democrática, interna e internacional, y su capacidad para arremeter contra el montaje del régimen, económicamente liberal y políticamente autoritario; produjeron la caída del fujimontesinismo; y abrieron paso, en el año 2000, a la quinta transición a la democracia de la segunda mitad del siglo.

La evidencia de la relación de causalidad del autoritarismo con la violación de los derechos humanos, la corrupción y la persistente desigualdad y pobreza contribuyó a que el gobierno de la transición, presidido por Valentín Paniagua, reivindicara la validez de la soberanía popular y el estado de derecho democrático para atacar dichos problemas.

La movilización de los “cuatro suyos” y de “todas las sangres” que Alejandro Toledo encabezó contra Fujimori le confirió la representación de las mencionadas expectativas democráticas, pero, como en anteriores ocasiones, ellas se frustraron rápidamente, porque el flamante gobierno no pudo fortalecer la institucionalidad democrática y atender la proliferación de las demandas sociales.

Desde sus inicios, el gobierno de Toledo tuvo que afrontar el legado de la recesión económica y de la corrupción del fujimorismo, en tanto que no contaba con la organización ni el apoyo político necesarios para reformar las instituciones estatales ni, mucho menos, para ganar el respaldo a sus propuestas; esta situación determinó que la visión y la administración tecnocrática llenaran el vacío político del gobierno de Toledo. La debilidad y el fraccionamiento de los partidos, producto de los accidentados cambios de las dos últimas décadas, favorecieron que los representantes de las diferentes facciones buscaran capturar variadas esferas públicas e influyeran en sus decisiones en función de intereses particulares.

De nada valió la suscripción del Acuerdo Nacional entre los principales actores, la descentralización de la administración pública y la ampliación de los programas de alivio a la pobreza para acallar las crecientes protestas regionales y sectoriales, cada vez más violentas, ni los argumentos de los expertos en el sentido de que era indispensable ceñirse a las reglas del mercado y esperar a que la recuperación y el crecimiento económico permitieran que el “chorreo” llegara a los sectores populares y redujera la pobreza.

De ahí que los voceros de los movimientos sociales y de la oposición rechazaran indignados tales planteamientos al aducir que el gobierno incumplía sus

promesas al continuar con las pautas neoliberales que el fujimorismo había impuesto autoritariamente —procesando un “fujimorismo-sin-Fujimori”—, que beneficiaba a las grandes empresas a costa de los intereses nacionales y populares, y agravaba las extremas desigualdades y los elevados niveles de pobreza.

Estas reacciones facilitaron que las autoridades y las instituciones recibieran elevados niveles de desaprobación, que, muchas veces, se encontraban entre los más altos de América Latina a pesar de que los indicios de recuperación económica y de reducción de la pobreza comenzaron a revertir el largo declive económico: en 2005 el ingreso por persona alcanzó el de 1975, treinta años atrás...

En 2006, en ese ambiente de crispación, la súbita aparición del nuevo *outsider*, Ollanta Humala, como candidato a la presidencia trastornó el escenario político, porque se hizo portavoz del rechazo al “sistema” al plantear un programa nacionalista, con marcados rasgos chovinistas y racistas, que ganó, en poco tiempo, el masivo apoyo de la población radicada en la sierra y la selva, donde se concentran la pobreza y es palpable el histórico abandono del Estado.

Esta insólita incursión originó un variopinto frente de oposición social y político al proyecto antidemocrático de Humala, evidenciado en la afinidad que mostró con el presidente Hugo Chávez, de Venezuela. Pero la amenaza que despertó hizo posible que la cuestión de las desigualdades sociales, étnicas y regionales cobrara una importancia inédita, lo que explica que la conferencia de los empresarios advirtiera que “no hay nosotros con alguien afuera” y se declarara así en favor de políticas de “inclusión”.

A falta de otra alternativa mejor, el frente de oposición a Humala se sintió obligado a votar por Alan García como el “mal menor” a pesar del riesgo de que repitiera su desastrosa actuación anterior, factor que contribuyó a su ajustado triunfo electoral sobre Humala; no obstante, pronto García abandonó sus ofrecimientos “populistas” y pasó a sostener de manera militante las virtudes del mercado, con la fe propia de un converso, para lo cual asumió una postura tecnocrática.

Aparentemente, este cambio radical fue resultado del tardío reconocimiento que hizo del aparatoso fracaso de su gestión anterior a causa de la adopción de una orientación económica anacrónica, en razón de la nueva configuración de poder mundial, producto de la globalización. De acuerdo con los nuevos tiempos, el presidente García se atuvo a los lineamientos económicos decretados por Fujimori y continuados por Toledo, en tanto que promovía las inversiones destinadas a la explotación de los recursos naturales y la construcción de grandes obras, sin considerar las consecuencias sociales que originaban y la necesidad de ejecutar reformas para reducir la desigualdad y la pobreza a fin de cimentar la democracia.

Al inicio de la década, la administración de Toledo debió lidiar con la recuperación económica, pero las cuantiosas inversiones y la sorprendente demanda internacional de *commodities* determinaron que, a la mitad de su gestión, se iniciara y que continuara, durante el gobierno de García, un insólito crecimiento económico con una baja inflación, lo que hizo posible un insólito incremento de los ingresos fiscales y de las reservas internacionales. Estas condiciones permitieron que los gobiernos de Toledo y de García aplicaran programas de transferencia condicionada de ingresos, que atienden solo a uno de cuatro pobres, mientras que persisten inalterados los elevados niveles de desigualdad.

Es así como, entre 2001-2010, el país creció 72%: 32% durante la administración de Toledo y 40% entre 2006-2010, correspondiente al gobierno de García; es decir, en promedio, el PBI se incrementó en 7,2% anualmente. Esta situación permitió que, entre 2004 y 2009, el empleo formal se incrementara en 39,9%, mientras el informal lo hacía en 18,2%, así como también que la pobreza se redujera de 49% a 35%, y que, en 2010, llegara a 31%, en tanto la extrema pobreza descendió de 17% a 12%. Asimismo, en este periodo, la tasa de crecimiento del ingreso de la población urbana creció en 25% y en 32% la rural, en tanto que los ingresos de los sectores medios altos crecieron más que el resto.

Estos resultados dieron lugar para que García se reivindicara de su anterior actuación y recibiera el emocionado respaldo de empresarios, autoridades eclesiásticas, medios de comunicación, expertos internacionales y agencias calificadoras de riesgo al tiempo que el Perú es calificado como una estrella de éxito en América Latina, y se le augura un futuro espléndido en caso de continuar el rumbo iniciado hace dos décadas.<sup>11</sup>

No obstante estos irrefutables éxitos, los críticos del “modelo” apuntan a que el crecimiento económico y las relativas mejoras del ingreso familiar no han cambiado las inmensas brechas entre los estratos sociales, las que dividen a las regiones, y entre la población urbana y rural,<sup>12</sup> lo que ha dado lugar a un debate acerca de los cambios en la distribución del ingreso durante las últimas décadas, sin que se llegue a un acuerdo acerca de su intensidad.<sup>13</sup>

---

11. Felipe Jaramillo, Carlos Silva-Jáuregui (eds.), *Perú en el umbral de una nueva era. Lecciones y desafíos para consolidar el crecimiento económico y un desarrollo más incluyente*. Notas de Política, vol. 1, BM, 2011.

12. *Gestión*, 18 de mayo 2011, “Solo 14 de cada 100 hogares tienen ingresos mayores de S/.1.000”.

13. Véanse, por ejemplo, Miguel Jaramillo y Jaime Saavedra, *Menos desiguales: la distribución del ingreso luego de las reformas estructurales*. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), 2011; y Javier Escobar y Carmen Ponce, “Desigualdad espacial en el Perú en las últimas tres décadas”. GRADE, 2010;

Los contradictorios resultados del crecimiento económico se han visto acompañados de un creciente malestar social que se expresa tanto por los resultados de las encuestas de opinión pública como por la creciente ola de conflictos y protestas sociales, a la que ninguno de los dos gobiernos le ha concedido la necesaria atención.<sup>14</sup>

Una parte de esos conflictos responde a demandas salariales y condiciones de trabajo en centros urbanos, mientras la otra parte proviene de los conflictos ambientales y regionales que involucran a pobladores rurales, empresas extractivas y gobierno. Como estos conflictos tienen un carácter local, las autoridades no muestran apuro en darles solución, por lo que, muchas veces, adquieren rasgos violentos para obligar a las autoridades a resolverlos; pero, cuando dichos conflictos hacen peligrar las inversiones mineras, el gobierno se ha visto obligado a intervenir, con diferentes resultados: en unos casos, cediendo a las demandas sociales, y, en otros, reprimiendo, con muertos y heridos.

En cualquiera de esas ocasiones, el presidente García ha mostrado su contrariedad por este tipo de actitudes: además de denostar contra los líderes de dichas movilizaciones por cuanto, según él, parecen representar subalternos intereses particulares, identifica a estas manifestaciones como una expresión de los rezagos de la cultura arcaica, propia del síndrome cultural del “perro del hortelano”, en razón de que los que participan de dichas protestas no quieren avanzar ni permiten que el Perú alcance la “modernidad”.

Estas muestras de incomprendimiento y de menospicio se agregan a los tradicionales sentimientos de agravio que campesinos y, en general, las capas populares experimentan hacia los representantes del Estado. La percepción de abandono por parte del Estado, que se manifiesta en las encuestas y la desigual distribución social y regional de los beneficios del crecimiento, constituye motivo para que, en medio de una bonanza económica, el Perú sea uno de los países latinoamericanos con los más altos niveles de desaprobación de sus autoridades, de los poderes públicos y de la democracia, y que presente los más elevados índices de desconfianza e inseguridad con relación a su entorno, y de pesimismo con respecto al futuro individual y colectivo.

Por último, a pesar de la bonanza económica, la desaprobación al presidente García se extendió a su partido a tal punto que el APRA no pudo presentar

---

Adolfo Figueroa, “¿Mejora la distribución del ingreso con la educación? El caso del Perú”, *Revista CEPAL* 102, diciembre 2010, pp. 115-136.

14. Jürgen Schuldt, *Bonanza macroeconómica y malestar microeconómico: apuntes para el estudio del caso peruano, 1988-2004*, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2005.

candidatos a las elecciones municipales de 2010 y a las presidenciales de 2011, y, tras constituir la principal bancada parlamentaria durante las últimas elecciones, fueron elegidos solo cuatro congresistas, lo que sería síntoma de la crisis terminal de las organizaciones políticas formadas durante el siglo pasado.

Estas manifestaciones de la precaria cohesión social se deberían, como dice el citado columnista de *The Economist*, a que “un elevado nivel de desigualdad generalmente es el resultado de un grupo que domina y marginaliza a otros, lo que no es una buena receta para crear un ambiente general de amistad y de camaradería”.

Pero esta combinación de bonanza económica y de malestar social ha dado lugar a variadas explicaciones, así como a contrastadas posiciones y propuestas políticas. Para los que objetan el “modelo”, abundan las pruebas de que, a pesar de los éxitos macroeconómicos y las mejoras de reducidos sectores sociales, las políticas neoliberales tienden a mantener, o profundizar, las desigualdades mientras reducen lentamente la pobreza, sin eliminarla, y ello porque dichas políticas favorecen el crecimiento de las actividades productivas conectadas con el mercado internacional en las que participan los sectores de altos ingresos de las ciudades de la costa, mientras las poblaciones de la sierra y la selva, abandonadas por el Estado, concentran la pobreza y la indigencia del país.

Este sería el caso típico de la existencia de un círculo vicioso que permite que los sectores de mayores ingresos se enriquezcan más y que los de bajos ingresos se mantengan igual o que, en el peor de los casos, se empobrezcan relativamente más. Para corregir esta situación cada vez más intolerable, los voceros de esta posición enfatizan la necesidad de que el Estado, como expresión de los intereses generales, redistribuya los recursos, materiales y simbólicos, y tienda puentes que articulen el “archipiélago” peruano.

A diferencia de la versión populista, esta fórmula de inclusión social se distingue por mantener los equilibrios macroeconómicos, y promover la inversión y el desarrollo del sector privado en el marco de la legalidad democrática.

De ese modo, quienes postulan este tipo de cambio en la relación entre el Estado y el mercado consideran que el mismo debería contribuir a erradicar las extremas desigualdades y la pobreza, favoreciendo la constitución de una comunidad de ciudadanos relativamente libres e iguales, que interactúan como tales reconociendo la legitimidad de las reglas y los procedimientos de la democracia.

En cambio, los que defienden el modelo de desarrollo “neoliberal” señalan insistentemente que las reformas estructurales decretadas por Fujimori y reforzadas por Toledo y García forjaron carriles institucionales, fundados en la libre iniciativa privada, que han deparado sorprendentes éxitos económicos, a diferencia de los negativos resultados de los proyectos socializantes que se desarrollaron

durante la revolución militar de Velasco y el primer gobierno de García. Aunque la economía de mercado no corrige la concentración de los activos sociales, se constata que, bajo su impulso, la pobreza tiende a reducirse, y facilita la movilidad social y la incorporación de nuevos segmentos sociales en el mercado.

De ahí que propongan reformar la administración pública a fin de fijar la continuidad y la profundización del modelo que favorece el despliegue de la libre iniciativa individual en desmedro de las pretensiones estatistas y colectivistas que promueven el desempeño arbitrario de las autoridades, impulsan la corrupción pública, y ponen en duda la naturaleza democrática del régimen político.

Estos contrastes relativos a las causas y las soluciones para resolver las extremas desigualdades y la pobreza del Perú constituyeron la nota central de la campaña electoral de este año, y se pusieron en evidencia con los resultados obtenidos. Mientras la competencia entre los candidatos de centro acabó por anularlos, Ollanta Humala irrumpió en la escena política con propuestas radicales que le permitieron obtener 31% de los votos provenientes de los sectores más pobres; por su parte, Keiko Fujimori, al reivindicar al régimen autoritario que presidió su padre, logró obtener 23% de los votos. Así, en la segunda vuelta, se enfrentaron los representantes de los extremos políticos, que congregaron el 55% del electorado.

Los nacionalistas presentaron un programa de gobierno que ponía énfasis en el papel del Estado para reemplazar el modelo neoliberal por una “economía nacional de mercado”, promoviendo el capitalismo nativo y el mercado interno, y redistribuyendo los beneficios del crecimiento a escala social y regional, a fin de hacer efectiva la democracia, al tiempo que impugnaban el neofujimorismo, por representar lo más repulsivo de las prácticas políticas tradicionales y por favorecer el neoliberalismo.

Contra tal propuesta, una parte del electorado de centro desestimó los principios políticos liberales y prefirió votar por Fujimori en la medida que les aseguraba la continuidad de las políticas económicas y sociales, pues las empresas y los medios de comunicación acusaban a Humala de estatista, “chavista”, dispuesto a acabar con la libertad del mercado y de expresión, lo que constituía una amenaza al crecimiento económico y la democracia.

Para neutralizar los ataques del fujimorismo y ganarse el apoyo de los sectores de centro que repudiaban este régimen, Humala logró el apoyo de una gama variada de profesionales, técnicos e intelectuales, que contribuyeron a eliminar los elementos controvertidos del programa y lograron reemplazar la imagen “chavista” de Humala por la visión moderada del presidente Lula, del Brasil. Al final, con el eslogan de “crecimiento económico con inclusión social”, Humala logró un triunfo ajustado.

Ahora queda por ver si Ollanta Humala logrará ganarse el apoyo de los actores estratégicos para superar las seculares carencias y debilidades institucionales del Estado, la política y la sociedad, redistribuyendo los recursos y mejorando las oportunidades de la mayoría de la población, para así avanzar en la construcción nacional y democrática, o, de lo contrario, el país atravesará por un periodo de más intensa conflictividad respecto de la que ha experimentado durante la última década.

\* \* \*

Desde su fundación, el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) ha puesto especial atención al estudio de las profundas desigualdades y las diferencias del país; hoy en día, dichos análisis han cobrado una particular relevancia, puesto que han pasado a constituir el eje de la conflictiva escena social y política, tal como se ha apreciado durante las últimas elecciones.

Por este motivo, la dirección del IEP ha decidido concentrar la atención institucional en el examen de las varias dimensiones sociales de la desigualdad social y las diferencias culturales, así como las consecuencias que acarrea en la constitución y en el funcionamiento de los actores y de las instituciones. A partir de tales constataciones, el IEP busca contribuir al conocimiento público de nuestra compleja realidad, ilustrar a los formadores de opinión pública, y advertir a los responsables políticos por las alternativas que existen para erradicar las desigualdades que sofocan las relaciones sociales y políticas, y que amenazan la precaria cohesión social.

El IEP pone a disposición del público el presente texto, *Las desigualdades en el Perú: balances críticos*, que registra un conjunto de trabajos que revisan la producción académica, particularmente latinoamericana y peruana, sobre las causas de las distintas modalidades de la desigualdad en el Perú, y que procuran nuevas interrogantes que deben permitir establecer nuevas agendas de investigación sobre los temas que se tratan en esta oportunidad.

En los tres primeros artículos, se ofrece un primer nivel de reflexión general. Cuenca analiza las bases filosóficas de la noción de ‘justicia’ y de ‘desigualdad’ a partir del problema moral y la elección política que subyace a dichas nociones. Martín Tanaka construye un itinerario de las discusiones sobre la desigualdad en el desarrollo de las ciencias sociales peruanas a la luz de los principales modelos de interpretación. Y Ludwig Huber coloca en el centro de la discusión acerca de la desigualdad la vigencia de las políticas de identidad y las desigualdades horizontales.

Luego de esta parte inicial, los siguientes trabajos revisan las publicaciones que tratan acerca de la distribución sectorial de los recursos materiales y simbólicos. María Isabel Remy explora la bibliografía peruana acerca de la manera como

los actores y los procesos políticos han planteado la relación entre democracia y desigualdad. Carlos de los Ríos desarrolla un balance crítico de la literatura económica acerca de la desigualdad en el país. Patricia Ames presenta el estudio de las prácticas y las representaciones que apoyan y/o cuestionan los referentes simbólicos de las categorías raciales y culturales. Finalmente, Carolina de Belaunde analiza los trabajos que abordan las desigualdades en el sistema educativo peruano.

De esta manera, el IEP espera contribuir al necesario debate acerca de las causas de los *elevados niveles de desigualdad y pobreza* del país, las consecuencias que acarrean y las alternativas para reducirlos de manera significativa.

*Lima, junio 2011*

# ARGUMENTOS FILOSÓFICOS

## SOBRE LA DESIGUALDAD

### BALANCE CRÍTICO DE LA NOCIÓN

RICARDO CUENCA<sup>1</sup>

En los últimos años, la desigualdad es cada vez más evidente para las sociedades, aunque la preocupación por comprenderla y, en algunos casos, por combatirla pertenezca especialmente a un sector intelectual. Una gran cantidad de informes provenientes de agencias de la cooperación internacional y de la academia ofrecen información contundente sobre las profundas brechas entre ricos y pobres, entre indígenas y no indígenas, entre hombres y mujeres, entre zonas urbanas y zonas rurales. Las conclusiones mayores son que existen desigualdades que interrumpirían el desarrollo, desacelerarían el crecimiento económico, atentarían contra la cohesión social y frenarían el fortalecimiento de la democracia, pero, también, que es el Estado quien tiene una responsabilidad directa en combatir dichas desigualdades, ya sea eliminándolas o menguándolas.

Por ello, responder por qué existe la desigualdad social, dónde se genera o se origina esa desigualdad, en qué grado es aceptable o no y cómo se enfrenta se constituye en una sustantiva tarea que las ciencias sociales peruanas deben atender. Esto es particularmente importante en un contexto del país en el que el crecimiento económico viene desatendiendo, en buen grado, nuestras históricas asimetrías sociales, económicas y culturales, y en el que antiguas desigualdades coexisten con otras nuevas formas aún más complejas.

---

1. Quiero agradecer a Julio Cotler, Ludwig Huber y Martín Tanaka por las enriquecedoras conversaciones y los comentarios a versiones preliminares del texto. Roland Baecker me dio pista para organizar la línea de argumentación filosófica. Rodrigo Barrenechea y Rodrigo Niño colaboraron en la revisión bibliográfica.

Este balance busca presentar algunos elementos conceptuales que contribuyan a una mejor comprensión de la noción de ‘desigualdad’ a partir de la presentación de algunos de los elementos que ponen en evidencia su especial complejidad. Me ocuparé, entonces, desde un enfoque filosófico y bajo un encuadre metodológico de “concepto situado”,<sup>2</sup> de desarrollar un análisis crítico de la noción de ‘desigualdad’.<sup>3</sup>

Este análisis está organizado en tres secciones. En la primera sección, presento dos perspectivas fundamentales que definen la noción de ‘desigualdad’, “lo moral” y “lo político” con el objetivo de acercarnos a la complejidad de la noción. En la siguiente sección, me ocupo de las oposiciones a la desigualdad; me refiero a la presentación de algunas de las más importantes reflexiones teóricas sobre la justicia, la igualdad y la equidad, con la finalidad de imaginar las salidas al problema de la desigualdad. Por último, en la tercera sección, formulo algunas reflexiones para el debate y la discusión, y, en el mejor de los casos, para la definición de una agenda de investigación sobre la desigualdad en el Perú.

Antes de desarrollar la primera sección, considero importante presentar el contexto en el que, desde mi punto de vista, surge la desigualdad como categoría analítica. Nacida de una idea universalista de la modernidad, la noción de ‘desigualdad’ se constituyó en la posición antagónica al axioma básico de la Ilustración, que afirmaba que todos los hombres eran naturalmente iguales. La modernidad acabó, entonces, con la justificación de la desigualdad basada en el “nacimiento” o en la “voluntad de dios”, y la elevó así a un problema filosófico.

La experiencia de la modernidad es, según Habermas (2008), ante todo un proyecto cultural sustentado en dos procesos fundamentales que modificaron el curso de la civilidad occidental: la separación entre la ciencia, la moral y el arte —y su independencia de la religión y del dogma— y la “aparición” de la razón como eje ordenador de la vida de los individuos y de la sociedad.

Esta experiencia de cambios fundamentales surge, sin duda, de los principios de la Ilustración. En palabras de Michel Foucault (1991: 206), la Ilustración es “un proceso singular que inaugura la modernidad europea”. Me detengo,

- 
2. Proveniente de las teorías posestructuralistas, el concepto situado reconoce la importancia de considerar la definición, así como el contexto en el que se expresa dicha definición. Se considera como contexto a los factores políticos, sociales y culturales desde los cuales se enuncia el concepto, así como la posición social, política y cultural de quienes la enuncian.
  3. Para una introducción en las reflexiones sobre la historicidad de la desigualdad, así como sobre sus dimensiones y factores para el caso latinoamericano, recomiendo revisar el artículo del historiador latinoamericanista Paul Gootenberg (2004). En el mismo sentido, considero interesante revisar el texto del antropólogo mexicano Luis Reygadas (2004).

entonces, para presentar algunas ideas sobre la Ilustración, y, para ello, presentaré, muy brevemente, el pensamiento de Rousseau, particularmente en lo concerniente al tema de la (des)igualdad.

Como menciona Rosa Cobo en su exhaustivo estudio sobre el pensamiento de Rousseau, este fue el más fundamental y, a su vez, el más controvertido de los filósofos ilustrados. En sus palabras, “Rousseau reflexionó y escribió acerca de los grandes temas de la Ilustración. Desde una posición única: fue un ilustrado que criticó a la Ilustración por sus insuficiencias” (Cobo 1995: 22).

Rousseau, como muchos otros filósofos de la Ilustración, asiste a la desintegración del *Ancien Régime*, y trata, primero a través de su comprensión, de formular propuestas para la construcción de un nuevo orden político y social.

¿Cómo podría meditar sobre la igualdad que la naturaleza ha puesto entre los hombres y la desigualdad que ellos han instituido, sin pensar en la profunda sabiduría con la cual la una y la otra, felizmente combinadas en este Estado, concurren del modo más próximo, según el orden natural y el más favorable a la sociedad, al mantenimiento del orden público y al bienestar de los particulares? (Rousseau 1977 [1754]: 127-128).

Con esta pregunta inicial del mítico “Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres”, Rousseau sienta las bases de algunas de las más sólidas ideas ilustradas sobre la desigualdad. Me refiero a que la igualdad entre los hombres es un hecho natural y que la ruptura de ese orden natural es, entonces, un asunto político; por lo tanto, el Estado debería estar en capacidad de atender los derechos naturales de los individuos.

Junto con estas ideas, aparece también el principio moderno acerca de la *universalidad de la razón*. En efecto, para Kant, la modernidad se tradujo en la mayor posibilidad de los sujetos para hacer uso público de la razón. Sin importar las diferencias existentes, el “descubrimiento” de la razón —y de su uso— se constituía en un elemento igualador entre los hombres. La razón, que es autocrítica, permite establecer relaciones de igualdad entre los hombres, puesto que cada uno está en posibilidad de rechazar las interpretaciones del mundo (Kant 2004 [1784]).

Esta situación tuvo efectos directos en el desarrollo de la noción de ‘desigualdad’. Con la “aparición” y la universalización del uso de la razón, se quebrarían las lógicas bajo las cuales se organizaban la sociedad tradicional, el poder y los privilegios, para dar paso a la reflexividad y a la inclusión (Höffe 2008, Habermas 2008).

“El espíritu de la época” es, como define Jürgen Habermas (2008), esa conciencia social de la modernidad que juzga el pasado y que coloca el interés en el futuro. Este espíritu tiene detrás dos impulsos estrechamente vinculados: uno

histórico y uno utópico. Para el caso del primero, el ser humano, independizado ahora del dogma, es llevado a responsabilizarse de su propia historia, y esto lo coloca frente a una situación de evidencia ante lo que hizo y las consecuencias de ello. Justamente, esta toma de conciencia de las consecuencias es la que lo coloca en el segundo impulso, el utópico, pues elabora perspectivas hacia las posibilidades de construcción de un futuro sobre el cual debe asumir la responsabilidad única.

De hecho, en su clásico discurso de 1980 “La modernidad, un proyecto incompleto”, Habermas menciona que:

El proyecto moderno, formulado en el siglo XVIII por los filósofos de la Ilustración, no solo consiste en el desarrollo imperturbable de las ciencias objetivas, de los fundamentos universales de la moral y del derecho, del arte autónomo, cada uno en su especificidad propia, también consiste en la voluntad de liberar los potenciales cognitivos de su forma esotérica y de utilizarlos para la praxis, es decir, para una configuración racional de las relaciones de vida. (Habermas 1998: 23)

No obstante, esta reconfiguración racional de las relaciones sociales que plantea Habermas no fue experimentada de la misma forma por los sujetos; no todos los actores “entraron” en la modernidad de la misma forma ni al mismo momento; tampoco la Ilustración<sup>4</sup> y la modernidad fueron procesos lineales y homogéneos. Por el contrario, ambos procesos estuvieron marcados por un conjunto de tensiones y negociaciones políticas y sociales que se liberaban en algunas esferas de las sociedades occidentales —como producto del desarrollo de las ideas inclusivas y la capacidad de crítica— y por un conjunto de cambios en las formas de organización y el orden social.

Junto a la promesa de igualdad, la modernidad develó, al mismo tiempo, los límites de dicha promesa. El ideal ilustrado de una igualdad natural entre los hombres se enfrentaba a la irrefutable evidencia de desigualdad social. Como señala Michael Walzer (1993: 12), “La justicia y la igualdad pueden ser elaboradas idealmente como artefactos filosóficos, no así una sociedad justa e igualitaria”. La preocupación por “resolver” esta discrepancia hizo que la filosofía política y las ciencias sociales reflexionaran sobre sus posibles explicaciones y sus alternativas de solución; y estas reflexiones sobre la impronta moral y política de la desigualdad y sobre sus persistencias y sus transformaciones son el marco desde el cual presentaré este balance crítico de la noción de ‘desigualdad’.

---

4. Sobre la complejidad de la Ilustración, puede revisarse el magnífico texto *La dialéctica de la Ilustración*, de Horkheimer y Adorno (1998). En esta obra, los filósofos más representativos de la Escuela de Fráncfort desarrollan que la Ilustración fue un proceso de autodestrucción de ella misma y también de la razón, dado que se constituyó como antítesis del propio mito de progreso impulsada por ella.

## La desigualdad desde una perspectiva moral y una dimensión política

Con su obra de 1971, *Teoría de la justicia*, John Rawls sentó las bases para el surgimiento del concepto de ‘distribución justa’ (Höffe 2007, Nussbaum y Sen 2000, Hayek 1998, Nozick 1991, y Dworkin 1984). Colocó el ideal de una sociedad menos desigual y el tema de la justicia en la agenda de la filosofía política, y respondió con ello a las imperantes ideas del *utilitarismo*.<sup>5</sup> Las instituciones básicas de una sociedad, afirmaba el filósofo, no debieran distinguirse simplemente por ser ordenadas y eficientes, sino, sobre todo, por ser justas (Rawls 1995).

Esta justicia podría ser alcanzada mientras los ciudadanos cuenten con las condiciones sociales y los medios de uso para desarrollarse adecuadamente —aquellos que Rawls denominó *bienes primarios*<sup>6</sup>— y tengan la garantía de que las desigualdades redundarán en aquellos ciudadanos menos aventajados (*principio de diferencia*). Esta idea rawlsiana de identificación de bienes simbólicos y de búsqueda de bienestar común me permite abordar más específicamente el problema moral y el problema político, que se ubican en el fundamento principal de la noción de ‘desigualdad’. Con el nuevo protagonismo que adquirió el concepto de ‘(re)distribución’ —en un contexto de posguerra y de Estado de bienestar—, la discusión sobre el origen y la definición de la desigualdad social se movió hacia espacios políticos, filosóficos y culturales que se adhirieron a la “zona económica”, que tradicionalmente albergó estas discusiones. En ello, fue fundamental el desarrollo de nuevas reflexiones conceptuales sobre la pobreza<sup>7</sup> y el valor que adquirió la existencia de bienes simbólicos en la comprensión de la desigualdad.

La primera causa del *mal* fue atribuida a la desigualdad, tal como sentencia Rousseau (1977 [1750]) en el “Discurso de las ciencias y las artes”. Por ello, no importa cuánto se busque mirarla críticamente, la desigualdad tendrá siempre

- 
5. El utilitarismo es una corriente filosófica cuya finalidad es desarrollar un marco teórico para la moralidad. Grosso modo, plantea como argumento teleológico que la sociedad debe buscar el máximo bienestar para el máximo número de personas. La utilidad o principio de la mayor felicidad es entonces concebido como un fundamento moral.
  6. Los bienes primarios están definidos como: a) derechos y libertades básicos, b) libertad de movimiento y la libre elección del empleo, c) poderes y prerrogativas de los cargos y posiciones de autoridad y responsabilidad, d) ingresos y riqueza, y e) bases sociales del autorrespeto.
  7. Es importante el aporte de Paulette Dieterlen (2003) sobre el estudio de la dimensión filosófica de la pobreza. En este, la autora desarrolla algunas ideas acerca de la dimensión ética de la pobreza desde una reflexión filosófica.

un sentido peyorativo, una clara asociación con el *mal*. Una de las principales características de la modernidad es haber confinado a la moral al espacio privado, como efecto de los procesos de secularización de la sociedad. La frontera entre la moral y la religión queda entonces delimitada y, hasta cierto punto, postergada como factor de análisis de la vida social. No obstante, esta situación generó una paradoja sobre “lo moral”. Si para el pensamiento de la modernidad el progreso moral era posible de alcanzar a partir de la igualdad, la evidencia de lo contrario resultaba siendo un asunto inmoral y, entonces, la moral no quedaba reservada solo al ámbito de lo privado, sino que también ocupaba un espacio social.

Esta situación, aparentemente contradictoria, ha sido claramente explicada por Jürgen Habermas y Otfried Höffe. Para ambos filósofos alemanes, herederos de la tradición kantiana de la filosofía política y teóricos de la modernidad contemporánea, la moral de la modernidad se escinde en un espacio privado, no cuestionable, y uno público, de alto interés para la comprensión de la vida social, y, a decir de Höffe (2008), no solo contribuye a la compresión de la sociedad, sino que la moral adquiere, con la modernidad, un poder mayor al que tenía, dado que se transforma en un concepto *normativo superior* incluso al de la justicia.

Este poder radica, fundamentalmente, en que la moral se constituye en una guía regulatoria del comportamiento social, puesto que “Una moral no solo dice cómo deben comportarse los miembros de una comunidad; proporciona al tiempo razones para la resolución consensual de los conflictos de acción correspondientes” (Habermas 1998: 30).

Esto se inscribe en uno de los postulados más importantes de Habermas sobre la modernidad y la dimensión comunicativa de la democracia liberal.<sup>8</sup> De acuerdo con el autor, la “esfera pública” es un espacio de debate entre iguales y libre de condicionamientos. En tal sentido, la imposibilidad de participar de esta esfera coloca a los sujetos en una situación de exclusión y, por ende, de desigualdad. Sin inclusión no hay posibilidad de fortalecimiento democrático. Igualdad e inclusión se constituyen entonces en categorías morales fundamentales para la convivencia política en las sociedades actuales (Appiah 2007a, 2007b).

Si bien Habermas y Höffe no abordan el tema de la desigualdad de manera directa, sí presentan algunas ideas que vinculan a la moral con la exclusión. Así, un atributo que comparten la moral y la desigualdad es que los sujetos que participan de la experiencia de la desigualdad y del reclamo por la regulación moral se ubican y se enuncian desde la exclusión, ya sea a partir de experiencias

---

8. Para una revisión profunda, se puede consultar Habermas 1994, 1999, 2002, entre otros.

de cualquier tipo de discriminación o en aquellas donde consideran que sus derechos han sido vulnerados.

En la misma línea, Michael Walzer considera que la desigualdad ha sido históricamente asociada con la dominación, y, por lo tanto, la igualdad ha estado asociada con la abolición de dichas formas de dominación.

Lo que se encuentra amenazado es la capacidad de un grupo de individuos para dominar a sus camaradas. Lo que genera la política igualitaria no es el hecho de que haya ricos y pobres, sino la posibilidad de que el rico “exprima al pobre”, le imponga la pobreza, y determine su comportamiento sumiso (Walzer 1993: 10).

Esta carga moral de la desigualdad se hace absolutamente explícita cuando Rawls (2004, 1995) sostiene que, para alcanzar un adecuado nivel de vida social, se requiere desarrollar plenamente dos facultades morales: el *sentido de justicia* —es decir, la capacidad para entender, aplicar y obrar según los principios de una justicia política que define los términos equitativos de la cooperación social— y la *concepción* del bien o la capacidad de poseer, revisar y perseguir racionalmente una concepción de “lo bueno”.

A partir de la reflexión sobre “lo moral” y su relación con el *chantaje*, Höffe (2008) formula que el propio desprecio de la moral por unos puede contar con la reacción moral de los otros. En tal sentido, propongo que la perspectiva moral de la desigualdad se refiere a que, allí donde el descubrimiento de una evidencia de desigualdad no despierta indignación, la desigualdad, entonces, no es reconocida como tal y se llega incluso a negar su existencia.

“Lo político” es la segunda dimensión que se encuentra en la base de la compresión de la desigualdad que busco presentar. Desde el análisis de esta dimensión, es posible acercarse a la respuesta de dónde se origina la desigualdad, pues se trata de cómo el Estado, la sociedad y los individuos usan el poder y, más aún, de cómo es que el uso de este poder generaría o no exclusiones. Dependiendo de cómo se comprendan la naturaleza y la función del Estado, la desigualdad tendrá connotaciones distintas. Una situación dicotómica, pero ilustrativa, la presentan las posiciones del pensamiento político liberal y del pensamiento marxista. Mientras que para el pensamiento liberal la desigualdad es un estado propio o inherente de los individuos —que incluso pudiese llegar a ser estimulante del desarrollo—, para el pensamiento marxista, la desigualdad es el producto de asimétricas relaciones socioeconómicas asociadas con la explotación.

El Estado mínimo individualista por el que apuesta el pensamiento liberal debiera entonces garantizar un adecuado nivel de *igualdad de oportunidades* para que, a partir de allí, los individuos puedan desplegar sus habilidades para

procurarse su propio bienestar. Por el contrario, el Estado grande y redistributivo al que aspira el pensamiento marxista debe garantizar, a partir de distintos niveles de intervención, una *igualdad en los resultados*.

En tal sentido, la discusión gira en torno a que la desigualdad se refleja en la mayor o en la menor oportunidad que los individuos tienen para funcionar en la sociedad (Sen 2000) o, por el contrario, a cuán determinantes son las interacciones sociales en la aparición y reproducción de las desigualdades, pues el individuo no existe independientemente de las relaciones en las que está inserto (Mouffe 1999); en otras palabras, cuánto impacta en la desigualdad las competencias de los sujetos para salir de ella y cuánto está “salida” están determinadas por la posición social que ocupa dicho individuo y las interacciones que este realiza.<sup>9</sup>

En representación de aquel enfoque con orientación individualista, encontramos la propuesta del economista indio Amartya Sen. Desde la aguda observación de la extrema pobreza en la que viven la mayoría de personas en la India, Sen (2000) se enfoca en las dificultades que tiene que asumir un enfoque del bienestar basado en las rentas reales percibidas por una persona. La dificultad más importante se encuentra en la diversidad de las personas en cuestiones como el sexo, la edad o distintos tipos de atributos, que hacen algo complicado que dos o más personas disfruten de las mismas oportunidades, aun si contaran con la misma “cesta de bienes” o con los mismos niveles de renta.

Por ello, Sen formula el enfoque centrado en las capacidades, en el cual son fundamentales los conceptos de ‘capacidades’ y ‘funcionamientos’. Sen operacionaliza el concepto de ‘capacidad’ como las diversas combinaciones que una persona tiene a su disposición para llevar a cabo una función determinada. La capacidad es un tipo de libertad que va más allá de las variables objetivas como el nivel de ingresos. Se refiere a la libertad de poder elegir un estilo de vida propio a partir de un rango de opciones disponibles. En esta línea, utiliza el concepto de ‘funciones’ para referirse a las diversas cosas que una persona puede valorar hacer o ser. Las diversas funciones valoradas pueden ser muy complejas o muy simples, como sucede con la participación plena en la comunidad o la alimentación,

---

9. Esta discusión dicotómica ha acompañado desde siempre el interés de las ciencias sociales. De hecho, la psicología social, primera disciplina que desarrolló el tema de la socialización, plantea, desde sus inicios, esta dualidad. En general, las ciencias sociales abordan la discusión entre el sujeto individual y el sujeto social, así como el peso que tienen estos planos del sujeto en el funcionamiento de la sociedad. Una buena sistematización sobre el tema puede encontrarse en Martuccelli (2007), quien identifica tres momentos-hitos en el estudio los individual y lo social: la socialización, la subjetivación y la individuación.

respectivamente. En resumen, este enfoque se basa en “Una visión de la vida que la entiende como una combinación de ‘quehaceres y seres’, y en el que la calidad de vida debe evaluarse en términos de la capacidad para lograr funcionamientos valiosos” (Sen 2000: 56).

De este modo, en Sen, la estructura de distribución de los recursos importa en la medida que la riqueza resulta un medio para lograr capacidades que deriven en funcionamientos que fomenten el bienestar. La lucha por la reducción de las desigualdades, por ejemplo, en lo que respecta a la pobreza, debe empezar tomando en cuenta la manera en que los recursos con los que cuenta una persona o un grupo de ellas permiten o no que ciertas capacidades mínimas, establecidas de acuerdo con las características de cada sociedad, tengan la oportunidad de ser desarrolladas por todos los individuos.

A partir de su libro *La desigualdad persistente*, el sociólogo estadounidense Charles Tilly (2000), crítico importante del individualismo metodológico y del *rational choice*, desarrolla un conjunto de ideas sobre cómo se producen las diferencias de bienestar socialmente organizadas, en particular aquellas que generan desigualdades persistentes. Sobre la base del establecimiento de pares categorialmente organizados (varón/mujer, aristócrata/plebeyo, ciudadano/extranjero, etc.), el autor argumenta que es a partir de la diferencia entre los elementos de dichos pares que se separa la posibilidad de distribuir bienes que generen valores.

Las grandes y significativas desigualdades en las ventajas de las que gozan los sujetos corresponden principalmente a diferencias categoriales antes que a diferencias individuales en atributos, inclinaciones o desempeños. La desigualdad persistente depende, entonces, de la institucionalización (asimétrica) de los pares categoriales.

La desigualdad categorial resulta de la institución de una forma de organización general, poderosa y que resuelve problemas, el par categorial asimétricamente relacionado, en una ubicación que impone recompensas y/o castigos sustanciales (Tilly 2000: 96-97).

El peso de las interacciones sociales y de la posición que ocupa el sujeto en dichas interacciones se evidencia, según Tilly, en mecanismos sociales de producción de desigualdades, así como en mecanismos que fijan y que amplían dichas desigualdades.<sup>10</sup> Finalmente, el autor señala que lo sustancial consiste en analizar

---

10. Los dos mecanismos de producción de desigualdades son la explotación, que actúa cuando personas poderosas disponen de recursos de los que extraen utilidades significativamente, y el acaparamiento de oportunidades, que actúa cuando los miembros de una red ganan acceso a un recurso que es valioso. Los mecanismos para fijar y ampliar las desigualdades son la emulación, que significa copiar modelos organizacionales establecidos y/o el trasplante de relaciones sociales existentes de un ámbito

los campos de desigualdad categorial generados por las intersecciones entre estos mecanismos sociales de producción y ampliación de desigualdades. De esta forma, afirma que gran parte de las desigualdades que parecen resultar de diferencias individuales o grupales de actitud se originan en esta aplicación autoritaria y organizada de dichas interacciones. Las personas no serían, entonces, diferentes por habilidades o por un conjunto de razones personales (algo que tienen o de lo que carecen como personas), sino que lo son en la medida que son ubicadas en uno de estos pares categoriales. Sobre ellos, se establece una diferencia categorial organizada relativa al desempeño, la retribución al desempeño o respecto de la adquisición de capacidades. Un montaje organizacional diferenciado en la adquisición de capacidades para el desempeño fija estas diferencias categoriales. Esto se observa, por ejemplo, en el caso de la educación segmentada o desarrollada para un sector, que produce o aumenta estas diferencias.

La comprensión de la desigualdad supone, entonces, una posición política frente al Estado, su participación en la vida social, y el rol que juegan individuos o categorías sociales en el uso del poder. Luego de lo revisado, ¿cómo es así que moral y política se encuentran en el centro de la noción misma de ‘desigualdad’? Uno de los debates actuales que colocan a “lo moral” y a “lo político” en el centro de la discusión sobre la desigualdad es el llevado a cabo entre Nancy Fraser, filósofa feminista estadounidense, y Axel Honneth, filósofo alemán y uno de los vigentes representantes de la teoría crítica. Este debate gira en torno a en qué medida la redistribución de ingresos contribuye, en efecto, a la lucha contra la desigualdad, en momentos en los que a las demandas por una mejor distribución se les suman demandas por distribuciones culturalmente diferenciadas; en otras palabras, cuán política o cuán moral debe ser la lucha por la justicia social.

Pese a las diferentes posturas que asumen los autores, ninguno de los dos elige una postura al desestimar la importancia de la otra. Por el contrario, tanto la distribución de la riqueza como el reconocimiento social son condiciones necesarias para una sociedad justa. En este debate, se busca tender puentes entre lo material y lo cultural, entre lo objetivo y lo intersubjetivo (Fraser y Honneth 2006). Sin embargo, es clara la diferencia de posturas. Mientras que para Fraser ‘redistribución’ y ‘reconocimiento’ son categorías irreductibles, para Honneth, la ‘redistribución’ es una forma específica de reconocimiento.

Fraser (1997) explica que las preocupaciones por la redistribución y el reconocimiento sientan las bases de paradigmas distintos de justicia aunque lo

---

a otro, y la adaptación, que significa elaborar rutinas diarias como la ayuda mutua, la influencia política, el cortejo y la recolección de información sobre la base de estructuras categorialmente desiguales.

suficientemente interconectados. La mala distribución de los recursos se combina con la falta de consideración y respeto por los otros. La autora propone una concepción de justicia que incorpore las dos dimensiones, la redistribución y el reconocimiento, en el mismo nivel de importancia y protagonismo. Fraser (2006) afirma que, en las sociedades actuales, las desigualdades son el resultado de una interrelación entre una mala distribución y un reconocimiento erróneo. Por ello, la tarea intelectual es desarrollar una teoría crítica del reconocimiento que defienda únicamente aquellas versiones de la política cultural de la diferencia que pueden combinarse coherentemente con la política social de la igualdad. En este caso, política y moral son elementos irreductibles de la justicia social.

Desde bases epistemológicas distintas, Axel Honneth refuta la bidimensionalidad irreductible de la justicia que Nancy Fraser postula. Honneth (1997, 2006) sostiene que el reconocimiento es una categoría moral fundamental y, entonces, que la mala distribución de recursos obedece a la desconsideración por el otro, la negación de ese otro como sujeto de derechos. Honneth (1997) afirma que la justicia, que es consecuencia del progreso moral de la sociedad, tiene que ser analizada en función de la inclusión de *los otros* en las relaciones de reconocimiento por sobre cualquier otro tipo de análisis: “Incluso las cuestiones de justicia distributiva se entienden mejor en términos de categorías normativas que provengan de una teoría del reconocimiento suficientemente diferenciada” (Honneth 2006: 101).

Sobre la base de lo revisado, sostengo que la desigualdad se define siempre desde una perspectiva moral y política. Las múltiples maneras de combatirla, eliminarla o menguarla suponen tomar un conjunto de decisiones de orden moral y político, que hacen que estas decisiones sean altamente complejas. No obstante, es posible —y necesario— imaginarse formas lo suficientemente potentes como para atender estos problemas morales y políticos. En lo que sigue, busco aportar a las salidas a este problema al presentar un estado de la discusión sobre justicia, igualdad y equidad.

## Justicia, igualdad y equidad: las oposiciones a la desigualdad

Todo intento por definir la desigualdad trae consigo, de alguna u otra manera, una propuesta de cómo combatirla. Ya sea a partir de la eliminación radical o solamente de una disminución, la filosofía política no ha podido armonizar las múltiples salidas al problema de la desigualdad social. La inmanencia de la moral y de la política en la noción de la ‘desigualdad’ ha originado que las oposiciones a la desigualdad sean heterogéneas.

Para reflexionar sobre dichas estrategias de solución al problema de la desigualdad, propongo entenderlas como *ideales contrafácticos*, es decir, como la construcción de un parámetro regulativo con el cual pueden ser comparadas las condiciones fácticas de las sociedades para, así, conocer qué tan lejos están estas respecto del ideal y qué tantas posibilidades se tiene de progresar hacia él (Habermas 2000, Apel 1998). En tal sentido, propongo reconocer en la justicia —particularmente en la justicia social— dicho ideal contrafáctico, la oposición a la desigualdad. La justicia es, para la filosofía política contemporánea, una virtud política y moral de un valor supremo. Es el criterio máximo con el que se miden las relaciones sociales, políticas, económicas, jurídicas y culturales.

No obstante, la justicia, entendida como fin y como medio, requiere de estrategias para desarrollarse. La idea de alcanzar la justicia a partir de una igualdad común ha transitado hacia argumentos que relevan la importancia de la heterogeneidad en la búsqueda de la justicia social. La igualdad que no reconoce las diferencias entre los hombres ha sido superada y se ha dado paso a propuestas más complejas de justicia social. En lo que sigue, presentaré tres ideas de ‘justicia’ que reconocen dicha complejidad.<sup>11</sup>

En primer término, la justicia como equidad, de Rawls (1995, 2004), es, básicamente, una concepción política de la justicia asentada en una base moral. Rawls intenta alejarse de cualquier concepción comprehensiva de la justicia, dado que mantiene el presupuesto de que, en una sociedad democrática, existe lo que el autor denomina el “pluralismo razonable”. Por lo tanto, para la afirmación de los principios de justicia, se requiere de un “consenso entrecruzado razonable”; es decir, que “Esta concepción política de la justicia es apoyada por doctrinas religiosas, filosóficas y morales razonables, que, aunque opuestas, atraen a numerosos partidarios y que perduran a lo largo del tiempo de una generación a otra (Rawls 2004: 59). Sostiene el autor que la justicia como equidad tiene tres rasgos que debieran facilitar atraer hacia sí el apoyo de un consenso entrecruzado razonable: sus exigencias se limitan a la estructura básica de la sociedad, su aceptación no presupone ninguna visión comprehensiva particular, y sus ideas fundamentales son familiares y proceden de la cultura política pública.”<sup>12</sup>

---

11. En la línea más liberal de pensamiento, se han desarrollado ideas como la de Nozick (1991), quien sugiere que la igualdad limita el real ejercicio de la libertad, o la de Hayek (1998), quien sostiene que las ideas de igualdad son desarrolladas a partir de sentimientos negativos. También podemos encontrar a Dworkin (1984), quien argumenta que igualdad es ejercicio de derechos individuales e igualdad de recursos.

12. Respecto de este último punto, es importante notar que Rawls asume que esta situación se da en una sociedad democrática que ha funcionado razonablemente bien durante un lapso considerable.

Cada persona, afirma Rawls, tiene el mismo derecho irrevocable a un esquema plenamente adecuado de libertades básicas iguales que sea compatible con un esquema similar de libertades para todos los demás miembros de la sociedad. Así, las desigualdades sociales y económicas tienen que satisfacer dos principios. En primer lugar, tienen que estar vinculadas a posiciones abiertas a todos en condiciones de igualdad equitativa de oportunidades, y, en segundo lugar, las desigualdades deben redundar en un mayor beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad.

Estos principios deben ser cumplidos en el orden presentado. El segundo principio presupone el cumplimiento del primero. Mientras que el principio de condiciones de igualdad de oportunidades pertenece al plano normativo, el segundo, el principio redistributivo, forma parte del cuerpo legal establecido por la sociedad. Las razones que encuentra Rawls para establecer esta diferencia jerárquica entre las esencias constitucionales cubiertas por el primer principio y las instituciones de la justicia distributiva cubiertas por el segundo se refieren a las etapas diferentes de aplicación de los principios y a la urgencia de establecer las esencias constitucionales-normativas (Rawls 2004).

Pero es fundamental, para comprender la concepción de justicia de Rawls, que el concepto de ‘igualdad equitativa de oportunidades’ sea entendido en un contexto en el que, en todas las partes de la sociedad, existan aproximadamente las mismas perspectivas de cultura y logro para ciudadanos que están similarmente motivados y dotados. La igualdad equitativa se introduce con el objetivo de corregir los defectos de la igualdad formal de oportunidades en el sistema de “igualdad natural”. Así, señala Rawls que:

Un sistema de libre mercado debe establecerse en un marco de instituciones políticas y legales que ajuste la tendencia a largo plazo de las fuerzas económicas a fin de prevenir las concentraciones excesivas de propiedad y riqueza, especialmente de aquellas que conducen a la dominación política. (Rawls 2004: 74)

Así, en una sociedad “bien ordenada”, en la que existen tanto libertades básicas como igualdad equitativa de oportunidades, la distribución de la riqueza responde a lo que Rawls llama “justicia procedural pura de trasfondo”. Con este último término, el filósofo señala que se deben introducir reglas en la estructura básica como sistema de cooperación para que se mantenga equitativo con el paso de una generación a otra. Estas reglas deben asegurar que la riqueza se mantenga

---

Durante este periodo, la sociedad debiera haber desarrollado ciertas ideas fundamentales desde las que es posible aplicar una concepción política apta para un régimen constitucional.

suficientemente bien distribuida en la sociedad, de modo que las libertades y la igualdad de oportunidades se mantengan de una generación a la siguiente y se prevenga la concentración excesiva de poder.

Una segunda concepción de justicia es la desarrollada por la filósofa estadounidense Martha Nussbaum. En su maravilloso texto *Justicia poética* (Nussbaum 1995), la autora argumenta a favor de una forma particular de justicia y de evaluación de los hechos sociales. Para ella, la verdadera justicia solo puede alcanzarse en tanto los individuos son vistos en sus circunstancias de vida y apreciados en las particularidades que deben enfrentar.

Aunque las reglas fijas cumplen una función importantísima en el juicio legal —por ejemplo, garantizando la estabilidad, impidiendo la parcialidad y reduciendo los errores de juicio—, los juicios legales también deben acomodarse a circunstancias y valores cambiantes al enfrentar casos concretos (Nussbaum 1995: 123).

Para Nussbaum, la justicia, igual que toda aquella evaluación que desemboca en decisiones distributivas, no puede basarse en el camino de la aséptica y distante racionalidad científica, que se abstrae de las realidades en que viven los sujetos. Por razones similares, se muestra contraria al avance desmedido de la racionalidad instrumental y el utilitarismo en las ciencias sociales y el derecho, pues, al reducir la evaluación de los fenómenos humanos a un cálculo de costos, beneficios y bienestar agregado, se pierde la riqueza de la vida humana y la posibilidad de alcanzar una óptima comprensión de los hechos.<sup>13</sup>

Por ello, la autora coloca una concepción distinta de la justicia, un modelo distinto para analizar la condición humana, valiéndose para ello de un símil del papel que cumple la literatura en la descripción de los hechos en que se encuentran inmersos sus personajes. Para el desarrollo de la justicia poética, se debe dominar tanto las reglas y los procedimientos técnicos como la empatía, el sentimiento y la imaginación. Ello permite una mayor comprensión de la totalidad de los hechos antes de emitir veredictos. En tal sentido, la justicia poética se asienta en la flexibilidad para adaptarse a valores y a circunstancias cambiables.

Nussbaum sostiene que el juez literario, el “lector de novelas”, tiende a preocuparse por quienes juzga en una posición de mayor debilidad y desventaja, puesto que entiende que él mismo podría encontrarse en esta situación. Por lo mismo, entiende que esta situación es evitable. Así, el enfoque de Nussbaum de la justicia enfatiza tanto el dominio técnico (reglas, procedimientos) como el sentimiento

---

13. Segundo Nussbaum, los modelos actuales de elección racional suponen cuatro elementos que son criticables: conmesurabilidad, adición, maximización y preferencias exógenas.

y la imaginación (empatía, rescate del contexto y la historia), e “insiste en que los segundos deben estar continuamente informados y contenidos por los primeros” (Nussbaum 1995: 138).

El razonamiento del juez literario no se reduce a un ejercicio de “sensiblería”, sino a una fructífera imaginación que logra rescatar la particularidad de los casos y sus circunstancias, sin dejar de observar las restricciones institucionales que guían su pensamiento. Ello lo acerca a una mayor comprensión de la totalidad de los hechos antes de emitir sus veredictos.

Finalmente, un tercer enfoque que nos permite comprender la justicia desde su propia complejidad es la propuesta de Otfried Höffe (2003). El filósofo alemán plantea que la justicia es un acto esencialmente político y que, por lo tanto, está afecto a la moral. “Con la idea de justicia política las leyes y las instituciones políticas se someten a una crítica de carácter moral” (Höffe 2003: 43). Sostiene el autor que, durante el siglo XIX, la filosofía moral del derecho se interrumpe, debido a que el estudio de este pasa al pensamiento jurídico. En tal sentido, al alejarse el Estado y el derecho de la filosofía, se pierde el discurso ético, tema fundamental en el desarrollo de la justicia política. Si bien esta situación contribuyó a que los discursos sobre el Estado y el derecho sean más concretos, trajo, a su vez, como consecuencia que se pierda la perspectiva de la justicia y la crítica al poder. Se pasó, entonces, de una concepción normativa a una descriptiva, perteneciente al mundo de la ciencia jurídica antes que al de la filosofía moral. Sobre la base de estas afirmaciones, la justicia puede ser entendida como concepto jurídico fundamental, ya que se constituye en el ordenador de las relaciones sociales y como una función del bienestar colectivo, pues es el camino para llegar a los ideales sociales.

El Estado democrático debe ejercer algún tipo de coacción jurídica para garantizar libertades para todos, pero, además, el interés en que dicho orden esté conformado de acuerdo con principios universalmente justificables. La justicia política consiste en que el Estado garantice una coexistencia regulada de libertades para cada persona. La concepción de justicia como intercambio, desarrollada por Höffe, combina una larga tradición de reflexión sobre la justicia como beneficio mutuo y como intercambio. El aporte teórico fundamental de Höffe sobre el intercambio trascendental combina estas dos tradiciones. La idea principal es que, a partir de este trueque, se instaura un sistema de ventajas recíprocas, que satisface el criterio de igual ventaja para todos de tal manera que los beneficios y los costos de esos intercambios se distribuyan equitativamente: “La justicia que tiene mayor relevancia en la legitimación política no es de carácter *distributivo*, sino *conmutativo*. Y, en concreto, se trata, en primer lugar, del *intercambio negativo* de renuncias a la libertad, no del intercambio positivo de bienes y servicios”

(Höffe 2003: 102). A diferencia de Rawls, Höffe no aboga por una concepción distributiva de la justicia, sino por esta relación conmutativa que requiere de una coexistencia regulada de las libertades; el derecho a la libertad y las garantías de las libertades se constituyen, pues, en la base de la justicia.

Las propuestas revisadas sobre teoría de la justicia comparten, en líneas generales, un enfoque epistemológico muy parecido, pero lo que me interesa resaltar es que, tanto en Rawls como en Nussbaum y Höffe, la consideración de la especificidad (antes que la generalización) como elemento fundamental para estructurar una sociedad justa no solo está presente en sus propuestas, sino que se constituye en un elemento fundamental para la comprensión de la justicia social. Dicha justicia debiera, pues, alejarse de una concepción lisa y llana, homogénea y, claro, negadora de dicha especificidad. A pesar de provenir de tradiciones teóricas distintas, considero importante presentar algunas conceptualizaciones sobre la justicia que hayan reflexionado en la línea mencionada, es decir, a partir del reconocimiento que tiene “lo específico” en la definición de la justicia y en el rol que cumplen en la consecución de una sociedad más justa.

Michael Walzer, filósofo comunitarista,<sup>14</sup> parte de la idea de que la justicia es una prioridad que debiera traducirse en la institucionalización de la libertad y de la igualdad.<sup>15</sup> En *Las esferas de la justicia*, Walzer presenta una teoría pluralista de la justicia social, cuya finalidad es la consecución de una *igualdad compleja*. Esta concepción de igualdad es compleja, pues responde a los altos grados de diferenciación social de las actuales sociedades modernas.<sup>16</sup> En ellas, los individuos se ubican en más de un plano o esfera. Este alto nivel de segmentación produce que un individuo pueda relacionarse de acuerdo con la esfera en la que se encuentre. Así, personas desiguales en una esfera política no necesariamente tendrían que ser desiguales en otras esferas. Para el autor, “la igualdad es una compleja relación de personas regulada por los bienes que hacemos, compartimos e intercambiamos entre nosotros, no es una identidad de posesiones” (Walzer 1993: 31).

---

14. El comunitarismo es una corriente filosófica que aparece como respuesta al individualismo hacia finales del siglo XX. Aunque no se opone directamente al liberalismo, opta por la importancia de las sociedades antes que la de los individuos en la construcción de sociedades democráticas.

15. Walzer ha mantenido una distancia epistemológica y política importante con Rawls. Sin embargo, en este punto, Walzer comparte varios principios rawlsianos y, en general, liberales.

16. Sobre este punto, Niklas Luhmann presenta un argumento sobre diferenciación social que pude colocar la discusión en un punto interesante. Luhmann (1998) sostiene que la evolución social, como sistema complejo, requiere de procesos sociales internos, los cuales se producen a partir del establecimiento de diferencias funcionales. Al respecto, sería interesante iniciar una discusión sobre los límites de la desigualdad y la diferenciación social en las sociedades actuales.

Walzer considera que la tradicional comprensión de la igualdad parte de un modelo en el que esta tiende a igualar a los sujetos. Esta homogeneización, como es de esperar de algún modo, requeriría de una intervención constante del Estado a fin de impedir el surgimiento de cualquier forma de dominación, pues la condición natural entre los individuos es la heterogeneidad. Por lo tanto, la igualdad simple y homogeneizante abriría vías para el desarrollo de distintas formas de totalitarismo, pues los Estados pretenderían coordinar sistemáticamente la distribución de todos los bienes en todas las esferas sociales. La justicia se constituye, por lo tanto, para Walzer, en una cuestión de interpretación y de aplicación de criterios de distribución, pero también es una forma de establecer distinciones y fronteras entre las diferentes esferas. Lo esencial de la propuesta es que ningún bien pueda servir como medio de dominación, pues, de suceder, estaríamos asistiendo a un proceso de injusticia. El interés de la perspectiva adoptada por Walzer me permite reflexionar sobre una justicia que no busca un punto de vista universal ni la elaboración de principios generales válidos para todas las sociedades.

Más complejas aún son las propuestas teóricas que se fundamentan en una justicia que coloca a la diferencia en niveles aún más importantes. A diferencia de las reflexiones sobre la igualdad compleja de Walzer, las propuestas sobre el respeto a la diferencia y/o el reconocimiento de lo diverso colocan la especificidad en un plano mayor en la discusión sobre justicia social y, con ello, a la cultura en el centro de dicha discusión. Tal como lo sostiene la filósofa turca Seyla Benhabib, a pesar de que, en la historia de la humanidad, los proyectos homogeneizadores han encontrado resistencia de algunos grupos interesados en mantener su autonomía, el protagonismo de la identidad, la diferencia y el reconocimiento “señalan un nuevo imaginario político que catapulta al primer plano del discurso político el tema de la identidad cultural, en el sentido más amplio del término” (Benhabib 2006: 8-9).

Así, pues, a la compleja reflexión sobre la especificidad de la justicia se le suma el surgimiento de aquellas “identidades” que segmentan las sociedades en grupos dentro de los propios segmentos, las propias clases o los propios estamentos. A este grupo pertenecen las propuestas de los filósofos multiculturalistas Charles Taylor y Will Kymlicka, de las intelectuales feministas Iris Marion Young, Nancy Fraser y Judith Butler, de los filósofos culturales Seyla Benhabib y Kwame Appiah, entre otros. A partir de la aparición del texto del filósofo canadiense Charles Taylor *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, a inicios de la década de 1990, la diferencia como problema filosófico es incorporada en el debate sobre la justicia y la igualdad.<sup>17</sup> De hecho, Axel Honneth propone que el

---

17. Charles Taylor plantea sus ideas sobre el reconocimiento a partir del desarrollo teórico de Hegel sobre las autoconciencias, presentado en su clásica obra *La fenomenología del espíritu*.

concepto de ‘reconocimiento’ se ha convertido en predominante y fundamental para reflexionar sobre los movimientos y las luchas socioculturales a pesar de que su origen en el idealismo alemán fue otro<sup>18</sup> (Honneth 1997).

Este interés de Taylor (1993) y Honneth (1997) por analizar la construcción relacional de la identidad, en el que ambos autores destacan la lucha permanente de los sujetos por el reconocimiento mutuo, me permite abordar el rol de la diferencia en la comprensión de la justicia social. Seyla Benhabib señala esta relación de manera muy clara:

*La política de la dignidad igualitaria* resurge en las luchas por el reconocimiento; de hecho, es solo el presupuesto de la *reivindicación igualitaria* de cada uno para desarrollar las condiciones de su sí mismo [...] lo que le otorga a la política del reconocimiento su sesgo normativo. Las reivindicaciones de autenticidad presuponen reivindicaciones de justicia o, en otras palabras, la consecución de la diferencia colectiva presupone un esquema sustentado por las premisas de la igualdad individual. (Benhabib 2006: 107)

Es cierto que cualquiera sea la manera en la que se aborde la discusión sobre el respeto a la diferencia, las luchas por la identidad, las bases conceptuales de la lucha por la identidad son otras. Se parte de supuestos distintos a los heredados en el proyecto de la modernidad. Ya no todos los seres humanos son iguales y, por lo tanto, la atención a sus problemas debiera ser diferenciada. En esta línea y a partir de cómo se conceptualizaron el sentido y el ejercicio de la ciudadanía, presento brevemente las principales ideas de tres concepciones de justicia. Me refiero a la ciudadanía multicultural de Will Kymlicka, la ciudadanía diferenciada de Iris Marion Young, y la ciudadanía flexible de Seyla Benhabib.

El filósofo canadiense Will Kymlicka (1996, 2003) plantea la noción de ‘ciudadanía multicultural’ a partir del reconocimiento que el Estado debiera dar a las minorías étnicas que demandan un respeto a sus cuestiones identitarias. Kymlicka concluye que las denominadas “protecciones internas”<sup>19</sup> deberían ser susceptibles de atención en tanto promuevan justicia entre los distintos grupos.

Todo ello se refleja claramente en la amplia gama de políticas adoptadas históricamente por los Estados liberales respecto de los grupos étnicos y nacionales,

18. Recordemos que el concepto de ‘reconocimiento’ proviene de las discusiones del idealismo alemán, cuando era utilizado para reflexionar sobre la conformación intersubjetiva de la identidad individual a través de la interacción (a veces conflictiva) con el otro.

19. Kymlicka define como “protecciones externas” a aquellas reivindicaciones que los grupos minoritarios exigen a la sociedad en su conjunto. Diferencia este tipo de reivindicaciones de las llamadas “protecciones internas”, que se refieren, por el contrario, a los reclamos en el interior del mismo grupo.

políticas que van desde la asimilación obligada hasta la segregación forzosa, desde la conquista y la colonización hasta el federalismo y el autogobierno. De ello se han derivado a menudo graves injusticias contra las minorías étnicas y nacionales en muchas democracias occidentales. Pero el fracaso a la hora de desarrollar un enfoque consistente y basado en los principios de los derechos de las minorías puede conllevar costes aún mayores en las nuevas democracias emergentes (Kymlicka 1996: 267).

Young (2000), filósofa feminista estadounidense, propone que un camino hacia la justicia es el desarrollo de una *ciudadanía diferenciada*. Consiste en que tanto el Estado como la sociedad reconozcan, de manera diferenciada, la existencia de un conjunto de derechos colectivos, pero particulares de un grupo social que es definido fundamentalmente en función de su sentido de identidad. En sus palabras: “Esta es la característica relacional de la justicia que comienza con el acto de escuchar o de prestar atención a una demanda, más que con la acción de afirmar o controlar un estado de cosas que, en cualquier caso, es ideal” (Young 2000: 14).

Por otro lado, Benhabib (2006) propone la noción de ‘*ciudadanías flexibles*’ sobre la base del supuesto fundamental de que la identidad cultural es un proceso de negociación dinámica en el individuo mismo y dentro de los grupos sociales:

Las crisis de las políticas redistributivas afectan la solidaridad entre las clases, mientras que el auge de los movimientos multiculturalistas e identitarios fragmentan el “nosotros” y hacen que sus límites sean fluidos y porosos. ¿Quiénes somos “nosotros”? Junto con el debilitamiento de las fuentes democráticas de legitimidad debido al deterioro del papel redistributivo del Estado, las identidades culturales colectivas se tornan cada vez más volátiles y fragmentadas. (Benhabib 2006: 291-292)

Frente a la preocupación por un universalismo político que permita un desarrollo social justo, Benhabib sostiene que una salida es la coexistencia de la reciprocidad igualitaria y de la libertad de autodefinición. Por ello, es válida la pregunta de Martha Nussbaum (2002) sobre cuánta homogeneidad estarían las sociedades dispuestas a aceptar en nombre de una mejor calidad de desarrollo. Desde una crítica al relativismo cultural, pero argumentando “desde lo cultural”, la filósofa afirma que determinadas condiciones de desigualdad, como la de las mujeres en la India, se encuentran insertas profundamente en algunas tradiciones. No obstante, la modestia, la deferencia o la obediencia exigidas a las mujeres con respecto a los hombres no deberían tomarse entonces necesariamente como algo limitante, sino que incluso podrían ser un contexto en el que las mujeres podrían alcanzar la realización personal “dentro de su cultura”. Y es que, como afirma Chantal Mouffe (1999), en los momentos actuales, lograr consensos sin exclusiones no solo es una tarea casi imposible de realizar, sino un intento conceptualmente erróneo.

## ¿La desigualdad inevitable?: reflexiones finales y preguntas para el debate

El objetivo de este balance fue presentar algunos elementos conceptuales que contribuyan a comprender la noción de ‘desigualdad’, considerando la importancia del contexto en el que se (re)crea la noción y los elementos propiamente constitutivos del concepto. A lo largo de este documento, he buscado mostrar que la noción de ‘desigualdad’ es una categoría cuya complejidad se asienta en los diversos factores que componen su propia esencia como concepto. Debido a ello, aunque la experiencia social de la desigualdad ha acompañado desde siempre la propia evolución social, fue recién con las ideas de la Ilustración y de la modernidad que adquirió categoría de análisis filosófico. Las preguntas por los factores que hacen que estas relaciones asimétricas existan —a pesar del reconocimiento de igualdad de ciertas características básicas del individuo, como fue el caso de la razón, y de la instauración de un conjunto de acuerdos jurídico-sociales, como el caso de los derechos fundamentales y la eliminación de los privilegios— se constituyeron rápidamente en preocupación de la investigación y del pensamiento académico. A partir de este análisis, presento tres reflexiones finales a modo de conclusiones.

### El carácter cambiante de la desigualdad

Los académicos franceses Jean-Paul Fitoussi y Pierre Rosanvallon sostienen que algunos supuestos básicos, como la homogeneidad de las categorías sociales y el futuro certero que unas trayectorias preestablecidas prometían, han sido destruidos. Con ello, han aparecido nuevas desigualdades de carácter dinámico, en las que el peso estructural de las tradicionales desigualdades pierde, de alguna manera, su protagónico sentido: “Así, hicieron su aparición *nuevas* desigualdades, que proceden de la recalificación de diferencias *dentro* de categorías a las que antes se juzgaban homogéneas” (Fitoussi y Rosanvallon 1997: 74).

Estas diferencias intracategoriales, así como las incertidumbres en el futuro, podrían ser entendidas a partir de cómo la acumulación y el aprovechamiento de capitales sociales, simbólicos, económicos y políticos diferenciarían las distintas posiciones sociales de los sujetos.<sup>20</sup> Como señala Pierre Bourdieu, “La clase social

---

20. Al respecto, en la reflexión sobre el primer orden se establece ya una distinción entre la lucha clásica entre ricos y pobres (en función de riqueza o habilidades), puesto que, al estar construida la estructura de desigualdad de múltiples dimensiones o capas, es posible ser muy rico o poderoso en una(s), mientras que se es pobre en otra(s). En tal sentido, incluso los individuos de las clases más

no se define solo por una posición en las relaciones de producción, sino también por el *habitus* de clase que ‘normalmente’ se encuentra asociado a esta posición” (Bourdieu, 2000: 379).

Resulta interesante que, en esta propuesta bourdieusiana, la estructura dada por la posesión y la acumulación de capitales influye fuertemente en la posición del individuo dentro de la estructura. Es, finalmente, la conjunción entre esta estructura y la toma de posición que se realiza desde la agencia la que simboliza la posición del agente dentro del espacio y, a la vez, la que reproduce o transforma la estructura social. De esta manera, existen individuos que, pese a sus características estructurales, terminan por tomar una posición distinta a la usual al alinearse con miembros de otras clases. En muchos casos, estos individuos sirven como nexos entre las mismas o pueden incluso apoyar a unas en contra de otras; por lo general, entre quienes luchan por las clases bajas es posible encontrar individuos de clases medias o altas que han decidido tomar una posición diferente a la de sus pares.

Es aún una tarea pendiente conocer cuáles son los límites que separan a la distinción de la desigualdad, cuánto de esa percepción de desigualdad es la diferenciación propia de la evolución social y cuánta desigualdad tolera el respeto por la diferencia, pues, allí donde la desigualdad era causa y efecto de una lucha de clases, se transforma ahora en causa y efecto de una lucha de identidades.

## La multidimensionalidad de la desigualdad

Una segunda conclusión está relacionada con la clara aceptación de que la desigualdad se juega en tres dimensiones: económica, cultural y política, y se lo hace en cada una de ellas o en las tres de manera secuencial o simultánea. Por ello, cualquier forma de exclusión económica, cultural y/o política desencadena formas de desigualdad, que, sin duda, implican situaciones de injusticia.

Esta aceptación supone organizar la idea de ‘justicia’ sobre la base de una tríada compuesta por la redistribución, el reconocimiento y la representación.<sup>21</sup> Así,

---

bajas logran acumular ciertos recursos o valores por los cuales, como colectividad, pueden ser reconocidos y distinguirse frente al resto de clases sociales. Obviamente, no dejan de existir por esto los desafortunados y desposeídos, pero el hecho de contar con cierto grado de capital relativo dentro de la estructura social implica la búsqueda de la reproducción del estilo de vida que permite mantenerlo bajo control, de modo que la estructura de desigualdades, aunque varía en el tiempo, se mantiene en pie (Bourdieu 1985, 2000).

21. Una discusión más profunda puede revisarse en los artículos de Marisa Remy, Carlos de los Ríos y Ludwig Huber en este mismo volumen.

pues, el debate entre redistribución o reconocimiento sostenido por la filosofía política en los últimos años (Fraser y Honneth 2006) transita inevitablemente hacia formas más complejas en las que la participación política entra al juego con el mismo peso que los asuntos económicos y que los culturales. Más aún, estas discusiones debieran ser también entendidas en los cambios que los propios grupos sociales atraviesan. Además de la heterogeneidad de los grupos, están aquellas comunidades sociales que se transforman (o actúan) como comunidades políticas (Chatterjee 2007) o cuando las comunidades políticas se desterritorializan (Fraser 2008) y, por lo tanto, las formas de comunicación entre el Estado y la llamada sociedad civil requieren, a decir de Habermas (1999, 2002), esa razonabilidad proveniente de la posibilidad de reflexionar sobre los asuntos de la vida y la democracia: una forma inclusiva de comunicación (Habermas 1987).

El reto mayor de los tiempos actuales es, de este modo, redistribuir riqueza, pero teniendo en consideración las diferencias culturales y la participación política de los sujetos. Sin embargo, construir la idea de ‘justicia’ sobre la base de esta tríada debe considerar los impactos que produciría en los niveles de tolerancia frente a la desigualdad que tiene tanto el Estado como la propia sociedad. Por ello, importa más el significado que se le atribuye antes que el peso que tenga como categoría moral en la vida política de las sociedades actuales (Appiah 2007a, 2007b).

Aquí es donde poder y moral, temas revisados al inicio del documento, aparecen nuevamente, pues, tal como he presentado, las posiciones políticas que tienen los Estados respecto de la desigualdad no solo hacen que difieran en su manera de comprenderla y de combatirla, sino que sucede lo propio con la forma en que la sociedad comprende la desigualdad. Mientras que, por un lado, la preocupación mayor del Estado por la desigualdad se relaciona con su impacto sobre el logro de mayores niveles de cohesión social y de mejores procesos de consolidación de sociedades democráticas, la sociedad, en general, se preocupa fundamentalmente por las diferencias entre grupos, por las profundidades de las brechas.

Así pues, la noción de ‘desigualdad’ continúa arrastrando la sentencia ilustrada de Rousseau sobre su responsabilidad como origen del mal, ya que la desigualdad requiere de un juicio moral para constituirse como tal. La desigualdad requiere del reconocimiento relacional de que se está frente a una situación de indignación moral. Tal como apunta Young:

Las reivindicaciones por justicia son demandas y reclamos planteados por algunas personas, pero recaen sobre otros. Esta es la característica relacional de la justicia que comienza con el acto de escuchar o de prestar atención a una demanda más que con la acción de afirmar o controlar un estado de cosas que, en cualquier caso, es ideal. (Young 1999: 14)

## La pluralidad en la justicia social

La comprensión y la eventual lucha contra la desigualdad deben ser entendidas desde una lectura particular de la justicia social, que corresponde al ideal contrafáctico de la desigualdad. Esta lectura particular supone una definición plural de justicia que reconozca que la noción tradicional de ‘justicia’, como ideal de objetividad e imparcialidad, no solo ha sido difícil de alcanzar en el pasado, sino que, en el futuro, la tarea se tornará más complicada aún de cumplir, debido a los factores que están en la base de esa objetividad.

Nancy Fraser, en su libro *Escalas de la justicia* (2008), refiere esta complejidad de manera particular. Según la autora, actualmente, la justicia social se enfrenta a dos nuevos problemas: la búsqueda del equilibrio moral en el valor de la heterogeneidad y los límites de las regulaciones de justicia para grupos sociales en proceso de desterritorialización. Que todas las personas sean sujetos de derechos que merecen la misma justicia no es solo una correcta afirmación, sino que es el fruto de un sentido común instalado desde hace muchos siglos entre las sociedades modernas. No obstante, las actuales preguntas sobre la naturaleza de estos colectivos sociales es justamente aquello que desafía a la vieja idea de ‘igualad’ para todos los iguales.

El creciente y cada vez más consolidado valor que adquiere la diferencia obliga a tratar de responder precisamente a preguntas como ¿quiénes conformamos ese “todos” sujeto de justicia? o ¿qué debe hacer la justicia para atender a ese todo compuesto por diferentes? Las críticas hechas a esta manera igualitaria de atender a las sociedades provienen de la correspondencia entre grupos asimétricos. Iris Marion Young propone, al respecto, que el trato igual de la justicia (las leyes ciegas) perpetúan las ventajas de los grupos privilegiados (Young 2000). Es necesario, por lo tanto, construir una noción plural de ‘justicia’, que parte del reconocimiento de las limitaciones de la tradicional balanza exacta en las medidas de justicia para pasar a una justicia reflexiva (Fraser 2008) o una justicia particularista (Young 2000).

\* \* \*

Finalmente, el análisis conceptual de la desigualdad es también una discusión de la mayor importancia, pues sus conclusiones tienen implicancias directas en las decisiones que el Estado, principal responsable de “administrar” justicia social, tiene sobre asuntos de política pública. No es lo mismo, por ejemplo —en el marco de una justicia redistributiva—, que el Estado redistribuye bajo el supuesto de que todos somos iguales a pesar de que los propios grupos se reconocen como

diferentes. Estamos asistiendo a un desencuentro entre la conceptualización y su aplicación entre las políticas culturales de la diferencia y las políticas sociales de la igualdad (Fraser 2008).

Sobre la base de lo revisado, son múltiples las preguntas que delimitarían una agenda de investigación sobre la desigualdad en el Perú, particularmente en un contexto nacional de crecimiento económico sostenido que convive con manifestaciones de quienes se sienten excluidos y de enfrentamientos de discursos que afirman que la ‘desigualdad’ es el costo de la modernización frente a los que opinan que es el resultado de esa modernización. Propongo reflexionar sobre si la definición de desigualdad en lo que respecta a problemas de acceso a bienes materiales y simbólicos producidos por la sociedad es suficiente para entender la desigualdad en el Perú. ¿Es posible definirla además en relación con el uso o la tenencia de dichos bienes?

Se argumenta también que la desigualdad social no fortalece la democracia y no contribuye a un mínimo de orden social. Entonces, tendríamos que preguntarnos cuánta desigualdad tolera la democracia, si será la desigualdad tolerable en tanto exista cierto grado de movilidad social, y si las políticas de protección social y los planes de educación contribuyen a la movilidad social o, a pesar de ellos, la desigualdad persiste. En el Perú, como en muchos otros países, se produce una efervescencia de grupos sociales que reclaman derechos específicos en nombre de su diferencia cultural. En tal sentido, ¿esos reclamos son por una mejor “redistribución” de la riqueza o por un correcto “reconocimiento” o por una real “representación” en la vida política?, ¿es la lucha contra la desigualdad (o la promoción de la justicia social) un proyecto de la sociedad o del Estado? y ¿de quién es la preocupación por la desigualdad?

A la luz de lo revisado, pareciera que la desigualdad es inevitable, pero también la historia nos confirma que su persistencia produce malestar. Por la relación que mantiene con el contexto social, con la carga moral que la define y con la posición política desde donde se la enuncia, la desigualdad es fundamentalmente un problema de múltiples dimensiones con las que se relaciona y de las varias formas que adopta. Por ello, ¿sería acaso lo más correcto hablar de desigualdades antes que de desigualdad? Pero, sobre todo, las desigualdades son un problema de intensidad, de relaciones entre grupos, de grados de aceptación sobre la profundidad de sus brechas, de cómo se construye en los imaginarios sociales. Es en esta última línea en la que podría encontrarse el espacio para las soluciones al problema de las desigualdades.

## Bibliografía

APEL, Karl-Otto

- 1998 *Teoría de la verdad y ética del discurso*. Barcelona: Paidós.

APPIAH, Anthony

- 2007a *Cosmopolitismo. La ética en un mundo de extraños*. Buenos Aires: Katz Editores.

- 2007b *La ética de la identidad*. Buenos Aires: Katz Editores.

BENHABIB, Seyla

- 2006 *Las reivindicaciones de la cultura. Igualdad y diversidad en la era global*. Buenos Aires: Katz Editores.

BOURDIEU, Pierre

- 1985 *Razones prácticas: sobre la teoría de la acción*. Madrid: Anagrama.

- 2000 *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. Madrid: Taurus.

CHATTERJEE, Partha

- 2007 *La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*. Lima: IEP/CLACSO/SEPHIS.

COBO, Rosa

- 1995 *Fundamentos del patriarcado moderno. Jean Jacques Rousseau*. Madrid: Ediciones Cátedra.

DIETERLEN, Paulette

- 2003 *La pobreza: un estudio filosófico*. México D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México y FCE.

DUBET, François y François MARTUCCELLI

- 2000 *¿En qué sociedad vivimos?* Buenos Aires: Losada.

DWORKIN, Ronald

- 1984 *Los derechos en serio*. Barcelona: Editorial Ariel.

FITUSSI, Jean-Paul y Pierre ROSANVALLON

- 1997 *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.

FOUCAULT, Michael

- 1991 *Saber y verdad*. Madrid: La Piqueta.

## FRASER, Nancy

- 1997 *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición postsocialista.* Bogotá: Siglo del Hombre Editores/Universidad de los Andes.
- 2008 *Escalas de la justicia.* Barcelona: Herder.

## FRASER, Nancy y Axel HONNETH

- 2006 *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico.* Madrid: Morata y Paideia.

## GOOTENBERG, Paul

- 2004 “Desigualdades persistentes en América Latina: historia y cultura”. *Alteridades*, 14 (28): 9-19.

## HABERMAS, Jürgen

- 1987 *Teoría de la acción comunicativa.* Madrid: Taurus.
- 1998 “La modernidad, un proyecto incompleto”. En H. Foster (coord.), *La posmodernidad.* Barcelona: Kairos.
- 1999 *La inclusión del otro.* Estudios de teoría política. Barcelona: Paidós.
- 2000 *Verdad y justificación.* Madrid: Trotta.
- 2002 *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío.* Madrid: Editora Nacional.
- 2008 *El discurso filosófico de la modernidad.* Buenos Aires: Katz Editores.

## HAYEK, Friedrich

- 1998 *Los fundamentos de la libertad.* Madrid: Unión Editorial.

## HÖFFE, Otfried

- 2003 *Justicia política.* Barcelona: Paidós Ibérica/Editorial Paidós.
- 2007 *Ciudadano económico, ciudadano del Estado, ciudadano del mundo. Ética política en la era de la globalización.* Buenos Aires: Katz.
- 2008 *El proyecto político de la modernidad.* Buenos Aires: FCE.

## HONNETH, Axel

- 1997 *La lucha por el reconocimiento: por una gramática moral de los conflictos.* Barcelona: Editorial Crítica.

## HORKHEIMER, Mark y Theodor ADORNO

- 1998 *Dialéctica de la Ilustración. Fragmentos filosóficos.* Madrid: Trotta.

KANT, Inmanuel

- 2004 “¿Qué es la Ilustración?”. En *¿Qué es la Ilustración? y otros escritos de ética, política y filosofía de la historia*. Madrid: Alianza Editorial.

KYMLICKA, Will

- 1996 *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós.  
2003 *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Barcelona: Paidós.

LUHmann, Niklas

- 1998 *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*. Barcelona: Anthropos Editorial.

MARTUCELLI, Danilo

- 2007 *Lecciones de sociología del individuo*. Lima: PUCP.

MOUFFE, Chantal

- 1999 *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Buenos Aires: Paidós.

Nozick, Robert

- 1991 *Anarquía, Estado y utopía*. Buenos Aires: FCE.

NUSSBAUM, Martha

- 1995 *Justicia poética*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.  
2002 *Las mujeres y el desarrollo humano*. Barcelona: Herder.

NUSSBAUM, Martha y Amartya SEN (comps.)

- 2000 *La calidad de vida*. México D. F.: FCE.

RAWLS, John

- 1995 *Teoría de la justicia*. México D. F.: FCE.  
2004 *La justicia como equidad. Una reformulación*. Buenos Aires: Paidós.

REYGADAS, Luis

- 2004 “La redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional”. En *Política y Cultura* (22): 7-25.

ROUSSEAU, Jean-Jacques

- 1977 *Discursos de la Academia de Dijon*. Madrid: Ediciones Paulina.

SEN, Amartya

2000 *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta.

TAYLOR, Charles

1993 *El multiculturalismo y la política de reconocimiento*. México D. F.: FCE.

TILLY, Charles

2000 *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial.

WALZER, Michael

1993 *Las esferas de la justicia: una defensa del pluralismo y la igualdad*. México D. F.: FCE.

YOUNG, Iris Marion

2000 *La justicia y la política de la diferencia*. Madrid: Cátedra.

# LA DESIGUALDAD EN LAS CIENCIAS SOCIALES PERUANAS: ITINERARIO Y TEMAS DE LA AGENDA ACTUAL

MARTÍN TANAKA<sup>1</sup>

La desigualdad ha sido objeto permanente de interés en nuestras ciencias sociales, de manera explícita o implícita, y ha sido siempre un tema controvertido, dadas las distintas maneras de entenderla y las implicancias políticas (y éticas) que se desprenden de ellas, así como por las diferencias en los diagnósticos sobre su situación y características en el país. En este trabajo, nos propusimos estudiar las maneras con que las ciencias sociales peruanas han abordado el tema de la desigualdad, con el objetivo de llegar a una suerte de “estado de la cuestión” que permita esbozar una agenda de investigación pertinente en el momento actual. ¿Cómo abordar una producción muy rica, variada y dispersa, en la que el tema ha sido ciertamente abordado, aunque la mayoría de las veces no de manera directa?<sup>2</sup> La mejor opción pareció partir del análisis de los principales paradigmas, escuelas o modelos teóricos desde los cuales se ha abordado el problema de la desigualdad en el país. Así, puede afirmarse que, en las ciencias sociales peruanas, han sido muy influyentes, desde la década de 1960, dos aproximaciones con pretensiones de “gran teoría”: el funcionalismo estructural y el marxismo. Y toda “gran teoría” tiene explícita o implícitamente una imagen, una valoración y una explicación de

- 
1. Este texto contó con la valiosa asistencia de Jorge Morel. Agradezco mucho los comentarios hechos a versiones preliminares de este texto, especialmente los de Julio Cotler, Ludwig Huber, Ricardo Cuenca, María Isabel Remy, Marcos Cueto, Patricia Ames y Ramón Pajuelo.
  2. Uno de los pocos y muy importantes estudios en los que se aborda la desigualdad de manera directa es en el clásico de Webb y Figueroa (1975). Un análisis teórico reciente sobre la desigualdad en las ciencias sociales peruanas puede verse en Plaza (2005).

la dinámica de la desigualdad, así como de sus alcances y consecuencias,<sup>3</sup> como puede verse en la producción académica generada bajo su influencia. Aproximarse a los estudios de la desigualdad partiendo desde estas dos grandes teorías nos ayudará a organizar una producción muy amplia, cuyos alcances o influencias se mantienen hasta el momento (de maneras más implícitas que explícitas). A estas influencias habría que sumar otras más recientes, propias de las últimas dos décadas, marcadas por el predominio de un sentido común neoliberal en la década de los años noventa y, después, por la proliferación de teorías de “alcance medio” y especializadas, en el marco del debilitamiento de las imágenes totalizadoras de la realidad social.

De otro lado, dar cuenta de las maneras diferentes de pensar la desigualdad desde distintos paradigmas teóricos nos ayuda a evitar miradas unilaterales; cuestión importante, porque se encontrará que algunos temas resultarán relevantes o no y las evidencias disponibles serán consideradas según el marco interpretativo con el que se piensen. Y no es posible definir a priori qué marco teórico es “superior” a otro desde posturas puramente ideológicas que dependen de las preferencias del observador.

Así las cosas, ¿con qué criterio hacer un “balance” o un “estado de la cuestión” sobre el tema de la desigualdad en las ciencias sociales peruanas? La respuesta está en la relación entre las teorías y los grandes cambios sociales y políticos por los que ha pasado nuestro país; a la luz de esta confrontación, algunos enfoques resultan más pertinentes que otros, alumbran áreas de la realidad que resultan centrales, y plantean preguntas que llevan a agendas de investigación más productivas. Así, en este texto, planteo que el funcionalismo estructural ha sido muy pertinente para analizar los desafíos de la modernización y sus asimetrías en nuestro país; que el marxismo ha sido útil para pensar en los sectores beneficiados, postergados y perjudicados por los modelos de desarrollo y la medida en que sus intereses son contradictorios (más precisamente si su relación establece una relación de suma cero); con la hegemonía del neoliberalismo, la temática de la desigualdad se desdibujó y fue reemplazada por la preocupación sobre la pobreza y la compensación de los costos que tuvieron las políticas de ajuste estructural mediante políticas sociales focalizadas eficientes, preocupación que sigue siendo pertinente; por último, en los últimos años, al manifestarse los límites del neoliberalismo, una fructífera área de investigación ha sido la del “redescubrimiento” del Estado y la importancia de sus capacidades burocráticas e institucionales

---

3. Aquí entendemos “gran teoría” siguiendo a autores como Alexander (1992), quien se refiere así a las teorías que buscan dar cuenta del conjunto de las dimensiones de la vida social.

tanto para explicar las causas de la desigualdad como para plantear propuestas viables para combatirla.

Finalmente, pensando en una agenda de investigación hacia el futuro, considero que es importante partir de la constatación de que, en las últimas décadas, se han dado en el país cambios muy profundos, por lo que habría que enfatizar, de un lado, el estudio de las nuevas formas de desigualdad (así como abordarlas desde un instrumental teórico y metodológico más sofisticado) y, del otro, la creciente importancia de la reivindicación del derecho a la diferencia y de la política de la identidad, junto a las demandas de igualdad e integración tradicionales, dentro de esquemas de *igualdad compleja*.

\* \* \*

En lo que sigue, analizaré cómo ha sido pensada la desigualdad desde las ciencias sociales peruanas, en términos muy generales, sin pretensiones de exhaustividad y siguiendo un orden gruesamente cronológico.<sup>4</sup> A lo largo de la exposición, marcaré etapas e influencias preponderantes y llamaré la atención sobre los “legados” que estos marcos teóricos han dejado sobre las maneras de pensar la desigualdad en el Perú actual. Así, en la década de 1960, puede registrarse una fuerte influencia tanto de la sociología funcionalista estructural, al pensarse los retos que planteó el acelerado proceso de modernización de la sociedad peruana, como del marxismo, al considerarse cómo determinadas estructuras de poder locales y transnacionales definían relaciones de dominación y dependencia que limitaban ese desarrollo. En la década de 1980, se produjo una suerte de competencia entre diversos enfoques de alguna manera tributarios de estas dos grandes tradiciones teóricas, entre los que destacan una lectura gramsciana del marxismo y visiones que trataron de dar cuenta de la continuidad histórica del entrecruzamiento entre las situaciones de clase, etnidad y región, así como el surgimiento de un vigoroso paradigma liberal. Este último se convirtió en hegemónico en la década de 1990, al amparo de las reformas neoliberales, lo que llevó a una suerte de soterramiento (por lo menos en el corto plazo) de la temática de la desigualdad, para priorizar la atención a la pobreza. Finalmente, en el marco del debilitamiento del paradigma neoliberal en la última década, de las grandes teorías, en general, y de la creciente adopción de teorías del “alcance medio”, un aporte sustantivo ha sido la recuperación de la preocupación por el Estado y por

---

4. Para ser más preciso, cuando, en este texto digo “ciencias sociales”, en realidad me estoy refiriendo principalmente a estudios sociológicos y politológicos. Esto obedece a mis propias limitaciones y a que otros campos serán abordados por otros trabajos dentro de este volumen.

sus capacidades burocráticas e institucionales, relativamente ausentes en los enfoques anteriores. El texto termina planteando algunos temas con el objetivo de aportar a la construcción de una agenda de investigación sobre la desigualdad en el Perú de hoy a luz de la discusión presentada.

## La influencia (rara vez explícita) del funcionalismo estructural

El pensamiento social y político peruano tiene una larga y rica tradición, de la cual ha formado parte la reflexión sobre la desigualdad. Podría decirse que la reflexión contemporánea sobre la desigualdad se inició con los debates que plantearon autores como José Carlos Mariátegui, Víctor Raúl Haya de la Torre y Víctor Andrés Belaúnde en las primeras décadas del siglo XX.<sup>5</sup> Desde este horizonte, los temas centrales eran los retos de la construcción de un Estado-nación, la identidad nacional y el “problema indígena”, el problema de la tierra y la necesidad de limitar o terminar con el latifundio, la apuesta por generar una industria que fuera soporte económico de un proyecto político modernizador, la limitación al control de los recursos naturales por parte de empresas extranjeras, y el papel del Estado y de las distintas clases sociales en los proyectos políticos que se proponen llevar adelante estos objetivos. Estos temas marcaron la agenda de debate nacional a lo largo del siglo XX hasta que el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, en su primera fase (1968-1975), “agotó” en gran medida esta agenda y configuró, en adelante, una situación social nueva.<sup>6</sup>

La reflexión sobre el carácter cambiante de la sociedad peruana empezó a darse en los primeros centros de enseñanza e investigación en ciencias sociales del país;<sup>7</sup> desde las décadas de 1950 y 1960, estas nacientes disciplinas (en el sentido más profesional e institucional del término) empezaban a esbozar una agenda de investigación marcada temáticamente por el interés en las transformaciones sociales que estaban ocurriendo de manera acelerada en esa época (migración, urbanización, movilizaciones campesinas y su impacto en la estructura social del mundo rural, entre otros). En términos teóricos, estos temas fueron abordados desde una combinación de influencias, principalmente del funcionalismo

- 
5. Para una revisión del pensamiento de estos autores, puede consultarse Castro (2006); Gonzales (1996); y Adrianzén, ed. (1987); entre otros.
  6. Para una ampliación sobre el rol del velasquismo en la configuración del nuevo Perú, puede verse Tanaka (2002). Sobre las reflexiones a propósito de la desigualdad y de las diferencias en el pensamiento social peruano, véase Rochabrun (2007b).
  7. Sobre el desarrollo institucional de las ciencias sociales y de los estudios políticos, véase Panfichi y Alvarado (2009).

estructural y el marxismo, corrientes hegemónicas en las ciencias sociales de entonces; desde el primero, el tema de la desigualdad empezó a ser pensado desde la teoría de la estratificación social.<sup>8</sup>

Desde el funcionalismo estructural,<sup>9</sup> la desigualdad no aparece como un problema en sí: más bien, es percibida como algo “natural”, asociado a las diferencias de iniciativa y esfuerzo que son recompensadas o castigadas por mecanismos de mercado. En tanto la economía de mercado funcione, haya competencia, pluralismo político, una estructura social diversificada y con movilidad social, y valores que configuren una “cultura cívica”,<sup>10</sup> la desigualdad es percibida como un estímulo, un incentivo a la superación personal. La desigualdad se convierte en problema cuando ocurre todo lo contrario: si en lo social no hay movilidad suficiente, cuando en los estratos sociales las múltiples afiliaciones e identidades individuales se superponen y refuerzan, y generan divisiones profundas;<sup>11</sup> cuando, en lo psicológico y cultural, se producen brechas entre expectativas y capacidades que generan frustración<sup>12</sup> y favorecen la proliferación de ideologías extremistas; o cuando la economía de mercado es “torpedeada” por prácticas monopólicas en los agentes privados o populistas por parte de los políticos y autoridades públicas. Estos problemas se asocian a los desafíos de la modernización y de un cambio social acelerado, que generan “asincronías” o desajustes entre esferas sociales que deberían tender a la integración y la complementación. Como recomendaciones y propuestas de política, desde estos referentes, aparecen como temas centrales la necesidad de mantener un equilibrio entre las expectativas ciudadanas y las posibilidades institucionales del Estado para dar respuesta a ellas; el rescate de valores y referentes de unidad nacional; la importancia de la educación, tanto para promover los valores de una “cultura cívica”

---

8. Véase, en particular, la fascinante literatura referida a cómo los procesos de modernización producen cambios en las identidades sociales y políticas, expresadas en “el surgimiento del grupo cholo”. Entre otros, véanse Quijano (1967), Cotler (1968, 1969 y 1978), Alberti y Cotler (1972), Fuenzalida (1970). El “grupo cholo” era visto, desde esta perspectiva, como la posibilidad de constituir un grupo integrador, “verdaderamente nacional”.

9. Un par de referencias teóricas básicas serían Parsons (1964) y Merton (1968). Para visiones más recientes, véase Alexander (1997a y 1997b).

10. Véase Almond y Verba (1963).

11. Tema resaltado por Lipset (1963) al analizar las relaciones entre desarrollo económico y democracia política.

12. Son ideas centrales en el concepto de ‘deprivación relativa’ empleado, por ejemplo, por Ted Gurr (1970) para analizar la protesta política. También están asociadas al concepto de ‘anomia’, del que comentaremos más adelante.

como para establecer una lógica de igualdad de oportunidades; el combate a ideologías y valores extremistas; la promoción de políticas de mercado, tanto en sectores de bajos ingresos, mediante la creación de oportunidades de desarrollo, como en sectores altos, por medio del combate a la formación de privilegios, para así lograr una intensa movilidad social, entre otros.

El análisis funcionalista estructural marcó fuertemente los primeros estudios sociales en el Perú. Posteriormente, la adhesión explícita mayoritaria a marcos teóricos marxistas (desde la década de los años setenta en adelante en todas las ciencias sociales en América Latina) llevó a desconocer o rechazar su influencia. El funcionalismo estructural empezó a ser desacreditado, me parece que injustamente, por conservador; digo injustamente porque una teoría debería ser evaluada fundamentalmente según sea útil o no para analizar y dar cuenta de la realidad concreta antes que por las implicancias políticas que pueda tener ese análisis, y ese es el criterio que seguimos en este trabajo. A pesar de esto, sentidos comunes asociados con esta teoría son registrables desde entonces hasta hoy, aunque no de manera explícita, y ello como consecuencia de su gran utilidad para pensar los problemas de la modernización del país, que siguen siendo pertinentes para la actualidad. Haríamos bien en reconocer esas influencias para poder trabajarlas mejor desde el punto de vista teórico.

Considérense, por ejemplo, los debates referidos a la naturaleza del crecimiento económico ocurrido en el país en los últimos años. De un lado, se sostiene que se ha configurado una suerte de “neodualismo” en el país, lo que revelaría una profunda “heterogeneidad estructural”; es decir, la coexistencia de sectores tradicionales y muy pobres con sectores muy modernos e integrados a la economía y valores globales, con relaciones débiles entre sí, hecho que habría quedado demostrado por los resultados de las elecciones de 2006.<sup>13</sup> Esto marcaría claramente nuestro sistema de estratificación social, en el que se mantendría la tradicional superposición de identidades socioeconómicas, étnicas y regionales que generan marginalidad, exclusión, brechas y “abismos” sociales que cuestionan la viabilidad de un proyecto nación de lo criollo-mestizo.<sup>14</sup> Estas brechas se habrían expresado también en procesos de “modernización trunca en determinadas regiones”, que explicarían incluso la acogida o resistencia hacia Sendero Luminoso de acuerdo con el grado de modernidad o exclusión de las mismas según el Informe de la Comisión

---

13. Véanse, al respecto, Tanaka y Vera (2008) y los análisis de los resultados de las elecciones de 2006: Vergara (2007), Sulmont (2009) y Ames y Ponce (2009), entre muchos otros.

14. Al respecto, véase el trabajo de Patricia Ames en este volumen.

de la Verdad y Reconciliación (CVR 2003).<sup>15</sup> Por el contrario, tenemos también visiones “optimistas” que sostienen que el crecimiento de los últimos años es más integrador y que ha reducido las desigualdades, a diferencia de experiencias del pasado.<sup>16</sup> Arellano (2010), desde un punto de vista de largo plazo, sostiene que, como consecuencia de las migraciones, la reforma agraria, la hiperinflación de finales de la década de 1980, el crecimiento de la economía informal, de las ciudades provincianas y de la creciente presencia de políticos de origen popular, la movilidad y el cambio se imponen sobre la tradición y la mera adaptación, lo que habría dado lugar a un amplio sector social con aspiraciones, estilos de vida e identidades de clase media, con consecuencias estabilizadoras para el sistema social.

Estas controversias se expresan también en el plano político. Piénsese en las discusiones sobre la vigencia del populismo en nuestro país,<sup>17</sup> explicado en función de la existencia de sociedades transitando entre órdenes tradicionales que no terminan de desaparecer y órdenes modernos que no terminan de consolidarse, con una masa de población en un “estado intermedio”, que rechaza los valores y formas de autoridad tradicionales, pero que tampoco ha asumido valores democráticos y ciudadanos, y que constituiría un escenario propicio para la aparición de liderazgos verticales y autoritarios que buscan movilizar al pueblo apelando a la noción de la integración al orden político de sectores excluidos por un “orden tradicional” que debe ser derribado. También hay una fuerte influencia del paradigma funcionalista-estructural en los debates sobre la lógica de las protestas y movilizaciones sociales, que han aumentado claramente en los últimos años: ellas serían consecuencia del desajuste entre las expectativas que genera una economía en crecimiento, una expansión de las industrias extractivas, un aumento de los recursos presupuestales de gobiernos regionales y locales, y un débil desarrollo institucional, incapaz de convertir las oportunidades que se abren en beneficios concretos para la población.<sup>18</sup>

---

15. Véase el debate del 1 de octubre de 2009 entre Marfa Isabel Remy, Javier Torres y Guillermo Robachbrún en el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), accesible en <[http://www.iep.org.pe/videos\\_modernizaciones\\_truncas.php](http://www.iep.org.pe/videos_modernizaciones_truncas.php)>.

16. En este sentido, véase De Althaus (2008).

17. Véase el clásico trabajo de Germani (1965) sobre el populismo latinoamericano, en general, y sobre el peronismo, en particular.

18. Considérese que el *Informe Final* de la CVR plantea una explicación basada en el funcionalismo estructural y la teoría de la depravación relativa para estudiar la radicalización y el extremismo político de sectores universitarios, claves en el surgimiento y dinámica de Sendero Luminoso. En el mismo sentido, véase Degregori (1990).

## Las lecturas marxistas de la realidad peruana

Desde finales de la década de 1960, nuestro país pasó por un acelerado y profundo proceso de reformas estructurales durante el gobierno militar del general Velasco, que generó mucha controversia, polarización y movilización social. El tema central de debate, en aquellos años, giraba en torno de las características del modelo económico, político y social que se configuraba, así como del rumbo futuro que debía seguir el país. Y, sobre ese rumbo, había posiciones muy contradictorias. Cada una expresaba y concitaba el respaldo de sectores e intereses sociales diferentes y bien definidos. Este contexto hizo que el paradigma funcionalista estructural empezara a perder influencia y que el marxismo se convirtiera en el referente teórico predominante de las ciencias sociales, que pasaron por un proceso de creciente politización y radicalización, tal como sucedió en toda América Latina. El énfasis en los conflictos, entendidos como consecuencia de las contradicciones de clase, ocupó el centro de las lecturas de la realidad social.

El marxismo asumió, en la década de los años setenta, la forma de un marxismo estructuralista, fuertemente influido por autores como Louis Althusser y Nicos Poulantzas,<sup>19</sup> y se dejaron relativamente de lado otras vertientes.<sup>20</sup> Desde esta perspectiva, la desigualdad es mirada desde la teoría de las clases sociales y aparece como consecuencia de una lógica de explotación. La vida social requiere la conversión de la naturaleza en bienes que, en el capitalismo, asumen la forma de mercancías; esa conversión se realiza mediante el proceso de la producción, en el que se relacionan actores con intereses esencialmente conflictivos: los poseedores de los medios de producción y los que venden su fuerza de trabajo. Las desigualdades aparecen como la consecuencia lógica de un esquema de producción en el cual los primeros se apropián sistemáticamente del valor generado por los segundos, por lo que se trataría de un orden condonable tanto política como moralmente. No solo eso: la lógica de la acumulación y la competencia impondrían una tendencia prácticamente inevitable hacia la concentración de la riqueza en pocas manos y al “despojo” del resto. En la reproducción del orden social, las clases desarrollan una identidad y representaciones específicas, y aparece, así, el plano de la cultura.

---

19. Véanse Althusser (1969) y Poulantzas (1969).

20. Piénsese, por ejemplo, en el marxismo historicista inglés —véase Thompson (1966 y 1980)— o el “marxismo analítico” —una visión general puede verse en Roemer, ed. (1986)—. Es importante señalar que algunos de los temas centrales dentro de esta última corriente son precisamente la desigualdad, la injusticia, la distribución de la riqueza, la explotación y la teoría de clase. Al respecto, véanse Roemer (1982), Cohen (1995) y Wright (2010).

La lucha de clases, surgida del plano económico-social, tiene una correspondencia con los conflictos políticos, donde hay proyectos que defienden la reproducción del orden establecido y otros que lo cuestionan. Estos conflictos se expresan también en la cultura, bajo la forma de la tensión entre las ideologías legitimadoras del orden social, que “naturalizan” las diferencias y encubren su origen en la explotación, y un discurso crítico que desnudaría la “verdadera” naturaleza de las cosas. Estos postulados de análisis sobre las sociedades nacionales se complementan con una mirada global sobre los circuitos internacionales de acumulación de la economía capitalista y la inserción de los países en los mismos, que generan situaciones de dominación y explotación, temas resaltados por la teoría de la dependencia, que caracterizó a las sociedades latinoamericanas como primario-exportadoras y subordinadas a las economías de los países desarrollados.<sup>21</sup>

De acuerdo con este diagnóstico, la desigualdad solo podría ser enfrentada cambiando el patrón de acumulación capitalista, dejando una lógica de apropiación privada de los excedentes guiada por mecanismos de mercado y pasando a un sistema socialista, en el que el Estado controlara el flujo de los excedentes sociales para asignarlos en función de la atención de las necesidades de la población. Para esto, es necesaria una revolución social y política: en la década de 1970, la mayoría de la izquierda parecía preconizar esquemas insurreccionales de revolución, mientras que, en la década siguiente, inició una conflictiva e inacabada asunción de un paradigma democrático, como veremos.<sup>22</sup>

El problema y desafío para el paradigma marxista así entendido, en países como el nuestro, ha estado en la debilidad de las “determinaciones” del capitalismo y la persistencia de relaciones sociales “precapitalistas” que escapan al análisis tradicional de clase. Esto llevó a grandes discusiones referidas al carácter “predominantemente capitalista” o “predominantemente feudal” del país, o a la particular “articulación de modos de producción” de la “formación económico-social” peruana.<sup>23</sup> Parte de esta discusión es cómo la dinámica capitalista se relacionó con otro tipo de dinámicas de explotación y opresión “premodernas”, en las que intervienen variables étnicas y regionales, aunque la posición tradicional de la

---

21. Sobre la teoría de la dependencia, pueden revisarse los clásicos Cardoso y Faletto (1975) y Marini (1973), entre muchos otros.

22. Véase, al respecto, Lechner (1986).

23. Nótese que el debate sobre la “articulación de modos de producción” se emparenta relativamente con el de la “marginalidad” y con el de la “heterogeneidad estructural”, y, por esa vía, con debates asociados con el funcionalismo estructural. Si bien contrarios en sus consecuencias políticas, ambas corrientes teóricas comparten la pretensión de “gran teoría” y un razonamiento sistemático, por lo que no es extraño encontrar puntos de contacto. Sobre estas cuestiones, véase Nun (1969).

izquierda peruana fue considerar que el problema del indio en realidad es un problema de propiedad de la tierra y, por lo tanto, es socioeconómico, no identitario o cultural, tal como lo definió José Carlos Mariátegui en la década de 1920. Estos debates eran muy politizados, porque tenían importantes consecuencias prácticas: de la caracterización hecha, se deducía una estrategia, un plan de acción política, se definía sobre qué sectores se debía actuar y qué actor social debía ser priorizado.<sup>24</sup> Si bien estos debates fueron muy políticos, también hubo algún espacio, aunque reducido, para un debate académico: fue el caso, por ejemplo, de algunos debates sobre el carácter del capitalismo en el Perú, la debilidad de los mecanismos de mercado y, al mismo tiempo, los cambios generados en entornos tradicionales,<sup>25</sup> así como sobre la relación entre la economía informal y la dinámica capitalista a través de mecanismos de subcontratación y mercados secundarios (Grompone 1985) o sobre la articulación entre el mundo de los movimientos sociales y el de las clases y la economía capitalista a través de lógicas en las que se confrontan modelos alternativos de desarrollo, en los que los intereses se articulan no solo a propósito de las relaciones de producción, sino también de distribución de los excedentes sociales (Sulmont 1987).

La influencia del paradigma marxista ha sido y continúa siendo muy grande en nuestras ciencias sociales y más allá. Mencionaba más arriba que el diagnóstico de la explotación de clase asumía también una dimensión moral. Por esta vía, cabe rescatar las discusiones planteadas desde la vertiente progresista de la Iglesia católica y la Teología de la Liberación, influyente tanto en sectores académicos como políticos. Desde este ángulo, se llama la atención sobre lo escandalosa que es la situación de pobreza e injusticia, y cómo “la opción preferencial por los pobres” se justifica en la fe en dios y en el “escándalo de la cruz”: lo padecido por Jesucristo como hombre se asemeja a la historia personal de muerte de miles de latinoamericanos oprimidos; frente a ella, los cristianos tienen que reaccionar.<sup>26</sup> Y esa opresión responde a condiciones estructurales esencialmente injustas, marcadas por una lógica egoísta propia del capitalismo. Podría decirse que las ideas marxistas han permeado profundamente nuestra cultura política en general, a través de lo que Portocarrero y Oliart (1989) llamaron “la idea crítica” del Perú, transmitida a través de la escuela pública por maestros fuertemente marcados por ideas marxistas. Según este sentido común, nuestro país, siendo rico, vive en la pobreza y sufre de altos niveles de desigualdad como consecuencia del abuso y la

24. Sobre estos debates, véase Montoya (1970).

25. Sobre estos temas, véanse Rochabrun (2007a) y Montoya (1980), entre otros.

26. Véanse Gutiérrez (1971) y Gallego y Ames, eds. (2003).

apropiación de la riqueza por parte de potencias extranjeras, y de las clases y sectores dominantes. Estos rasgos de la cultura política pueden registrarse también en indicadores como los registrados por el Latinobarómetro; en la encuesta de 2008, ante la pregunta “¿Diría usted que su país está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio, o que está gobernado para el bien de todo el pueblo?”, Perú resulta el país más convencido en toda la región (junto a República Dominicana) de que se gobierna a favor de los poderosos.

Si bien, desde finales de la década de 1980, el paradigma marxista entró en crisis, sus sentidos comunes siguen siendo muy fuertes en nuestra cultura política. En cuanto a la producción de ciencias sociales, en la década de 1990, su influencia entró en un franco declive, pero, desde finales de esa década, con la crisis del modelo neoliberal, ha vuelto a tener presencia, aunque de nuevas maneras, como veremos. El sentido común marxista es útil para analizar qué intereses sociales han sido beneficiados y cuáles han sido subordinados con los cambios ocurridos en los últimos años, las conexiones entre los intereses predominantes y las políticas promovidas por los Estados, y las maneras en las que esas asociaciones menoscaban la posibilidad de defender los intereses de la mayoría de la población. El Estado y la política aparecen como “capturados” por los intereses dominantes,<sup>27</sup> y ese control se extiende al plano simbólico y de la cultura.<sup>28</sup> De otro lado, si bien ya no se plantea la superación de los problemas de la desigualdad con la propuesta de dejar el capitalismo para pasar a un modelo de sociedad socialista o comunista, sí se señala la necesidad de terminar con el modelo neoliberal y de adoptar algún modelo “alternativo”, de contornos todavía no precisos, basado en diversas formas de producción autogestionarias, solidarias y participativas.<sup>29</sup> En el plano político, no se plantean más estrategias revolucionarias insurreccionales para tomar el poder; más bien, ha surgido, en los últimos años, la apelación a la soberanía popular, expresada en Asambleas Constituyentes y en nuevas Constituciones, como mecanismo para ir más allá de régimen liberales representativos de partidos y fundar regímenes alternativos que enfatizan mecanismos participativos y formas de democracia directa.

---

27. En nuestro medio, véanse los trabajos de Durand (2010, 2004 y 2003), entre otros.

28. Véanse trabajos como los de Portocarrero et ál., eds. (2010) y Ubilluz (2006), por ejemplo.

29. En la línea de las propuestas de autores como Santos, ed. (2007).

## La década de 1980: diversidad de proyectos políticos y desestructuración de la sociedad

En toda América Latina, la década de 1980 es la de la consolidación de una “nueva ola democrática” que puso fin a los gobiernos militares, abrumadoramente mayoritarios en la década anterior, e hizo que progresivamente todos nuestros países (salvo Cuba) adopten regímenes democráticos liberales. En nuestro país, este proceso estuvo signado por la constitución de una arena política plenamente inclusiva, por primera vez sin restricciones o exclusiones, que dio lugar a un incipiente sistema de partidos competitivo en torno a clivajes ideológicos.<sup>30</sup> Las ciencias sociales, en esos años, de alguna forma, reflejaron la pluralidad, amplitud y polarización de las opciones políticas existentes aunque siguiendo tradiciones intelectuales enmarcadas gruesamente dentro de los paradigmas mencionados anteriormente.

Así, apreciamos la continuidad y actualización de diversas visiones de inspiración marxista: en estos años, se consolidan visiones del país como las propuestas por la revista *Márgenes*, que nucleaba un colectivo intelectual que enfatizaba la persistencia histórica de situaciones de exclusión que entrecruzaban elementos clasistas, étnicos y regionales, que, a su vez, explicaban la creciente conflictividad del país.<sup>31</sup> Esta conflictividad se expresaba en el auge de movimientos sociales, partidos de izquierda y grupos insurreccionales que se enfrentan a un Estado excluyente por naturaleza. Al mismo tiempo, otros sectores, nucleados en la revista *El Zorro de Abajo*, denunciaron los límites de un razonamiento determinista asociado a las lecturas estructuralistas del marxismo, e intentaron rescatar la importancia de actuar dentro de los espacios abiertos por la democracia representativa en el Estado y en la política institucional. En esta línea, se recuperó, como en el conjunto de América Latina, el pensamiento de autores como Antonio Gramsci. En este marco, la desigualdad no enfrenta tanto clases a clases como a “bloques históricos” en pugna; se crea un “campo nacional-popular” que disputa la hegemonía social al bloque articulado por las clases dominantes. El diagnóstico parte del supuesto de que la constitución del campo nacional-popular expresa ciertos procesos de integración y democratización en curso, que se enfrentan a intereses asociados al mantenimiento del statu quo, y que este enfrentamiento discurre en el plano social, pero también en el político y el estatal. En esta visión, el Estado refleja el predominio de ciertos intereses, pero

---

30. Véanse Huntington (1993) y Tanaka (1998).

31. Dentro de este grupo, destaca la figura de Alberto Flores-Galindo. Véase, entre otros, Flores-Galindo (1987).

es posible democratizarlo de manera parcial hasta cambiar su carácter, por lo que no correspondería una estrategia de “asalto” al poder, sino una de construcción de una hegemonía social.<sup>32</sup> Estos debates dentro de la izquierda tenían implicancias políticas inmediatas: por ejemplo, de los diagnósticos, se deducía la actitud que debía tener la izquierda respecto del Partido Aprista Peruano, en el poder entre 1985 y 1990. ¿Se debía optar por una actitud de oposición y confrontación frontal, o debían buscarse acuerdos para fortalecer un bloque contra grupos conservadores? De otro lado, ¿qué actitud debía tener la izquierda frente a Sendero Luminoso? ¿Debía ser visto como la expresión retorcida de una reivindicación popular, por lo que debía ser enfrentado políticamente, o era su negación y debía ser condenado y combatido policial y militarmente?<sup>33</sup>

En estos años, se prestó también creciente atención al mundo popular de origen migrante, con cada vez más presencia e influencia política, bajo el rótulo temático de “la informalidad”. Este mundo resultó cada vez más difícil de pensar en términos clasistas convencionales, por lo que una perspectiva marxista tuvo poco que decir. Algunos análisis presentan algunos elementos de continuidad con la discusión referida al proceso de “cholificación” de las décadas de 1960 y 1970, aunque no de manera explícita: en esta línea, se dieron lecturas muy optimistas respecto del empuje de estos sectores emergentes, capaces de fundar un mejor orden, más integrador, alternativo al propuesto por el Estado tradicional criollo-mestizo.<sup>34</sup> De otro lado, la reflexión sobre estos sectores se dio en el marco de la literatura de los nuevos movimientos sociales, que observó, más bien, un proceso de constitución de actores: movimiento barrial, de jóvenes, mujeres, pequeños productores y comerciantes, que, en su conjunto, cuestionarían las bases del Estado y de su modelo de desarrollo, y serían capaces también de constituir un nuevo orden.<sup>35</sup> Pero la temática de la informalidad se abordó también desde un novedoso ángulo liberal, proveniente de otras tradiciones teóricas, vinculadas a enfoques institucionalistas y a la teoría de la elección pública. Desde esta perspectiva, la informalidad es consecuencia de la acción de un Estado burocrático excluyente, que privilegia grupos de interés rentistas, que limita la iniciativa individual

32. Véase *El Zorro de Abajo* (1985). Sobre los “zorros”, véase Gonzales (1999).

33. Al respecto, considérese la polémica entre “zorros” y “libios” sobre las relaciones entre la izquierda y el APRA. Téngase en cuenta también la polémica entre Nelson Manrique y Sinesio López, registrada en varios medios entre 1987 y 1988, sobre la relación entre política y violencia. Para Manrique, la guerra es la continuación de la política; para López, su negación.

34. En esta línea, véanse, por ejemplo, Matos (1984) y Franco (1991).

35. En esta línea, véanse Ballón (1986a y 1986b) y Degregori, Lynch y Blondet (1986).

y el funcionamiento de la economía de mercado.<sup>36</sup> Como puede verse, estas diversas perspectivas reconocen el vigor de un mundo popular que estaría sentando las bases de una sociedad más integrada e igualitaria, pero que encuentra un límite en la institucionalidad estatal. A partir de aquí, aparecen las diferencias: para algunos, de lo que se trata es de adecuar esa institucionalidad a los cambios sociales ocurridos; para otros, se trata de romper con un modelo de Estado y construir uno alternativo sobre la base de los nuevos actores sociales populares; aun para otros, en una clave individualista, se trata de liberar al Estado de su captura por grupos rentistas (“mercantilistas”).

Todos los debates reseñados hasta el momento comparten cierta expectativa respecto del potencial de los cambios sociales que se registran en esos años. Sin embargo, también hubo lecturas que vieron con preocupación signos de desestructuración y la *anomia*, y de conductas excesivamente pragmáticas, no ideológicas o basadas en valores cooperativos en amplios sectores de la población. Viendo las cosas retrospectivamente, estas visiones resultaron más acertadas. En este sentido, cabe destacar aportes como los de Hugo Neira, quien pone en el centro de su análisis una categoría central del funcionalismo estructural, la anomia. Según el autor, las ciencias sociales habían centrado su mirada en “Lo que estaba estructurado, vale decir los lazos sociales de producción, el conflicto institucionalizado, la competencia intrapartidaria, los antagonismos de algunas manera racionales” (Neira 1987: 11), con lo cual prestaban menos atención a los escenarios de desintegración igualmente palpables (falta de civismo, violencia, narcotráfico, entre otros). Otro tipo de visiones que compartieron esta visión crítica se pueden encontrar en trabajos como el de Pásara et ál. (1991), en el que, al analizar los movimientos sociales, se llamó la atención no sobre su potencial transformador, sino sobre su dependencia ante la acción de organizaciones no gubernamentales (ONG), su vulnerabilidad frente a prácticas clientelistas, la instrumentalización de las organizaciones sociales por líderes politizados y con agendas propias, etc. Hacia el futuro, estas visiones, más bien, preveían una situación en la que los procesos de desestructuración reducirían las capacidades colectivas para enfrentar la crisis, y, por lo tanto, el potencial igualador de los cambios sociales quedaba menoscabado. La crisis podría sentar las bases para proyectos autoritarios, capaces de generar certezas en situaciones de alta incertidumbre. En efecto, la década siguiente fue “la década de la antipolítica”.<sup>37</sup>

---

36. El principal representante de esta corriente es Hernando de Soto (1987).

37. Véase Degregori (2000).

## La discusión reciente: "auge y caída" del neoliberalismo, y el nuevo papel del Estado

Todos estos debates se vieron interrumpidos, al ingresar a la década de 1990, por tres factores: primero, la debacle generalizada de finales de la década de 1980 (causada por la crisis hiperinflacionaria, el colapso del Estado y el aumento de las acciones de Sendero Luminoso en el país); segundo, el "cambio de época" que se vivió mundialmente a la luz del colapso de la Unión Soviética y la caída del Muro de Berlín; y, tercero, la posterior hegemonía política del fujimorismo, que implementó políticas de reforma estructural que cambiaron profundamente el modelo de relaciones entre economía, sociedad y política, al pasar de una matriz "nacional-popular estatista" a una matriz "neoliberal". Más aún, en nuestro país, el cambio de modelo se dio junto al colapso del sistema de partidos y a la constitución de un gobierno autoritario.<sup>38</sup>

Con la consolidación de Alberto Fujimori en el poder, particularmente tras el golpe de Estado del 5 de abril de 1992, se instauró en el país un sentido común pragmático e individualista, desconfiado de las instituciones y de sus procedimientos, con una lógica caudillista.<sup>39</sup> Esto fue posible porque su liderazgo logró estabilizar un país caótico, lo que legitimó el cambio de modelo económico y político. Posturas que poco tiempo antes eran rechazadas por su supuesta poca "sensibilidad social" lograron una hegemonía arrolladora, lo que llevó a sus críticos a acuñar el término 'pensamiento único' para caracterizarlas. Nociones como las de 'equilibrio' y 'disciplina fiscal', 'reorientación del gasto público con criterios de eficiencia', 'liberalización de los mercados', 'promoción de la inversión' y 'garantías a los derechos de propiedad' reemplazaron a los proyectos que ponían como gran protagonista al Estado y sus políticas distributivas, elementos centrales en las propuestas del APRA y la izquierda. En el nuevo esquema, la desigualdad aparece como una preocupación relativamente subordinada a las necesidades de la reestructuración económica y la recuperación de una dinámica de crecimiento. Esto no significa necesariamente que ella no exista. De hecho, lo que buscan las políticas de reorientación del gasto público es evitar distorsiones de los precios relativos y privilegios, para, así, poder concentrar la atención en sectores sociales: educación, salud, infraestructura y combate a la pobreza. De acuerdo con esta

38. Sobre el cambio de modelo, véanse Garretón et ál. (2004) y Tanaka (1998); sobre la profundidad de las reformas en el Perú, Huber y Solt (2003), Morley et ál. (1999) y Lora (2001).

39. Sobre la constitución de una cultura política de rasgos plebiscitarios, véanse Parodi (1993) y Murakami (2000).

manera de pensar, si el mercado y la libre competencia funcionan, el Estado podría concentrarse en crear oportunidades para los más pobres. Una distribución de la riqueza más igualitaria aparecería como resultado de esta lógica y no cabría tanto buscarla a través de voluntarismos que afectan el proceso de inversión y generan desequilibrios fiscales.<sup>40</sup>

En este marco, la preocupación por la desigualdad, que había tenido mayor relevancia en las décadas pasadas, se deslizó hacia la preocupación por el combate a la pobreza, por el alivio de los costos asociados con las políticas de ajuste; en un contexto de estrechez y disciplina fiscal, estas políticas, además, asumieron el criterio de focalización y eficiencia para evitar problemas de filtración y que no se lograra la cobertura necesaria.<sup>41</sup> Se dejaron de lado, de tal modo, políticas de corte universalista. El debate sobre las políticas sociales en nuestro país, a diferencia de otros, estuvo muy marcado por el contexto de autoritarismo político, por lo que concitó preocupación su naturaleza asistencialista y clientelista, orientada a construir apoyo político y debilitar opositores antes que a atender a la población más vulnerable. También llamó la atención la no ejecución de reformas de “segunda generación”: quedaron de lado reformas más de fondo, como las reformas del Estado y mejoras en las políticas sectoriales.<sup>42</sup>

Sin embargo, la seducción del “neoliberalismo a la peruana” duró poco: la “crisis asiática” de 1998-2002, junto con el creciente autoritarismo y el nivel de corrupción del gobierno de Fujimori, llevó a una mengua de su popularidad y, finalmente, a su caída. Es así como empiezan a darse debates sobre la naturaleza de los límites de las reformas emprendidas, sobre todo en la primera mitad de la década 1990.<sup>43</sup> Se ha consolidado un nuevo sentido común que cuestiona los excesos del neoliberalismo y enfatiza la necesidad de una mayor presencia del Estado. Este sentido común ha sido reforzado después de la crisis financiera internacional de 2009 y por el hecho de que el Perú ha vivido una importante dinámica de crecimiento económico entre finales de 2001 y 2008, así como una

---

40. Sobre la lógica de las reformas neoliberales, véanse Williamson, ed. (1990 y 1994) y Tanaka (1999b).

41. La influencia de la corriente de la elección pública para el estudio de las políticas públicas resultó preponderante. Véase, al respecto, Mueller (2003), y una visión crítica en Zaremburg (2008).

42. Sobre estos temas, véanse Tanaka (2003) y Naím (1994). Sobre las políticas sociales y el combate a la pobreza en particular, véanse Graham (1994), Roberts y Arce (1998), Schady (1999), Vásquez et ál. (2001), Du Bois et ál. (2004) y Tanaka y Trivelli (2002), entre otros.

43. Un balance crítico de nuestra experiencia neoliberal puede verse en Gonzales de Olarte (1999); un balance que, por el contrario, llama la atención sobre la necesidad de continuar y profundizar las reformas de mercado, paralizadas en el segundo gobierno de Fujimori, puede verse en Abusada et ál., eds. (2000).

recuperación rápida en 2010, después de la crisis de 2009, pero con resultados sociales relativamente mediocres.<sup>44</sup> De otro lado, la manera específica en que se dio el final del fujimorismo ha llevado a una revaloración de la democracia como régimen, a una distancia respecto de políticas centralistas, a una revalorización y un consecuente interés por la “institucionalización democrática”, por las capacidades institucionales del Estado y por el papel que juegan los actores políticos. En este marco, la desigualdad aparece como consecuencia de un Estado que no desarrolló autonomía suficiente de intereses privados particularistas, así como de su debilidad e inefficiencia para aplicar políticas con efectos distributivos.

Para empezar, los propios defensores de las políticas expresadas en el Consenso de Washington reconocen ahora algunos excesos cometidos en la aplicación de las reformas estructurales, la necesidad de poner énfasis en políticas sociales y distributivas, así como la importancia de recuperar el papel del Estado.<sup>45</sup> Los organismos multilaterales, incluidos los financieros, han empezado también a considerar el modo en que variables político-institucionales afectan la dinámica económica y limitan tanto el crecimiento como una mejor distribución de los beneficios que genera. En esta línea, se encuentra el influyente trabajo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2004), en el que se planteó la diferencia entre “democracia electoral” y “democracia de ciudadanos” para entender las realidades latinoamericanas. Dicha obra señaló que, si bien la primera había encontrado avances como nunca antes en la historia de la región, el déficit del desarrollo de la ciudadanía se convertía en el principal problema de la región en el nuevo siglo.<sup>46</sup> Y este déficit nos remite, entre otras cosas, a la debilidad del Estado para garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos en todo el territorio y para todos los ciudadanos por igual. La persistencia de situaciones de exclusión y la desigualdad afecta no solo la estabilidad y la calidad democrática, sino la propia cohesión social de nuestros países, como ha sido resaltado en Márquez et ál., coords. (2007) y en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL 2007).

De otro lado, en trabajos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como los de Payne et ál. (2003), se llama la atención sobre la importancia de

---

44. Véanse al respecto Barrantes et ál. (2010), Trivelli (2010), Schuldt (2005), entre otros.

45. Véase, por ejemplo, Banco Mundial (1997). Acerca de la literatura sobre la importancia del Estado y los problemas de los “Estados fallidos” (Fukuyama 2004, por ejemplo), véanse las críticas de Stiglitz (2003); sobre los límites del Consenso de Washington, es interesante ver la evaluación del propio John Williamson (2004 y 2005) y Kuczynski y Williamson (2003). Véase también Birdsall y Szekey (2003).

46. Una temprana formulación de este argumento para el caso peruano fue hecha por López (1997).

temas clásicos de la ciencia política para el estudio del Estado y sus políticas, en los que intervienen los régimenes políticos, los sistemas electorales, los sistemas de partidos, entre otros. En Stein et ál. (2006), se pide precisamente prestar atención a “la política de las políticas públicas”; es decir, problematizar las medidas que en política pública toman los Estados, y asumir que ellas son consecuencia de un proceso político, para lo cual se deben estudiar las formas en que se relacionan el Poder Ejecutivo y el Parlamento, la influencia de la sociedad civil y los grupos de presión sobre los funcionarios, la calidad de los mismos, entre muchas otras cosas. Finalmente, el énfasis en el Estado como variable clave para dar cuenta de las políticas públicas y sus efectos distributivos lleva a considerar la importancia de la reforma del Estado, en el sentido de crear un entorno institucional estable, transparente, abierto a la participación ciudadana, que rinda cuentas, que permita desarrollar políticas de largo plazo de manera eficiente, con un cuerpo de profesionales autónomos, bien calificados, con incentivos que estimulen su buen desempeño.<sup>47</sup> En suma, la desigualdad dejó de ser un tema secundario, derivado del crecimiento, para tener un espacio central en las preocupaciones en torno del tema del desarrollo. Ciertamente, no se plantean hoy las viejas políticas distributivas de la década de 1970, basadas en la propiedad estatal de medios de producción y servicios públicos, pero sí intervenciones activas a través de políticas sociales, en las que se recuperan elementos universalistas para algunas políticas, y se llama la atención sobre la necesidad de esquemas tributarios más progresivos.<sup>48</sup>

En nuestro medio, este tipo de consideraciones han dado lugar a una incipiente producción que requiere profundización en varios sentidos, que analizaremos más adelante. La preocupación por el Estado y sus efectos sobre la desigualdad, así como el ejercicio de la ciudadanía y la calidad de la democracia han sido abordados desde algunas visiones panorámicas que intentan dar cuenta de los cambios ocurridos en los últimos años<sup>49</sup> y desde visiones más sectoriales que dan cuenta

---

47. Sobre este tema, véase Lora, ed. (2006). Sobre la reforma (frustrada) del Estado durante los años del fujimorismo, véanse Ortiz de Zeballos et ál. (1999) y Cortázar (2007).

48. Sobre estas consideraciones, véanse CEPAL (2010a y 2010b) y el Informe de Desarrollo Humano de PNUD (2010). Una visión general sobre la desigualdad en América Latina puede verse también en Hoffman y Centeno (2003). Una visión más optimista, que llama la atención sobre la reducción de la desigualdad en la región y en el Perú en los últimos años, puede verse en López-Calva y Lustig (2009) y López-Calva y Lustig, eds. (2010); por el contrario, una visión que enfatiza la continuidad de la desigualdad puede verse en Gootemberg y Reygadas, eds. (2010). Para el caso peruano, véase Toche, comp. (2005).

49. Véanse, en este sentido, Vich, ed. (2005), Wise (2004), Crabtree, ed. (2006) y Tanaka, ed. (2010).

del funcionamiento de las áreas sociales, en particular, salud y educación.<sup>50</sup> Cabe, finalmente, destacar algunos trabajos que analizan el desarrollo de algunos espacios de autonomía dentro del Estado, aunque ciertamente precarios, que permiten algún juego diferenciado del de los intereses privados.<sup>51</sup>

## Debates actuales y agendas futuras

Llegados a este punto, podemos concluir que hemos pasado por momentos marcados por la influencia sucesiva de grandes modelos teóricos: el funcionalismo estructural en la década de 1960, el marxismo estructuralista en las de 1960 y 1970, y el neoliberalismo en la de 1990, con un momento de pluralismo y competencia de enfoques en la de 1980 (en el que hubo también posiciones liberales). En las ciencias sociales peruanas, primaron aproximaciones al tema de la desigualdad, enmarcadas dentro de alguno de estos grandes parámetros conceptuales, que marcaron un legado que mantiene vigencia, de maneras diversas, hasta la actualidad. Así, cabe destacar, del funcionalismo estructural, la preocupación por los desafíos de la modernización; del marxismo estructuralista, la posible existencia de juegos de “suma cero” entre diferentes intereses sociales en el marco de diferentes modelos de desarrollo; y, del neoliberalismo y los enfoques de elección pública, la importancia de las capacidades institucionales del Estado para aplicar políticas eficientes.

Al entrar al nuevo siglo, las aproximaciones a la desigualdad pueden caracterizarse, a mi juicio, por el debilitamiento o la pérdida de esos referentes teóricos globales. Priman ahora, por lo general, aproximaciones a la desigualdad desde contornos más sectoriales, especializados, desde teorías de “alcance medio”, que pueden combinar conceptos y herramientas de tradiciones teóricas diversas, que no tienen necesariamente pretensiones de hacer generalizaciones más allá de sus áreas específicas de atención y que tampoco asumen consecuencias de políticas globales más allá de las recomendaciones concretas e implicancias para la política pública que surgen de sus estudios. Si contrastamos los temas de debate actual sobre la desigualdad con debates anteriores, encontramos temas y aproximaciones nuevos, lo cual es importante destacar.

---

50. Véanse, al respecto, Montero et ál. (2009) y Cotlear (2006), entre otros.

51. Véanse, en este sentido, Dargent (2008), Zapata (2009), Morón y Sanborn (2006) y Carranza et ál. (2007 y 2009).

En los últimos años, se colocó con fuerza en agenda la temática del multiculturalismo y destacar la reivindicación de la identidad étnica, cuestión que fue en paralelo con la aparición de organizaciones sociales y políticas con el mismo carácter, tema que es abordado por Ludwig Huber en este volumen. Aquí, quiero destacar un asunto de fondo sobre el que llama la atención este tipo de aproximaciones: la reivindicación democrática no pasa solamente por la reivindicación de la igualdad, o por la “incorporación al Estado-nacional” (Vergara 2007), sino también por la reivindicación del derecho de la diferencia. Se trata de un tema que asumirá creciente importancia en el país y que plantea importantes desafíos para nuestras ciencias sociales. ¿Cómo abordar el viejo tema de la inclusión con el de la reivindicación de las diferencias? Hay muchas respuestas posibles a esta pregunta. Aquí quiero destacar una pista que me parece relevante, proveniente de la filosofía política propuesta por Michael Walzer en su libro *Esferas de justicia* (1993). A diferencia de los postulados rawlsianos acerca de una distribución igualitaria de bienes primarios (“igualdad simple”) como criterio de justicia, Walzer propone una concepción de igualdad “compleja”, en la que la distribución debe seguir lógicas diferentes según de qué esfera de la vida social estemos hablando. Otro filósofo político, Marc Warren (1994), siguiendo la misma línea, señala que:

Las teorías democráticas a menudo no logran distinguir ni relacionar las diferencias opresivas, las totalizadoras y las necesarias para la autoidentidad. Haciendo esas distinciones, las teorías democráticas pueden recomendar estrategias diferentes para tipos diferentes de diferencias: las diferencias opresivas deben ser eliminadas, las diferencias totalizadoras deben ser transformadas, y las diferencias esenciales para la autoidentidad deben ser protegidas y respaldadas.<sup>52</sup>

Con estas consideraciones en mente, ¿qué decir respecto de una agenda de investigación y reflexión sobre el tema de la desigualdad, que recoja lo valioso de trabajos y tradiciones precedentes, y, a la vez, dé cuenta de los desafíos y nuevas situaciones que se vislumbran? Termino este trabajo con algunas ideas de carácter preliminar.

Empiezo por un punto metodológico: creo imprescindible abordar los estudios sobre el tema de la desigualdad de manera directa, explícita, delimitando con precisión los alcances de las áreas de investigación, utilizando las herramientas metodológicas más relevantes desarrolladas en las ciencias sociales en los últimos años, pero, a la vez, intentando construir imágenes generales sobre su dinámica, sus mecanismos de reproducción y sus efectos sobre la marcha de la

---

52. Sobre estos temas, véase también Tanaka (1999a).

sociedad y la política en su conjunto. Si bien en los últimos años se ha ganado con las aproximaciones sectoriales y especializadas, adolecemos de mejores imágenes de conjunto, que, en décadas anteriores, eran provistas por los grandes modelos interpretativos que no tienen ahora la influencia del pasado. En este sentido, hay una rica, aunque todavía incipiente, producción sobre la cual apoyarse, que se ha ocupado, entre otros asuntos, de temas como la desigualdad y la discriminación en los mercados laborales y otros espacios sociales; del modo en el que operan y se relacionan variables socioeconómicas, étnicas y de género; de los alcances y límites de las estrategias de movilidad social de la población; del papel que juegan la educación y la iniciativa individual en esas estrategias; y de la relación entre el funcionamiento del sistema político y la persistencia de la desigualdad.<sup>53</sup>

Entrando al terreno de contenidos más específicos, una tarea fundamental es evaluar la naturaleza y el alcance de los cambios ocurridos en los últimos años como consecuencia de una importante dinámica de crecimiento económico que se relaciona con cambios más profundos, tales como procesos de democratización social que ya llevan décadas, para cuyo abordaje la teoría de la modernización y sus desafíos, así como el legado funcionalista estructural resultan pertinentes. ¿Hasta qué punto estamos ante dinámicas y mecánicas diferentes a las del pasado? Si bien persisten las desigualdades, ¿estamos hablando de las mismas de las que hablábamos en décadas pasadas? ¿Cuáles son las continuidades y cambios? ¿La aparición de “nuevos sectores medios” cumplirá con las funciones integradoras en lo social y estabilizadoras del sistema político que la teoría de la modernización les asigna, o la fuerza de tradiciones jerárquicas y discriminadoras y el desorden y la anomia imperante lo impedirán? ¿Cómo operan diferenciadamente los cambios en todo el territorio, en los planos nacional y regional? ¿Cómo se articulan hoy las dinámicas de clase, etnicidad, género, región y otras para dar cuenta de la desigualdad? ¿Qué tan profundas son hoy las diferencias entre Lima y las provincias, la costa y la sierra y la selva, y las urbes y sus entornos rurales? ¿Cómo se expresarán estos posibles clivajes sociales en el plano político? ¿Qué relación hay entre ellos y la actual conflictividad social?<sup>54</sup>

---

53. Véanse, entre muchos otros, Castillo et ál. (2006), Moreno et ál. (2004), Maldonado y Ríos (2006), Atal et ál. (2009), Benavides (2002, 2004, 2007), Castillo y Petrie (2007) y Paredes (2007, 2008).

54. Sobre la relación (desarticulación más bien) entre necesidades, demandas, acciones colectivas de protesta y organizaciones políticas, véase Grompone y Tanaka, eds. (2009). Cabe mencionar aquí que estamos asumiendo que los conflictos enfrentan a grupos desiguales dentro de una estructura jerárquica, pero es importante llamar la atención acerca de la creciente importancia de conflictos entre iguales, ubicados en un plazo horizontal, no vertical, por así decirlo: piénsese en los conflictos limítrofes entre comunidades, disputas entre provincias y departamentos por el acceso a los recursos

En segundo lugar, urge un debate sobre los alcances y límites del modelo de desarrollo seguido por el país en los últimos años y sus posibles alternativas, para lo cual la tradición marxista plantea preguntas muy importantes. ¿En qué medida el crecimiento económico ha fortalecido los intereses privados al punto de dejar inermes las capacidades estatales de regulación, control, fiscalización, y fijar metas de mediano y largo plazo? ¿Cuál es la relación entre los intereses dominantes, la política y el Estado? ¿Los viejos patrones de relación, propios del orden oligárquico, han cambiado al cambiar los sectores económicos con más dinamismo? ¿En qué sentidos? ¿Es posible de ser reformado el actual modelo, o se sustenta en una coalición social y política que bloquea cualquier posibilidad de cambios en un sentido distributivo? ¿Es posible que emerja una coalición social y política alternativa que sustente un modelo de desarrollo diferente? En este caso, ¿cuáles serían sus características y cuál su viabilidad? ¿Estamos ante un Estado “capturado” y “colonizado” por intereses particularistas o existen márgenes significativos de autonomía, profesionalización y dinámicas institucionales?

En tercer lugar, siguiendo con la preocupación por los márgenes de autonomía estatal o su captura por intereses privados, aparecen muchas interrogantes para cuyo abordaje el paradigma de la elección pública resulta útil. ¿Hasta qué punto la desigualdad es consecuencia no tanto de las características del modelo económico, sino de las deficiencias del Estado como institución y de las élites políticas? Esta constatación cobra mayor fuerza en los últimos años, en los que se da la inédita situación de que las entidades del Estado cuentan sistemáticamente con más recursos que los que pueden ejecutar y exhiben graves problemas para gastar de manera eficiente. En la ejecución del gasto, suelen aparecer problemas de despilfarro de recursos, gastos suntuarios o no productivos ni económica ni socialmente, corrupción, y crecientes niveles de conflictividad política. ¿Cómo avanzar hacia mayores niveles de profesionalización y desarrollo de capacidades en el Estado? ¿Cómo romper con inercias burocráticas, resistencias de grupos conservadores dentro del propio Estado, “equilibrios de bajo nivel”? (Cotlear 2006) ¿Cómo introducir criterios de eficacia e incentivos que estimulen mejores desempeños? ¿En qué medida los problemas nos remiten a la conducción política, es decir, a la baja calidad de nuestras autoridades y representantes políticos en un contexto sin sistema de partidos?<sup>55</sup>

---

del canon, por el control del manejo de agua, entre otros. Este tipo de temas, asociados al conflicto entre comunidades, ha sido resaltado también por la CVR. Al respecto, véase Theidon (2004).

55. Sobre esto último, véase Tanaka et ál. (2009).

Finalmente, cabe preguntarse por la influencia que tendrán discusiones asociadas a la reivindicación del derecho a la diferencia, no solo a la igualdad, en la dinámica del país. Un primer paso está dado por las políticas de la identidad,<sup>56</sup> pero sus alcances van más allá de ellas. Se trata de reivindicar no solo diferencias étnico-culturales, sino también estilos de vida en un sentido amplio, diversas expresiones que quedan limitadas por una acción del Estado y una acción política que tienden a tener aproximaciones únicas ante situaciones diversas. Tal vez donde vemos fragmentación se halle, muchas veces, un reclamo de reconocimiento de diferencias que merecen atención. Acaso una de las claves para enfrentar los problemas de representación esté en el reconocimiento de las diferencias entre actores, audiencias, sectores, en el carácter particular, no colectivo o agregado en grandes clivajes, de las demandas y aspiraciones ciudadanas. ¿Son estas discusiones pertinentes para nuestro país?<sup>57</sup>

## Bibliografía

- ABUSADA, Roberto et ál. (eds.)  
2000      *La reforma incompleta: rescatando los noventa*. Lima: CIUP/IPE.
- ADRIANZÉN, Alberto (ed.)  
1987      *Pensamiento político peruano*. Lima: DESCO.
- ALBERTI, Giorgio y Julio COTLER  
1972      *Aspectos sociales de la educación rural en el Perú*. Lima: IEP.
- ALEXANDER, Jeffrey  
1992      *Las teorías sociológicas desde la Segunda Guerra Mundial*. Barcelona: Gedisa.  
1997a      “After Neofunctionalism: Action, Culture, and Civil Society”. En Jeffrey Alexander, *Neofunctionalism and After*: pp. 210-233. Basil Blackwell.  
1997b      “From Functionalism to Neofunctionalism: Creating a Position in the Field of Social Theory”. En Jeffrey Alexander, *Neofunctionalism and After*: pp. 3-24. Basil Blackwell.

---

56. Al respecto, véanse Huber (2010) y Pajuelo (2006, 2007).

57. Considérese la discusión sobre la presencia de valores “posmaterialistas” en el Perú en Romero y Sulmont (2001) y Vergara (2007).

ALMOND, Gabriel, y Sidney Verba

- 1963      *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations.*  
Princeton: Princeton University Press.

ALTHUSSER, Louis

- 1969      *Para leer El Capital.* México: Siglo XXI.

AMES, Rolando y Diego PONCE DE LEÓN

- 2009      “La elección presidencial peruana del 2006: descontentos y satanizadores”. En Orlando Plaza (coord.), *Cambios sociales en el Perú: 1968-2008.* Lima: CISEPA-PUCP.

ARELLANO, Rolando

- 2010      *Al medio hay sitio. El crecimiento social según los estilos de vida.* Lima: Planeta.

ATAL, Juan Pablo et ál.

- 2009      *New Century, Old Disparities. Gender and Ethnic Wage Gaps in Latin America.* Working Paper n.º 109. Washington D. C.: IDB.

BALLÓN, Eduardo (ed.)

- 1986a      *Movimientos sociales y crisis: el caso peruano.* Lima: DESCO.  
1986b      *Movimientos sociales y democracia: la fundación de un nuevo orden.* Lima: DESCO.

BM-BANCO MUNDIAL

- 1997      El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial 1997. Washington D. C.

BARRANTES, Roxana et ál.

- 2010      *El boom de los recursos naturales y las coaliciones presupuestarias. Una ilustración con el caso peruano.* Lima: IEP. Documento inédito.

BENAVIDES, Martín

- 2002      “Cuando los extremos no se encuentran: un análisis de la movilidad social e igualdad de oportunidades en el Perú contemporáneo”. En *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*, 31 (3): 473-494.  
2004      “Educación y estructura social en el Perú. Un estudio acerca del acceso a la educación superior y la movilidad intergeneracional en una muestra de trabajadores urbanos”. En Arregui, Patricia (ed.), *¿Es posible mejorar*

- la educación peruana? Evidencias y posibilidades: pp. 125-146. Lima: GRADE.
- 2007 "Estructura ocupacional y formación de clases sociales en el Perú: ¿qué nos dice la evidencia disponible sobre el Perú reciente?". En Orlando Plaza (coord.), *Clases sociales en el Perú de hoy. Visiones y trayectorias*: pp. 121-138. Lima: CISEPA PUCP.
- BIRDSALL, Nancy y Miguel SZEKELY
- 2003 "Bootstraps not Band-Aids: Poverty, Equity, and Social Policy". En Kuczynski y Williamson (eds.), *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington D. C.: Institute for International Economics.
- CARDOSO, Fernando Henrique y Enzo FALETTI
- 1975 *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*. México: Siglo XXI.
- CARRANZA, Luis; Jorge CHÁVEZ y José VALDERRAMA
- 2007 "La economía política del proceso presupuestario: el caso peruano". Washington D. C.: BID, Documento de Trabajo CS-102.
- 2009 "Success in Sustainability? The Case of Peru". En Hallerberg, Mark, Carlos Scartascini y Eduardo Stein (eds.), *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*: pp. 191-224. Inter-American Development Bank.
- CASTILLO, Marco et ál.
- 2006 "Social Barriers to Cooperation: Experiments on the Extent and Nature of Discrimination in Peru". Documento inédito.
- CASTILLO, Marco y Ragan PETRIE
- 2007 "Discrimination in the Warplace: Evidence from a Civil War in Peru". Documento inédito.
- CASTRO, Augusto
- 2006 *Filosofía y política en el Perú: estudio del pensamiento de Víctor Raúl Haya de la Torre, José Carlos Mariátegui y Víctor Andrés Belaúnde*. Lima: PUCP.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA
- 2007 *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.

2010a *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010. Impacto distributivo de las políticas públicas.* Santiago: CEPAL.

2010b *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir.* Santiago: CEPAL.

**COHEN, Gerald**

1995 *Self-Ownership, Freedom and Equality.* Cambridge: Cambridge University Press.

**CORTÁZAR, Juan Carlos**

2007 *La reforma de la Administración Pública peruana (1990-97). Conflicto y estrategias divergentes en la elaboración de políticas.* Lima: Instituto de Políticas Sociales.

**COTLEAR, Daniel**

2006 “¿Cómo mejorar la educación, la salud y los programas antipobreza?”. En Cotlear, Daniel (ed.), *Un nuevo contrato social para el Perú. ¿Cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?*: pp. 37-96. Lima: BM.

**COTLER, Julio**

1968 “La mecánica de la dominación interna y del cambio social en el Perú”. En José Matos Mar et ál., *Perú problema: cinco ensayos*: pp. 153-197. Lima: IEP.

1969 “Actuales pautas de cambio en la sociedad rural del Perú”. En José Matos Mar et ál., *Dominación y cambios en el Perú rural. La microrregión del valle de Chancay*: pp. 60-79. Lima: IEP.

1978 *Clases, Estado y nación en el Perú.* Lima: IEP.

**CRABTREE, John (ed.)**

2006 *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980.* Lima: PUCP/UP/IEP.

**COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN**

2003 *Informe Final*, 9 tomos. Lima: CVR.

**DARGENT, Eduardo**

2008 *Islas de eficiencia y reforma del Estado. Ministerios de Economía y Salud, 1990-2008.* Lima: CIES.

**DE ALTHAUS, Jaime**

2008 *La revolución capitalista en el Perú.* Lima: FCE.

DE SOTO, Hernando

- 1987 *El otro sendero: la revolución informal.* Bogotá: ILD.

DEGREGORI, Carlos Iván

- 1990 *Ayacucho 1969-1979. El surgimiento de Sendero Luminoso* (2.<sup>a</sup> ed.). Lima: IEP.
- 2000 *La década de la antipolítica. Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos.* Lima: IEP.

DEGREGORI, Carlos Iván; Nicolás LYNCH y Cecilia BLONDET

- 1986 *Conquistadores de un nuevo mundo: de invasores a ciudadanos en San Martín de Porres.* Lima: IEP.

DU BOIS, Fritz et ál.

- 2004 *Programas sociales, salud y educación en el Perú: un balance de las políticas sociales.* Lima: IPESM.

DURAND, Francisco

- 2003 *Riqueza económica y pobreza política: reflexiones sobre las élites del poder en un país inestable.* Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- 2004 *El poder incierto: trayectoria económica y política del empresariado peruano.* Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- 2010 “El Estado en retirada. El nuevo mapa del poder económico en el Perú”. En Oxfam Perú, *Informe Perú 2009-2010. Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú:* pp. 16-27. Lima: Oxfam.

*EL ZORRO DE ABAJO*

- 1985 “Izquierda: una revolución copernicana”. En *El Zorro de Abajo*, n.<sup>o</sup> 3: 3-28, noviembre-diciembre.

FLORES-GALINDO, Alberto

- 1987 *Buscando un inca: identidad y utopía en los Andes.* Lima: IAA.

FRANCO, Carlos

- 1991 *Imágenes de la sociedad peruana. La otra modernidad.* Lima: CEDEP.

FUENZALIDA, Fernando et ál.

- 1970 *El indio y el poder en el Perú.* Lima: IEP.

FUKUYAMA, Francis

- 2004 *State-Building. Governance and World Order in the 21st Century.* Ithaca: Cornell University Press.

GALLEGO, Andrés y Rolando AMES

- 2003 *Gustavo Gutiérrez: textos esenciales. Acordarse de los pobres.* Lima: Ediciones del Congreso del Perú.

GARRETÓN, Manuel Antonio et ál.

- 2004 *América Latina en el siglo XXI. Hacia una nueva matriz sociopolítica.* Santiago: LOM.

GERMANI, Gino

- 1965 *Política y sociedad en una época de transición. De la sociedad tradicional a la sociedad de masas.* Buenos Aires: Paidós.

GONZALES, Osmar

- 1996 *Sanchos fracasados. Los arielistas y el pensamiento político peruano.* Lima: PREAL.
- 1999 *Señales sin respuesta. Los Zorros y el pensamiento socialista en el Perú, 1968-1989.* Lima: PREAL.

GONZALES DE OLARTE, Efraín

- 1998 *El neoliberalismo a la peruana: economía política del ajuste estructural, 1990-1997.* Lima: IEP.

GOOTENBERG, Paul y Luis REYGADAS (eds.)

- 2010 *Indelible Inequalities in Latin America. Insights from History, Politics, and Culture.* Durham: Duke University Press.

GRAHAM, Carol

- 1994 *Safety Nets, Politics, and the Poor. Transitions to Market Economies.* Washington D. C.: The Brookins Institution.

GROMPONE, Romeo

- 1985 *Talleristas y vendedores ambulantes en Lima.* Lima: DESCO.

GROMPONE, Romeo y Martín TANAKA (eds.)

- 2009 *Las protestas sociales en el Perú actual. Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social.* Lima: IEP.

GURR, Ted

- 1970 *Why Men Rebel?* Princeton: Princeton University Press.

GUTIÉRREZ, Gustavo

- 1971 *Teología de la liberación. Perspectivas.* Lima: CEP.

HOFFMAN, Kelly y Miguel Ángel CENTENO

- 2003 "The Lopsided Continent: Inequality in Latin America". En *Annual Review of Sociology*, 29: 363-390.

HUBER, Evelyne y Fred SOLT

- 2003 "Successes and Failures of Neoliberalism". En *Latin American Research Review*, vol. 38, n.º 1: 150-164.

HUBER, Ludwig

- 2010 "Desigualdad, diferencia y políticas de la identidad: una agenda pendiente". En *Argumentos*, año 4, n.º 1, marzo.

HUNTINGTON, Samuel

- 1993 *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.

KUCZYNSKI, Pedro-Pablo y John WILLIAMSON (eds.)

- 2003 *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington D. C.: Institute for International Economics.

LECHNER, Norbert

- 1986 *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Madrid: Siglo XXI.

LIPSET, Seymour Martin

- 1963 *El hombre político. Las bases sociales de la política*. Buenos Aires: Eudeba.

LÓPEZ, Sinesio

- 1997 *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas.

LÓPEZ-CALVA, Luis y Nora LUSTIG

- 2009 *The Recent Decline of Inequality in Latin America: Argentina, Brazil, Mexico and Peru*. Documento inédito.

LÓPEZ-CALVA, Luis y Nora LUSTIG (eds.)

- 2010 *Declining Inequality in Latin America. A Decade of Progress?* Baltimore: Brookings Institution Press.

LORA, Eduardo

- 2001 "Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It". Working Paper n.º 466. Washington D. C.: IADB.

LORA, Eduardo (ed.)

- 2006 *El estado de la reforma del Estado en América Latina.* Washington D. C.: BID.

MALDONADO, Stanislao y Vanessa Ríos

- 2006 *Más allá de la igualdad de oportunidades: desigualdad de ingresos, responsabilidad individual y movilidad social en el Perú.* Lima: CIES.

MARINI, Ruy Mauro

- 1973 *Dialéctica de la dependencia.* México D. F.: Ediciones Era.

MÁRQUEZ, Gustavo et ál. (coords.)

- 2007 *¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe. Progreso económico y social en América Latina, Informe 2008.* Washington D. C.: BID.

MATOS, José

- 1984 *Desborde popular y crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980.* Lima: IEP.

MERTON, Robert

- 1968 *Social Theory and Social Structure.* Nueva York: The Free Press.

MONTERO, Carmen et ál.

- 2009 *El estado de la educación. Estudios sobre políticas, programas y burocracias del sector.* Lima: IEP.

MONTOYA, Rodrigo

- 1970 *A propósito del carácter predominante capitalista de la economía peruana actual.* Lima: Ediciones Teoría y Realidad.

- 1980 *Capitalismo y no capitalismo en el Perú. Un estudio histórico de su articulación en un eje regional.* Lima: Mosca Azul Editores.

MORENO, Martín et ál.

- 2004 “Gender and Racial Discrimination in Hiring: A Pseudo Audit Study of Three Selected Occupations in Metropolitan Lima”. IZA Discussion Paper n.º 979.

MORLEY, Samuel, Roberto MACHADO y Stefano PETTINATO

- 1999 *Indexes of Structural Reform in Latin America.* Santiago: CEPAL.

MORÓN, Eduardo y Cynthia SANBORN

- 2006 "The Pitfalls of Policymaking in Peru: Actors, Institutions and Rules of the Game". Washington D. C.: BID, Research Network Working Paper n.º R-511.

MUELLER, Dennis

- 2003 *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.

MURAKAMI, Yusuke

- 2000 *La democracia según C y D: Un estudio de la conciencia y el comportamiento político de los sectores populares de Lima*. Lima: IEP.

NAÍM, Moisés

- 1994 "Instituciones: el eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina". En *Este País*, vol. XII, n.º 45, diciembre, México D. F.

NEIRA, Hugo

- 1987 "Violencia y anomia: reflexiones para intentar comprender". En *Socialismo y participación*, n.º 37: 1-13.

NUN, José

- 1969 "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal". En *Revista Latinoamericana de Sociología* 5 (2): 178-236.

ORTIZ DE ZEBALLOS, Gabriel et ál.

- 1999 "La economía política de las reformas institucionales en el Perú: los casos de educación, salud y pensiones". Washington D. C.: BID, Documento de Trabajo n.º R-348.

PAJUELO, Ramón

- 2006 *Participación política indígena en la sierra peruana. Una aproximación desde las dinámicas nacionales y locales*. Lima: Fundación Konrad Adenauer/IEP.

- 2007 *Reinventando comunidades imaginadas. Movimientos indígenas, nación y procesos sociopolíticos en los países centroandinos*. Lima: IFEA/IEP.

PANFICHI, Aldo y Mariana ALVARADO

- 2009 "El régimen político y el desarrollo de la ciencia política en el Perú (1964-2008)". En Panfichi, Aldo (coord.), *La ciencia política en el Perú de hoy*. Lima: CISEPA.

PAREDES, Maritza

- 2007 "Fluid Identities: Exploring Ethnicity in Peru". CRISE Working Paper n.º 40. Oxford: Universidad of Oxford.
- 2008 "Weak Indigenous Politics in Peru". CRISE Working Paper n.º 33. Oxford: Universidad of Oxford.

PARODI, Jorge (ed.)

- 1993 *Los pobres, la ciudad y la política*. Lima: CEDYS.

PARSONS, Talcott

- 1964 *The Social System*. Nueva York: The Free Press.

PÁSARA, Luis et ál.

- 1991 *La otra cara de la luna. Nuevos actores sociales en el Perú*. Buenos Aires: CEDYS.

PAYNE, Mark et ál.

- 2003 *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D. C.: BID/IDEA.

PEASE, Henry

- 2002 *La autocracia fujimorista: del Estado intervencionista al Estado mafioso*. Lima: PUCP.

PLAZA, Orlando

- 2005 "Enfoques sobre desigualdad y pobreza en el Perú. Una aproximación sociológica". En Toche, Eduardo (comp.), *Perú hoy, la desigualdad en el Perú: situación y perspectivas*: pp. 17-46. Lima: DESCO.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

- 2004 *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York: PNUD.
- 2010 *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. San José: PNUD.

PORTOCARRERO, Gonzalo et ál. (eds.)

- 2010 *Cultura política en el Perú: tradición autoritaria y democratización anómica*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

PORTOCARRERO, Gonzalo y Patricia OLIART

- 1989 *El Perú desde la escuela*. Lima: Instituto de Apoyo Agrario.

POULANTZAS, Nicos

- 1969 *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México D. F.: Siglo XXI.

QUIJANO, Aníbal

- 1967 *La emergencia del grupo 'cholo' y sus implicancias en la sociedad peruana*. Lima: CISEPA.

ROBERTS, Kenneth y Moisés ARCE

- 1998 "Neoliberalism and Lower-class Voting Behavior in Peru". En *Comparative Political Studies*, vol. 31, n.º 2: 217-246, abril.

ROCHABRÚN, Guillermo

- 2007a "Apuntes para la comprensión del capitalismo en el Perú". En *Batallas por la teoría. En torno a Marx y el Perú*: pp. 96-124. Lima: IEP.

- 2007b "El pensamiento sobre las divisiones sociales en el Perú del siglo XX". En Orlando Plaza (coord.), *Clases sociales en el Perú de hoy. Visiones y trayectorias*: pp. 81-120. Lima: CISEPA/PUCP.

ROEMER, John

- 1982 *A General Theory of Exploitation and Class*. Cambridge: Cambridge University Press.

ROEMER, John (ed.)

- 1986 *Analytical Marxism. Studies in Marxism and Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

ROMERO, Catalina y David SULMONT

- 2001 "El estudio de los valores en el Perú". En *Debates en Sociología*, n.º 25, agosto, Lima: PUCP.

SANTOS, Boaventura de Sousa (ed.)

- 2007 *Another Production is Possible: Beyond the Capitalist Canon*. Londres: Verso.

SCHADY, Norbert

- 1999 *Seeking votes. The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-1995*. Washington D. C.: The World Bank.

SCHULDT, Jürgen

- 2005 *Bonanza macroeconómica y malestar microeconómico*. Lima: Universidad del Pacífico.

STEIN, Ernesto et ál. (coords.)

- 2006 *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Washington D. C.: BID.

STIGLITZ, Joseph

- 2003 *El malestar en la globalización*. Madrid: Taurus.

SULMONT, David

- 2009 “Líneas de frontera y comportamiento electoral en el Perú. Diferencias sociales y tendencias del voto en las elecciones presidenciales peruanas: 1980-2006”. En Orlando Plaza (coord.), *Cambios sociales en el Perú: 1968-2008*. Lima: CISEPA-PUCP.

SULMONT, Denis

- 1987 “El factor clasista en los movimientos sociales”. Ponencia presentada en el II Congreso Nacional de Sociología. Arequipa, mayo.

TANAKA, Martín

- 1998 *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima: IEP.
- 1999a “El agotamiento de la democracia participativa y el argumento de la complejidad (elementos para una refundamentación)”. En *Debates en Sociología*, n.ºs 23-24: 55-76. Lima: PUCP.
- 1999b “La economía política del ajuste y la reforma estructural en el Perú: el estado de la cuestión y la agenda pendiente”. En Elsa Bardález, Martín Tanaka y Antonio Zapata (eds.), *Repensando la política en el Perú*: pp. 121-164. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- 2002 “Las relaciones entre Estado y sociedad en el Perú: desestructuración sin reestructuración. Un ensayo bibliográfico”. En *América Latina Hoy*, vol. 31: 189-218, agosto. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- 2003 “The Political Constraints on Market Reform in Peru”. En Carol Wise, Riordan Roett y Guadalupe Paz (eds.), *Post-Stabilization Politics in Latin America: Competition, Transition, Collapse*: pp. 221-248. Washington D. C.: Brookings Institution Press.

- 2010 "Introducción. El Estado, viejo desconocido". En Tanaka, Martín (ed.), *El Estado, viejo desconocido. Visiones del Estado en el Perú*: pp. 9-46. Lima: IEP.
- TANAKA, Martín et ál.
- 2009 "Think tanks y partidos políticos en el Perú: precariedad institucional y redes informales". En Enrique Mendizabal y Kristen Sample (eds.), *Dime a quién escuchas... think tanks y partidos políticos en América Latina*: pp. 209-239. Lima: IDEA Internacional-ODI.
- TANAKA, Martín y Carolina TRIVELLI
- 2002 *Las trampas de la focalización y la participación. Pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori*. Documento de Trabajo n.º 121. Lima: IEP.
- TANAKA, Martín y Sofía VERA
- 2008 "El 'neodualismo' de la política peruana". En *Revista de Ciencia Política*, vol. 28, n.º 1: 347-365. Santiago: Instituto de Ciencia Política-Pontificia Universidad Católica de Chile.
- THEIDON, Kimberly
- 2004 *Entre prójimos. El conflicto armado interno y la política de la reconciliación en el Perú*. Lima: IEP.
- THOMPSON, E. P.
- 1966 *The Making of the English Working Class*. Londres: Vintage.
- 1980 *The Poverty of Theory and Other Essays*. Londres: Monthly Review Press.
- TOCHE, Eduardo (comp.)
- 2005 *Perú hoy, la desigualdad en el Perú: situación y perspectivas*. Lima: DESCOS.
- TRIVELLI, Carolina
- 2010 "Las caras de la pobreza. Los pobres siguen siendo los mismos y muchos". En Oxfam Perú, *Informe Perú 2009-2010. Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú*: pp. 28-37. Lima: Oxfam.
- UBILLUZ, Juan Carlos
- 2006 *Nuevos súbditos: cinismo y perseverancia en la sociedad contemporánea*. Lima: IEP.

VÁSQUEZ, Enrique et ál.

- 2001 *Los desafíos de la lucha contra la pobreza extrema en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.

VERGARA, Alberto

- 2007 *Ni amnésicos ni irracionales. Las elecciones peruanas de 2006 en perspectiva histórica*. Lima: Solar.

VICH, Víctor (ed.)

- 2005 *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Lima: IEP.

WALZER, Michael

- 1993 *Las esferas de la justicia: una defensa del pluralismo y la igualdad* (1983). México D. F.: FCE.

WARREN, Marc

- 1994 "Democracy and Difference". En *Newsletter of the Committee on the Political Economy of the Good Society*, 4 (1): 3-7.

WEBB, Richard y Adolfo FIGUEROA

- 1975 *La distribución del ingreso en el Perú*. Lima: IEP.

WILLIAMSON, John

- 2004 "The Washington Consensus as Policy Prescription for Development". Washington D. C.: Institute for International Economics.

- 2005 "A Short History of the Washington Consensus". Ponencia presentada en la conferencia "From the Washington Consensus towards a New Global Governance". Barcelona: CIDOB.

WILLIAMSON, John (ed.)

- 1990 *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington D. C.: Institute for International Economics.

- 1994 *The Political Economy of Policy Reform*. Washington D. C.: Institute for International Economics.

WISE, Carol

- 2004 *Reinventando el Estado: estrategia económica y cambio institucional en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.

WRIGHT, Eric Olin

- 2010 *Preguntas a la desigualdad. Ensayos sobre análisis de clase, socialismo y marxismo* (1994). Bogotá: Ed. Universidad del Rosario.

ZAPATA, Antonio

- 2009 *Instituciones de control del Estado peruano: historia y políticas en CGR, SBS y SUNAT.* Documento inédito.

ZAREMBERG, Gisela

- 2008 *La teoría de elección pública: ¿una teoría del desencanto?* Documento de Trabajo. México D. F.: FLACSO.

# DESIGUALDAD, DIFERENCIA Y “POLÍTICAS DE LA IDENTIDAD”

LUDWIG HUBER

La desigualdad social siempre ha sido motivo de desaprobación activa y, al menos desde que Rousseau presentó su *Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad* a la Academia de Dijon,<sup>1</sup> también de reflexión académica. Hasta la segunda mitad del siglo pasado, tanto la acción política como la teoría social encaraban casi exclusivamente la estratificación vertical, que se manifestaba a través del acceso a los recursos materiales de una determinada sociedad: la lucha política giraba en torno de reivindicaciones redistributivas, y la exploración socio-lógica analizaba la clase social.

Sin embargo, en las últimas dos o tres décadas, otras desigualdades sociales han cobrado relevancia: desigualdades que no se asientan en la posición económica. Estas constelaciones posclasistas, que se manifiestan esencialmente en una politización de la cultura, se han llamado *políticas de la identidad*. El término está relacionado con el auge de los llamados “nuevos movimientos sociales” en Europa durante la década de 1970, pero se lo ha utilizado también para describir la realidad en los países latinoamericanos contemporáneos, más que nada debido a la proliferación de movimientos indígenas (Hale 1997).

No ocurre así en el Perú, donde la investigación social ha hecho escasos esfuerzos por analizar la situación sociopolítica desde el ángulo de las políticas

---

1. Jean Jaques Rousseau, *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, escrito en 1754 como contribución a un concurso de la Academia de Dijon, que planteaba como pregunta “cuál es el origen de la desigualdad entre los hombres, y si esa está autorizada por la ley natural”. El premio, dicho sea de paso, no lo ganó Rousseau, sino el abate François Xavier Talbert.

de la identidad, posiblemente debido a la ausencia de un fuerte movimiento indígena en el país. El presente trabajo trata de llenar en parte este vacío; más que un balance propiamente dicho —que no se puede hacer debido a la carencia de estudios al respecto—, es un intento de plantear el problema y definir una agenda para la investigación.

## El declive de la clase como articulador político

Una sociedad estratificada es una sociedad cuyas instituciones generan desigualdades mediante procesos que, primero, definen determinados bienes (materiales o simbólicos) como deseables —es decir, organizan “paquetes de valores” (Grusky 2001: 3)—, y, segundo, establecen las reglas que facilitan su distribución diferenciada. Solo cuando existen ventajas o desventajas *institucionalizadas* en el acceso a estos bienes, se genera una desigualdad “sociológicamente relevante” (Nassehi 2008: 164). Una teoría social que pretende explicar —y no solo describir— la desigualdad social debe analizar el proceso de su institucionalización y distinguir entre los *determinantes*,<sup>2</sup> las *dimensiones*,<sup>3</sup> las *causas*<sup>4</sup> y los *mecanismos* que la engendran y reproducen (Solga et ál. 2009: 20).

Hasta la segunda mitad del siglo pasado, la principal, si no la única, *determinante* de la desigualdad social analizada en las ciencias sociales fue la posición de la familia (más que la del individuo) en el sistema productivo de la sociedad, que se plasmaba en el acceso a recursos económicos. La categoría social correspondiente fue la clase, que se había constituido en el marco de la industrialización del siglo XIX como actor principal en la lucha política (Hechter 1996, Pakulski y Waters 1996). Otras desigualdades sociales, como aquellas basadas en identidades de género, raza o etnicidad, quedaron invisibilizadas y subordinadas a la desigualdad económica.

- 
2. Entendemos como determinantes de la desigualdad social las características de las personas (como, por ejemplo, el sexo, el nivel educativo o la procedencia), que definen la pertenencia a un determinado grupo social. La pertenencia a estos grupos, a su vez, determina la posición de los individuos en la estructura social y es la base para las ventajas o desventajas en el acceso a los bienes valorados. Las “características sociales” pueden ser asignadas (*ascribed*) o adquiridas (*achieved*).
  3. Las *dimensiones* de la desigualdad social se refieren a la manifestación concreta de las ventajas o desventajas en el acceso a bienes valorados, como, por ejemplo, los ingresos y el bienestar material, el poder o el prestigio (Solga et ál. 2009: 18).
  4. Las *causas* son los procesos sociales que generan y reproducen las *dimensiones* de la desigualdad. Ejemplos serían la explotación, los prejuicios o la discriminación (Solga et ál. 2009: 19).

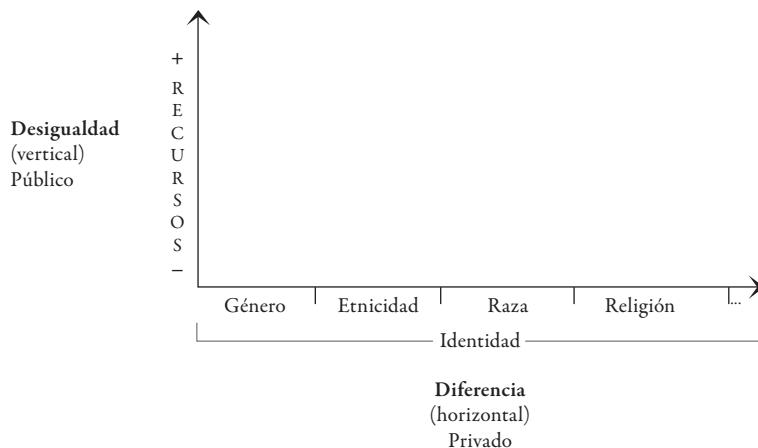
Este enfoque se reflejó en la distinción entre la *desigualdad*, la cual, como señalamos, fue entendida como estratificación vertical de acuerdo con el acceso diferenciado a los recursos de la sociedad, y la *diferencia*, que designó posiciones *en el interior* de un determinado nivel jerárquico así definido. Si bien también la diferencia indicaba situaciones disparejas, ella no implicaba ventajas o desventajas en el acceso a estos recursos por *definición* (Anthias 1998: 506, Bottero 2005: 63). Aunque en la vida social se producían con frecuencia coincidencias entre desigualdad y diferencia, estas dependían de las circunstancias empíricas:

Diferencias sociales entre las personas, que se derivan por ejemplo de la división de trabajo profesional, de diferencias culturales, de particularidades religiosas, políticas, regionales o nacionales, pero también de particularidades de la edad o de género, no llevan *necesariamente* hacia privilegios o desventajas. [...] En otras palabras, contemplada de manera lógica, la desigualdad social y la diferencia social son dos cosas distintas y deberían ser separadas conceptualmente. En la realidad social cotidiana, por supuesto, pueden estar entrelazadas de múltiples maneras. (Kreckel 2004: 17; cursivas nuestras)

Frente a la alineación inevitablemente vertical de la desigualdad, la diferencia fue percibida más bien en términos *horizontales*. A diferencia de la misión escatológica de la clase proletaria, cuyo destino era trascenderse a sí misma y desvanecer en una sociedad sin clases, la coexistencia igualitaria entre hombres y mujeres, por ejemplo, era, por lo menos, una *posibilidad*. En la “nueva sociedad”, decía Augusto Bebel en su libro *La mujer y el socialismo*,<sup>5</sup> la mujer “se enfrentará al hombre como persona libre, igual y dueña de su destino”. Pero, tanto en las propuestas políticas como en el análisis social, predominaba la tendencia a subordinar la diferencia a la desigualdad; es decir, la posición de la mujer (o de una determinada raza) en la vida social encontró, en última instancia, su explicación en la lógica de la acumulación del capital: solo la revolución social —la lucha de clases— lograría la liberación de estos grupos. Mientras la clase social hegemónizaba la vida pública-política, el género y otras identidades, como la raza, la etnicidad o la religión, quedaban relegados a la esfera privada.

---

5. Publicado por primera vez en 1869. Bebel, coetáneo de Marx y Engels, fue el primer presidente del Partido Socialdemócrata de Alemania.



Esta diferenciación conceptual entre *desigualdad* (vertical-económica) y *diferencia* (horizontal-cultural) se pudo mantener mientras las luchas sociales se caracterizaban principalmente por reivindicaciones redistributivas. Sin embargo, desde la segunda mitad del siglo pasado, un número creciente de autores empezaron a constatar el deterioro de la clase social como principal articulador político,<sup>6</sup> hasta que, en 1996, Pakulski y Waters declararon la “muerte de la clase”. Obviamente, la afirmación de los autores no se refiere al fin de la desigualdad social; se trata, más bien, de una alusión al desgaste de la clase social como actor en el escenario político y como herramienta para el análisis de las desigualdades.

‘Clase’ es un término bastante más complejo de lo que puede parecer, pues, a diferencia de los “estratos” A, B, C, D y E, que ahora hegemonezan en buena medida el análisis de las desigualdades y se limitan a la medición de la “extensión de la billetera”,<sup>7</sup> la clase trasciende el aspecto netamente económico y se caracteriza por un segundo componente, igualmente importante: una *conciencia* que vincula la “base” económica con la “superestructura” política-ideológica y cultural. A la situación objetiva en el proceso productivo (“clase en sí”) se agrega un elemento de identidad compartida (“clase para sí”), que, según Marx, se constituye en la

- 
6. El estudio pionero al respecto es el de Robert A. Nisbet (1959). Véase también Clark, Lipset y Rempel (1989).
7. “El sentido común rústico convierte la diferencia de clases en una diferencia en la extensión de la billetera. [...] La extensión de la billetera es una diferencia netamente cuantitativa, mediante la cual se puede siempre lanzar a uno contra otro, a dos individuos de la misma clase” (Marx: “La crítica moralizante y la moral crítica”, 1847).

lucha.<sup>8</sup> Una clase plenamente desarrollada se caracteriza por el reconocimiento de sí misma, un sentido de pertenencia y la acción colectiva. En su estudio clásico sobre la formación de la clase obrera en Inglaterra, el historiador marxista E. P. Thompson (1963) describió las clases como formaciones sociales y *culturales*, “comunidades de destino” con una cultura propia.<sup>9</sup>

Lo que se ha truncado en la política contemporánea es esta expresión *identitaria* de las clases como “comunidades de destino” a través de su acción colectiva. “Las clases existen solo en la lucha de clases”, reclamaba todavía Poulantzas (1975: 14) en su interpretación del capitalismo de su época; si es así, efectivamente, podemos hablar de la “muerte de la clase”.<sup>10</sup> Se ha producido una desvinculación entre la “clase en sí” y la “clase para sí”, lo que desmiente el automatismo del marxismo estructural que Pahl (1989) denominaba el “modelo E-C-A” (Estructura-Conciencia-Acción), según el cual una posición estructural de clase implantaría inevitablemente una conciencia de clase, y esta, a su vez, generaría, según el mismo razonamiento teleológico, la acción colectiva.

Mientras la clase se desplomaba como articulador político, nuevas demandas sociales, de corte más horizontal que vertical, más cultural que económico, han cobrado relevancia. Grupos constituidos en torno a identidades que antes eran escondidas, oprimidas o negadas —el género, la raza, la etnicidad, la religión, la orientación sexual o la pertenencia a un determinado territorio— comenzaron a demandar reconocimiento y participación en la distribución de los recursos del Estado. De esta manera, la *identidad* se ha añadido y, en buena medida, ha reemplazado a la clase social como referente en la generación de solidaridades y acciones colectivas. Se ha producido una *politización de la cultura* (Wright 1998),

8. “En principio, las condiciones económicas habían transformado la masa del país en trabajadores. La dominación del capital ha creado en esta masa una situación común, intereses comunes. Así, esta masa viene a ser ya una clase frente al capital, pero todavía no para sí misma. En la lucha, [...] esta masa se reúne, constituyéndose en clase para sí misma. Los intereses que defienden llegan a ser intereses de clase” (Marx: *Miseria de la filosofía*, 1847).
9. Esta posición había sido adelantada por Engels en 1845. En *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, Engels señala que “los obreros hablan un idioma diferente, tienen otras ideas y concepciones, otras costumbres y otros principios morales, una religión y una política diferente a aquellas de la burguesía. Se trata de dos pueblos distintos, tan distintos como si fuesen de otra raza” (p. 191 de la versión electrónica, disponible en <<http://www.marxists.org/espanol/m-e/1840s/situacion/index.htm>>). Ya en la segunda mitad del siglo XX, la relación entre clases sociales y estilos de vida fue desarrollada por Bourdieu en *La distinción* (Bourdieu 1991, original en francés: 1979).
10. Ante el “agotamiento teórico”, existen algunos intentos de renovar la teoría de la clase. Un resumen se encuentra en Bottéro (2004). Sin embargo, se trata de ejercicios académicos que (todavía) no han logrado reemplazar del todo el economicismo que caracteriza las teorías tradicionales de la clase.

“un nuevo imaginario político que catapulta al primer plano del discurso político el tema de la identidad cultural, en el sentido más amplio del término” (Benhabib 2006: 9). El universalismo (económico) de la lucha de clases —“Proletarios del mundo, ¡uníos!”— terminó cediendo gran parte del protagonismo en la lucha social al particularismo de las reivindicaciones culturales:

Estamos observando la proliferación de identidades políticas particularistas, ninguna de la cuales trata de fundamentar su legitimidad y su acción en una misión predeterminada por la historia universal, fuese la misión de una clase universal, o la noción de una raza privilegiada, o un principio abstracto. (Laclau 1994: 1)

En la medida que los elementos no-económicos del posicionamiento social empezaron a ganar importancia política, la categorización vertical acostumbrada se convirtió en un obstáculo para el análisis de la desigualdad (Anthias 2001: 375). La evidencia demostró que las condiciones sociales y la acción colectiva se encuentran determinadas por una multiplicidad de factores y no pueden ser reducidas al ámbito de los ingresos. Se ha constatado que las desigualdades son cada vez más “intracategoriales” (Fitoussi y Rosanvallon 1997: 74), lo que quiere decir que se presentan entre los miembros de la misma clase o del mismo estrato social. En la teoría social, se ha denominado estas expresiones de la desigualdad social como “nuevas desigualdades” o “desigualdades horizontales”, donde lo “horizontal”, obviamente, se refiere a la *determinante* y no a la dimensión de la desigualdad.

Las primeras en rechazar la “dicotomización” entre el orden (vertical) económico y el orden cultural (supuestamente horizontal) fueron escritoras feministas, entre ellas Judith Butler e Iris Marion Young, quienes argumentaron que la cultura y la economía son tan profundamente interconectadas y mutuamente constituyentes que no pueden ser separadas. Estudios sobre el racismo llegaron a la misma conclusión: en la medida que las diferencias culturales fomentan relaciones sociales asimétricas —cuando una raza se siente superior a la otra, o un sexo por encima del otro— intervienen también en el acceso desigual a los recursos de la sociedad. De esta manera, las identidades “horizontales” se convierten en un elemento constitutivo de la diferenciación *vertical* y, por lo tanto, de la *desigualdad* social. La supuesta “igualdad” que el derecho liberal otorga a estas identidades no es más que es un “subterfugio” (Grusky 2001: 36) que, en vez de eliminarlas, oculta las desigualdades realmente existentes:

Si bien las divisiones raciales y de género claramente contienen aspectos culturales y simbólicos, también son cargadas con desigualdades materiales. Divisiones raciales no son simplemente “culturales”, porque la construcción de diferencias raciales es cargada con desigualdades sistemáticas en el acceso a recursos sociales y materiales (quiere decir, también son verticales). (Bottero 2005: 62)

De esta manera, las últimas décadas han visto la aparición de una constelación que Nancy Fraser denomina “condición postsocialista”; una constelación que no cuenta con un proyecto político global y cuyos principales actores son grupos culturales o “comunidades de valores” que defienden su “identidad” (Fraser 1997: 2-3). La *diferencia*, antes considerada como “prepolítica”,<sup>11</sup> ha irrumpido con fuerza en el escenario público y generado una:

Inquieta era de la identidad, en la cual el intento de memorizar el tiempo perdido y reclamar territorios perdidos genera una cultura de distintos “grupos de interés” o movimientos sociales. Acá, la afiliación puede ser antagónica y ambivalente, la solidaridad puede ser solamente situacional y estratégica; la comunidad es a menudo negociada a través de la “contingencia” de intereses sociales y reclamos políticos. (Bhabha 1996: 59)

Eso significa que un análisis que se concentra solo en criterios económicos no logra captar las múltiples facetas que caracterizan las desigualdades y las luchas políticas contemporáneas. La teoría social posestructuralista se encuentra, así, ante el reto de analizar la desigualdad social en función de una interposición simultánea de distintas constelaciones de poder y exclusión, en las que la clase social se cruza con múltiples factores como la raza, la etnicidad, la religión, el regionalismo, el género o la orientación sexual.

## Política e identidad cultural

El ocaso de las políticas de clase y el aumento de demandas culturales marcan una nueva constelación en la cultura política, cuyo centro de gravedad se ha desplazado de la *redistribución* hacia el *reconocimiento* (Fraser 2003: 89). Las razones detrás de estos cambios no son del todo claras. En las publicaciones sobre el tema, se menciona el declive de las industrias productivas, la globalización de los mercados y las estrategias posfordistas de control de la fuerza de trabajo. La teoría de los nuevos movimientos sociales, que analiza estas expresiones sociopolíticas emergentes, ve en ellas la consecuencia de transformaciones macroestructurales provocadas por el proceso de la modernización (Melucci 1989 y 1996) y el empuje hacia una sociedad posindustrial (Touraine 1981). En este contexto, se habrían producido valores posmaterialistas (Inglehart 1990), que, a su vez, culminaron en esfuerzos de la sociedad por recuperar el control sobre decisiones que habían sido acaparadas por

---

11. “Prepolítico” no entendido de una manera evolucionista, sino, en el sentido del filósofo político francés Jaques Rancière (1996), como “aquellos que es excluido por el orden de lo decible y visible”.

el Estado. Se trataba de esfuerzos, en palabras de Habermas (1987), por resistir la “colonización de los mundos de vida”. A la vez, la creciente desvinculación entre los lugares del trabajo, del hogar y del tiempo libre habría contribuido al declive del “arraigo” en comunidades ocupacionales y residenciales (Blokland 2003).

Gouldner (1979) atribuye la irrupción de las identidades en el campo político a una alianza entre los nuevos movimientos sociales y los intelectuales de la nueva izquierda liberal, cuyo estatus de clase media económicamente privilegiada les generó ambivalencias hacia las reivindicaciones redistributivas del proletariado. El impulso político de esta clase media radicalizada ya no provenía de la explotación de los trabajadores, sino de la victimización en el colonialismo, el patriarcado o la cultura “occidental” en general. La diversidad se convirtió en el “Santo Grial” (Rata y Openshaw 2007: 23) de la política izquierdista, escoltada por el escepticismo sobre la capacidad de los sistemas representativos para incluir a las minorías marginales y la promoción de formas más directas de la política participativa y de la “democracia deliberativa”.

El resultado de este proceso es la ruptura con las restricciones que tanto la teoría de la modernización como el marxismo ortodoxo imponían al potencial de la cultura para lograr la transformación social.<sup>12</sup> Se ha producido un giro hacia una política basada en actores sociales que se definen sobre la base de *estatus* más que clase. Estas políticas han sido denominadas “política postmoderna” (Spencer 2006), “política de estatus” (Fraser 2003)<sup>13</sup> o, más comúnmente, “políticas de la identidad”, cuya particularidad está en el hecho de que se sustenta, en la “identidad única de este individuo o de este grupo, el hecho de que es distinto de todos los demás” (Taylor 1992: 61); es decir, en la *diferencia consciente* de uno o más *otros*:

La política de la identidad vincula a los individuos con proyectos políticos a través de elementos principales de su autopercepción. Los miembros de los grupos consideran que tienen en común ciertas características importantes que los distinguen de la población en general —*una colectividad basada en la diferencia*—. La política

12. Para el marxismo, “la cultura era el dominio de la alienación, de la conciencia falsa, de la mistificación; en suma, el reino de la ideología” (Dagnino 1998: 35). La teoría de la modernización, por su lado, interpretaba la cultura como “tradiciones” que debían dejarse atrás para entrar en la modernidad. Mario Vargas Llosa ha defendido esta posición en varias de sus publicaciones, al igual que el gobierno de Alan García con su filosofía del “perro del hortelano”.

13. “Hoy en día los reclamos por el reconocimiento dirigen muchos de los conflictos sociales en el mundo. [...] Por cierto, estas luchas son heterogéneas y abarcan toda la gama desde lo patentemente progresista hasta lo francamente reprensible. [...] Sin embargo, esta recurrencia a una gramática común [...] marca un hito en las corrientes políticas: un resurgimiento masivo de las políticas de estatus” (Fraser 2003: 89).

de la identidad es una expresión de fuerzas sociales que intentan politizar divisiones sociales que antes eran consideradas como arbitrarias y no-políticas. (Kenny 2004: 3; cursivas nuestras)

A menudo, estas identidades son elegidas y “esencializadas” por razones netamente tácticas de acuerdo con las oportunidades que ofrece una determinada coyuntura política para regular la distribución de bienes materiales y simbólicos.<sup>14</sup> Cuando, por ejemplo, ser campesino pierde representatividad y las circunstancias nacionales e internacionales son, más bien, favorables para las minorías étnicas, poblaciones que previamente se habían identificado como campesinos pueden transformarse en “pueblos indígenas”; ejemplo que se ha visto, en estos últimos años, en varios países latinoamericanos, entre ellos el Perú.

En un artículo que analiza la politicización de la cultura, la antropóloga británica Susan Wright (1998) presenta tres ejemplos sumamente disparejos: el racismo de la nueva derecha en Inglaterra, que defiende la “cultura nacional” contra los inmigrantes asiáticos y africanos; las “culturas corporativas” empresariales; y el informe *Nuestra Diversidad Creativa* de United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO 1997), con el cual culminó la “Década Mundial de la Cultura y el Desarrollo”, que duró desde 1988 hasta 1997. Aunque con objetivos muy diversos, en los tres casos, la cultura es utilizada como herramienta política, y la intención de la autora fue precisamente llamar la atención sobre las formas disímiles y, muchas veces, contradictorias que puede tomar la culturalización de la política. Esta, evidentemente, se escapa de una interpretación fácil y unidimensional.

La evidencia de que la política de la identidad se presta para fines muy diversos y hasta contrapuestos se refleja en las reacciones a su avance. Para sus defensores, la cultura es una parte constitutiva de la condición humana que penetra todas las áreas de la vida, y el Estado tiene el deber de reconocerla públicamente en sus leyes, instituciones, prácticas y políticas. Esta posición es compartida por los paladines de una política excluyente, como la derecha británica mencionada por Wright, y por los promotores de la política democrática multicultural, que promueven la inclusión social de grupos marginados, para quienes un trato *igual* no es equivalente con un trato *idéntico* y uniforme.<sup>15</sup>

---

14. Gayatri Spivak (1985: 214) acuñó el término ‘esencialismo estratégico’ para denominar la “autoesencialización” de grupos subalternos con fines emancipadores.

15. “Iguales pero diferentes” es una de los lemas preferidos de los defensores de la ciudadanía diferenciada y el título de un libro de Xavier Albó (1999).

Por otro lado, el particularismo de los movimientos identitarios colisiona inevitablemente con el concepto liberal de la ‘ciudadanía’, que se asienta en la pertenencia a una comunidad política en lo que respecta a equidad y se expresa en un conjunto de derechos y obligaciones compartidos por *todos* los “ciudadanos” (Purvis y Hunt 1999, Isin y Wood 1999). Existe una contradicción ontológica entre ambos conceptos, que ha “desafiado la legitimidad de democracias constitucionales establecidas” (Benhabib 2006: 8).

Por esta y otras razones, la política de la identidad suscita también resistencias en todos los campos políticos. Conservadores ven en ella una “receta para el caos” (Parekh 2004: 199), porque amenaza la unidad nacional y la cohesión social. Liberales lamentan la pérdida de los postulados universalistas de la Ilustración, que pone en peligro la libertad individual y la autonomía personal. La izquierda marxista acusa al particularismo de la política identitaria de haber fragmentado la lucha de los oprimidos y sofocado el movimiento sindical. Sectores de la izquierda moderada la interpretan como calamidad que agota energía moral y política sin tocar el fondo del orden social, pues “Con mucho gusto las clases dominantes van a permitir al sij su turbante, a los indios americanos su peyote, y a los musulmanes su comida halal, mientras no se cuestionen las desigualdades de riqueza y poder” (Parekh 2004: 202). Autores de la talla de Richard Rorty (1999) y Brian Barry (2001) insisten en que se trata de una distracción contraproducente de la lucha por la equidad económica (la “amnesia en asuntos económicos” que lamenta también Anne Phillips [2004: 44]) y la justicia social, una imprudencia que termina balcanizando a los grupos sociales y rechaza las normas morales universales.

El autor que quizás con más agudeza ha señalado los inconvenientes de la política de la identidad desde una posición de izquierda es Eric Hobsbawm, cuya crítica se sustenta en tres puntos centrales: (a) las identidades colectivas se definen *negativamente*, es decir, contra otros. “‘Nosotros’ nos reconocemos como ‘nosotros’ porque somos diferentes a ‘ellos’. Sin identificación de quienes están Afuera no existe posibilidad de identificar quien está Adentro. En otras palabras, las identidades colectivas no se basan en lo que sus miembros tienen en común, y es muy posible que no tengan gran cosa en común excepto el hecho de no pertenecer a los ‘Otros’” (Hobsbawm 2000: 117). (b) Todos tenemos una multiplicidad de identidades. Sin embargo, la política de la identidad asume que solo una determina, o por lo menos domina, la acción política, y asume, además, que hay que librarse de las otras identidades, porque son incompatibles con la “verdadera” identidad. (c) Los grupos de identidad “solo tratan de sí mismos y para sí mismos, y nadie más entra en el juego. Una coalición de tales grupos que no cimente su

unidad en un único conjunto de objetivos o valores comunes solo posee una unidad ad hoc” (Hobsbawm 2000: 121). En la medida que el particularismo étnico o geográfico impide relacionarse con otras identidades (“solo tratan de sí mismos y para sí mismos”, en palabras de Hobsbawm), sus avances en el escenario político tienden a “asfixiar la base común necesaria para el funcionamiento de la democracia” (Stavrakasis 2001: 414).<sup>16</sup>

Sin embargo, hay diferentes formas de abordar las demandas identitarias. La versión que enfatiza, muchas veces de manera confrontacional, la *diferencia* entre la cultura propia y otras culturas y convierte esta diferencia en la principal plataforma política es solo una de las facetas. Esta posición caracteriza tanto a muchas organizaciones indígenas en América Latina como a la nueva derecha en Europa, que defiende la “cultura nacional” contra los inmigrantes asiáticos y africanos; una posición que, en el peor de los casos, puede llegar a extremos como las “limpiezas étnicas” en Ruanda o en la ex Yugoslavia. Nos encontramos, así, ante la situación de que esta versión de las políticas de la identidad representa, a la vez, las nociones más radicales y las más reaccionarias en el escenario político contemporáneo. Lo que está en juego depende, en última instancia, del caso concreto, algo que el análisis político no siempre ha sido capaz de tomar en cuenta.

La otra versión de las políticas identitarias rechaza el “esencialismo” de la política de la identidad “convencional” (Fraser 2003: 12) y pone énfasis en la interacción constructiva entre las culturas. Esta posición se expresa en la afluencia heterogénea de grupos definidos por su identidad, desde el género y la orientación sexual hasta la autodeterminación étnica; una aglomeración polícroma aparentemente sin denominador común inteligible, que se ha denominado “Coalición Arcoíris” (Young 1989: 264)<sup>17</sup> y que, en los últimos años, ha encontrado su espacio público

---

16. Bikhu Parekh (2004) y Nancy Fraser (2003) tratan de construir un puente entre las dos orillas que dividen a la izquierda: la política de la redistribución y la política de la identidad (o, en este caso, la política del reconocimiento). Ambos sostienen que ninguna de las dos, por sí sola, es suficiente para entender la sociedad contemporánea; lo que se necesita, más bien, es un enfoque que integre a las dos. Con este objetivo, Fraser propone un modelo normativo llamado “paridad de participación”.

17. “En una Coalición Arcoíris, cada grupo afirma la presencia de los otros y reconoce la especificidad de su experiencia y su perspectiva sobre asuntos sociales. En el público arcoíris, los negros no solamente toleran la participación de los homosexuales, sino que, por ejemplo, activistas laborales no colaboran a regañadientes con veteranos del movimiento por la paz, y ninguno de ellos permite de manera paternalista la participación femenina. De manera ideal, una Coalición Arcoíris afirma la presencia y apoya los reclamos de todos los grupos o movimientos políticos oprimidos que la constituyen, y su programa político no se sustenta en “principios de unidad” que esconden la diferencia, sino que permite que cada uno analice los aspectos económicos y sociales desde la perspectiva de su propia experiencia” (Young 1989: 264-265).

en los foros de las redes sociales. Esta es la posición de la *interculturalidad*, de la política del reconocimiento y de la ciudadanía multicultural.

El término ‘política del reconocimiento’ ganó popularidad con la obra del filósofo canadiense Charles Taylor (1992), que constituye una reacción (comunitarista) ante la teoría de la justicia que había sido formulada, desde una posición liberal, por John Rawls (1997; el original, en inglés, fue publicado en 1971). Rawls reclama la estricta neutralidad del Estado frente a las identidades particulares y las preferencias culturales de sus ciudadanos; es decir, la religión, la raza, el género y la descendencia nacional o étnica son aspectos rigurosamente privados que no tienen por qué ser materia de políticas públicas. Las demandas de justicia frente al Estado solo pueden referirse a lo que todos tenemos en común: nuestras “necesidades universales” de obtener “bienes primarios”.<sup>18</sup>

Taylor argumenta que estas “necesidades básicas” no se refieren solo al abastecimiento con recursos económicos o a la normativa jurídica que garantiza la libertad del individuo, sino que incluyen también el reconocimiento de la persona como miembro de una comunidad cultural. La injusticia, para Taylor, no se agota en el recorte de las libertades individuales; implica también la denegación de derechos para grupos culturalmente constituidos como, por ejemplo, las minorías religiosas, étnicas y raciales. El Estado debe reconocer estas diferencias culturales mediante la aplicación de derechos colectivos.

El también filósofo canadiense Will Kymlicka coincide con Taylor en la demanda de que las minorías culturales y étnicas deben ser protegidas, pero defiende la posición liberal de Rawls y da prioridad a la autonomía del individuo sobre los intereses del grupo. Kymlicka reconoce que el marco jurídico-legal de las democracias occidentales está hecho para un determinado “tipo” de ciudadano: blanco, masculino y heterosexual, y los demás —los no blancos, los no anglosajones (minorías étnicas originarias e inmigrantes), las minorías religiosas, las mujeres, los homosexuales— sufren desventajas estructurales. Para garantizar el pleno desarrollo de los derechos del individuo, el Estado debe tomar en cuenta también las reivindicaciones culturales de estos ciudadanos; es decir, debe contemplar una “ciudadanía diferenciada” o “ciudadanía multicultural” (Kymlicka 1996).

Desde una posición feminista, también Iris Marion Young (1989, 1990) reclama una “ciudadanía diferenciada”. Según Young, diferentes grupos sociales tienen diferentes necesidades, y, desde esta posición, cuestiona el modelo “asimilacionista” de la ciudadanía generalizada. El tratar a todos por igual en una

---

18. Véase el balance de Ricardo Cuenca sobre los “bienes primarios” de Rawls incluido en este volumen.

sociedad marcada por la desigualdad social, donde hay “privilegiados” y “oprimidos”, solo refuerza los privilegios y marginá más a los grupos subordinados. Por lo tanto, en una sociedad verdaderamente democrática, algunos grupos sociales “merecen derechos especiales” (Young 1989: 269), por ejemplo, a través de la acción afirmativa. La diferencia con Kymlicka consiste en su definición del “grupo social”: para Young, este no se reduce a la nacionalidad o etnicidad, sino que incluye cualquier expresión de un “sentido de identidad compartido”, con lo cual la autora se refiere explícitamente a las mujeres y a los afroamericanos.<sup>19</sup>

## Política e identidad en el Perú contemporáneo

### La ausencia de la política del reconocimiento

Debido a su composición étnica-cultural, el Perú parece ser un país por excelencia apto para la aplicación de una política del reconocimiento y/o la ciudadanía multicultural. Sin embargo, son pocos los intelectuales peruanos que debaten este tema (además, casi todos vinculados con la Universidad Católica), y lo que se discute queda principalmente entre ellos; es decir, se trata de una discusión que apasiona a algunos círculos académicos, pero que no tiene repercusión en la política estatal. Eso, obviamente, no es así por culpa de los intelectuales. Según Óscar Espinoza, una de las principales dificultades para “imaginarnos como país multicultural” radica en lo que él llama el “mito del mestizaje” (Espinoza 2003: 77).

El autor peruano que más ha trabajado sobre el tema de la ciudadanía multicultural es Fidel Tubino (2002, 2003, entre otros). Tubino trata de rescatar la variante comunitaria de la ciudadanía diferenciada y critica al “multiculturalismo anglosajón” de Kymlicka, porque no reconoce la diferencia entre pueblos indígenas y minorías étnicas. Según Tubino, se trata de un “error conceptual” que estorba la aplicación de la ciudadanía multicultural, tal como fue propuesta por el filósofo canadiense, a sociedades, como la peruana, en las que existen *pueblos* indígenas, pues “los ‘pueblos’ son sociedades que poseen una cultura propia, una relación con un territorio y un proyecto histórico compartido. Las minorías (sean étnicas, raciales, religiosas o sexuales) no comparten estos tres elementos” (Tubino 2003: 186). En países como el Perú, eso tiene consecuencias políticas relevantes, “pues los convenios de Naciones Unidas les confieren a los pueblos el derecho a la autodeterminación, no así a las minorías” (Tubino 2003: 186).

---

19. Sobre Taylor, Kymlicka y Young, véase también el artículo escrito por Ricardo Cuenca.

Si bien Tubino es enfático en demandar que “los Estados-nación [...] tienen que empezar por reconocer la existencia de ‘pueblos’ (y no solo de minorías) al interior de ellos y aprender a compartir su soberanía con estos” (Tubino 2003: 186), reconoce las trampas implícitas del “culto a la diferencia”, pues este

Conduce fácilmente a un atomismo cultural que no solo desarticula el tejido social —en el caso peruano, un tejido ya fragmentado estructuralmente—, sino que contribuye a generar aislacionismos culturales y con no poca frecuencia, a generar las condiciones para la emergencia de los fundamentalismos étnicos y/o a los nacionalismos exacerbados. (Tubino 2002: 60)

Para evitar las derivaciones siniestras del multiculturalismo, sería necesario avanzar hacia la interculturalidad, la cual “promueve la interacción dialógica y la recreación recíproca de las identidades” (Tubino 2002: 54-55). La afirmación de la democracia en un país multiétnico como el Perú requiere la imposición de la interculturalidad como política del Estado, pues “o es intercultural o no es democrático” (Tubino 2002: 54).

Una limitación de estas reflexiones —otro ejemplo sería Alfaro (2008)— es que, por lo general, se quedan en el aspecto conceptual: no afrontan el problema *práctico* de la ciudadanía multi o intercultural; es decir, no hacen propuestas concretas de *cómo* deberían (o podrían) convertirse las ideas en políticas públicas y, en este sentido, a veces traen ciertas reminiscencias a los “Estados utópicos”, imaginados por autores como Tomás Moro o Tommaso Campanella. De hecho, hace algunos años, Norma Fuller advirtió sobre las dificultades de aplicar políticamente la interculturalidad, debido a la “condición paradójica del proyecto intercultural”, en el que identifica tres “*impasses*”—equidad frente a reconocimiento, autenticidad frente a esencialización, y política local frente a política global— que evidencian estas posiciones contradictorias (Fuller 2002: 36).

No es casualidad, entonces, que los esfuerzos por aplicar una política multicultural en el Perú (y no solo acá) se limiten sustancialmente a la Educación Bilingüe Intercultural (EBI), que, al mismo tiempo, constituye el tema más teorizado y más trabajado por investigadores de diferentes disciplinas sociales. El idioma no es solo el elemento más fácilmente identificable de una determinada cultura —tanto así que se ha convertido en el principal y, a menudo, único indicador para definir la etnicidad—, sino que también es políticamente mucho más inofensivo que, por decir, el significado cultural que el territorio tiene para un pueblo indígena en un país cuyos ingresos provienen principalmente del subsuelo de estos territorios. El antropólogo norteamericano Charles Hale ha señalado que la combinación de un reconocimiento limitado de derechos culturales con la política neoliberal puede tener efectos inesperados, incluida la neutralización de la oposición a la política

económica de gobiernos neoliberales. Hale habla, en estos casos, del “indio permitido” (Hale 2004) y del “multiculturalismo neoliberal” (Hale 2005).

## “Desigualdad horizontal” y conflictos sociales: el enfoque de CRISE

La simple desigualdad entre ricos y pobres no es suficiente como para generar conflictos violentos. Lo que es altamente explosivo es la desigualdad “horizontal”: cuando el poder y los recursos están desigualmente distribuidos entre grupos que se distinguen también de otras maneras —por ejemplo, en su raza, religión o idioma—. Los llamados conflictos “étnicos” suceden entre grupos que se distinguen de una o más de estas maneras, cuando uno de ellos se siente discriminado, u otro goza privilegios que teme perder (Kofi Annan: “Peace and Development—One Struggle, Two Fronts”, nota dirigida al personal del Banco Mundial [BM], Washington D. C., 19 de octubre de 1999).

Las palabras del ex secretario general de las Naciones Unidas expresan un temor muy generalizado en relación con las expresiones políticas de la desigualdad horizontal: el temor a la violencia étnica que ha proliferado notablemente después de la guerra fría y el derrumbe de las diferencias ideológicas.<sup>20</sup>

El Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE) de la Universidad de Oxford, que dirige la renombrada economista Rosemary Thorp, ha realizado una serie de estudios —accesibles en su página web—<sup>21</sup> sobre la relación entre las desigualdades horizontales (expresamente denominadas así)<sup>22</sup> y la incidencia de violencia política. En un reciente libro que contiene trabajos

---

20. Según el Center for Systematic Peace (CSP), la proporción de los conflictos étnicos ha aumentado de 15% en 1953 a casi 60% en 2005 (Stewart, ed. 2008: 7).

21. Véase <[www.crise.ox.ac.uk](http://www.crise.ox.ac.uk)>.

22. Desigualdades horizontales son desigualdades en las dimensiones económicas, sociales o políticas o en el estatus cultural entre grupos culturalmente definidos” (Stewart, ed. 2008: 7). “Las desigualdades horizontales (DI) se dividen en cuatro áreas: participación política, aspectos económicos, aspectos sociales y estatus cultural. Cada una de ellas contiene una serie de elementos. Por ejemplo, la DI en participación política puede suceder en el ámbito del parlamento, de la burocracia, del gobierno local o de las fuerzas armadas, entre otros. Las DI en aspectos económicos implican el acceso y la propiedad de recursos (financieros, tierra, ganado y capital humano y social). DI en aspectos sociales implican acceso a diversos servicios (educación, salud, agua, saneamiento y casa), e indicadores del desarrollo humano (como los logros en salud y educación). DI en el estatus cultural incluye la medida en que la sociedad reconoce (o deja de reconocer) las prácticas culturales de un grupo (por ejemplo, en lo que se refiere a vestimenta, feriados” (Stewart, ed. 2008: 13-14).

comparativos sobre países de África, Asia y América Latina —con una metodología propia de la ciencia económica (Stewart, ed. 2008)—, los autores encuentran que la probabilidad de que ocurra un conflicto violento efectivamente aumenta en proporción con las desigualdades horizontales existentes en el contexto particular.

Uno de los artículos del libro compara las guerras internas en el Perú y en Guatemala con la situación en Bolivia (Caumartin, Gray Molina y Thorp 2008) y llega a la conclusión de que, si bien la etnicidad no fue un elemento central en el conflicto armado del Perú, sí fue un factor importante, porque las desigualdades horizontales definen el lugar de cada individuo en la jerarquía social —lo quiere decir que “ser indio” aumenta la probabilidad de ser pobre—,<sup>23</sup> “de modo que, aun en un conflicto ‘ricos contra pobres’, la etnicidad juega un rol” (Caumartin, Gray Molina y Thorp 2008: 246). Aunque los/as autores/as se cuidan de no exagerar la importancia de la etnicidad, están convencidos/as de que no se puede explicar la guerra interna en el Perú si se consideran únicamente las brechas verticales.

En la misma línea, se ubica el estudio de Muñoz, Paredes y Thorp (2006), que compara la situación en las provincias de Hualgayoc (departamento Cajamarca, tierra de las rondas campesinas), Espinar (Cusco, donde hubo conflictos entre la población y la empresa minera Tintaya) y Huanta (Ayacucho, la provincia más afectada por la violencia política). Un cuarto caso se refiere a los desplazados huan tinos en San Juan de Lurigancho (Lima). De acuerdo con el enfoque de CRISE, el trabajo trata de indagar sobre la importancia de la etnicidad —como factor que expresa desigualdades horizontales— en la dinámica de los conflictos sociales.

El concepto de la ‘etnicidad’ utilizado en el estudio es tomado del trabajo de Figueroa y Barrón (2005) —autores que también han publicado en CRISE—,<sup>24</sup> según el cual la identidad étnica se define por el lugar de nacimiento. Si bien el criterio es considerado como “imperfecto”, se supone que tiene ventajas en comparación con el idioma<sup>25</sup> y permite apreciar que el origen étnico influye fuertemente

---

23. Este es el resultado de una serie de estudios económicos, entre los cuales destacan los de Trivelli (2005) y de Figueroa y Barrón (2005).

24. Figueroa es, además, creador de la “sociedad sigma”. En términos reducidos, se trata de una sociedad multiétnica jerarquizada, con ciudadanos de primera y de segunda categoría. El modelo asume también que es una sociedad sobre poblada, con un nivel de ingresos muy desigual y con mecanismos de exclusión que reproducen estas desigualdades. En particular, son los grupos étnicos sometidos durante el “shock fundacional” de la sociedad los que se han convertido en los grupos más pobres. Esta población es llamada la “población z” (Figueroa 2003).

25. No es este el lugar para resumir las discusiones sobre qué es finalmente la etnicidad, pues incluso una revisión muy somera de la discusión académica sobre el tema sobrepasaría de lejos el espacio de este trabajo. Solo queremos mencionar que no hay criterios “objetivos” y que se tiene que deducir la

en las posibilidades de educación y empleo, así como en la pertenencia a una determinada clase social. Otro factor aplicado para establecer la identidad étnica y su vinculación con la desigualdad vertical es la tenencia de tierra según los censos agropecuarios de 1972 y 1994. Con estas variables, los autores logran establecer niveles relativamente bajos de diferenciación étnica en Hualgayoc y Espinar, y un alto grado de diferenciación y características indígenas en Huanta.

Estos factores, a su vez, influyeron en la “positiva historia” (Muñoz, Paredes y Thorp 2006: 13) encontrada en Bambamarca (Hualgayoc), en donde las rondas campesinas se convirtieron gradualmente en una fuente de identidad y compromiso que controlaba y limitaba con firmeza la violencia. En Espinar, una historia de movimientos campesinos contra las haciendas, la influencia de partidos de izquierda, la presencia de elementos progresistas de la Iglesia católica y de organizaciones no gubernamentales (ONG) habrían generado una constelación que también es calificada como “exitosa”. En este caso, la población apela a la “violencia controlada” en los conflictos con la empresa minera para atraer la atención del Gobierno Central; “Se utiliza la amenaza y se infringen daños a la propiedad, pero pocos o nadie es herido o muerto” (Muñoz, Paredes y Thorp 2006: 18).

En Huanta, finalmente, una reforma agraria mal aplicada incrementó la desigualdad y los conflictos entre campesinos, que después fueron aprovechados por Sendero Luminoso. La migración —calificada como “solución individual”—, a su vez, habría terminado en una pérdida de identidad y en el “desarraigamiento”. En conclusión, el éxito de Sendero Luminoso “revela claramente que el conflicto violento de masas se facilita por la existencia de enormes desigualdades horizontales y la pérdida de un sentimiento previo de identidad, sin la creación de una alternativa” (Muñoz, Paredes y Thorp 2006: 20 y 23). En suma, el trabajo encuentra “Evidencia clara de un conjunto de circunstancias que asocian la desigualdad —principalmente de naturaleza horizontal— con la violencia” (Muñoz, Paredes y Thorp 2006: 28). De esta manera, CRISE es la institución que más explícitamente ha utilizado la noción de las ‘desigualdades horizontales’, su relación con la desigualdad económica-vertical y sus consecuencias para la práctica política.

---

identidad étnica de datos indirectos, como el idioma, la descendencia, la ocupación de un espacio geográfico o la “raza” biológica. Cuáles de ellos se consideran y cuáles se descartan depende, en última instancia, de las preferencias de cada institución y de cada autor. La manera en la que un país trata “su” tema étnico es también una decisión política. Mientras el Perú no se recupera todavía del todo de la decisión del gobierno militar de Velasco Alvarado de borrar, en nombre de la “unidad nacional”, toda denominación étnica del discurso oficial, los países vecinos, Ecuador y Bolivia, se han reconocido constitucionalmente como “países multinacionales”.

A nuestro juicio, el enfoque de CRISE padece de una debilidad fundamental, pues los conceptos utilizados para definir las diferencias horizontales, al menos en los estudios sobre el Perú que hemos señalado, se ubican en un campo de arbitrariedad que le da a los textos un corte de “profecías autocumplidas”. Al recurrir a factores como el lugar de nacimiento —mientras más rural, más indígena— o la tenencia de tierra —mientras menos parcelas, más indígena— para establecer la identidad étnica, lo que terminan haciendo los autores es definir a los más pobres como indígenas para demostrar que los indígenas son los más pobres. El análisis se mueve así en un círculo vicioso.

## ¿Despertar indígena en los Andes?

Si bien el origen de las políticas identitarias está relacionado con el auge de los llamados nuevos movimientos sociales en Europa a partir de la segunda mitad del siglo pasado, se ha utilizado el término también para describir la realidad en los países latinoamericanos contemporáneos. En este caso, el concepto “encapsula una amplia diversidad de movimientos contestatarios” que sellan la transición hacia el “abandono de proyectos unificados y ‘nacional-populares’” (Hale 1997: 567). Los movimientos indígenas, que se han multiplicado durante las últimas dos o tres décadas en casi todos los países latinoamericanos, son considerados el actor más importante de esta categoría.

Efectivamente, en América Latina, la etnicidad ha ganado particular importancia entre las diferentes formas de la política de la identidad. La sublevación de Chiapas y los dos levantamientos masivos en Ecuador son solo los casos más espectaculares de un sinfín de movimientos indígenas que se han desplegado en (casi) todo el continente durante las últimas décadas. Tradicionalmente, el discurso indígena había sido de clase y las poblaciones indígenas se consideraban parte del campesinado explotado. Sin embargo, a partir de la década de 1980 y, con más fuerza, la de 1990, se observa un cambio en las demandas, pues se empiezan a plantear reclamos por el derecho a la autonomía y a la libre determinación de los pueblos. Sin olvidarse necesariamente de las preocupaciones de clase, el acento está en la identidad étnica y en cuestiones “étnico-nacionales” (Stavenhagen 2001).

Por otro lado, los Estados que antes acostumbraban desanimar la politización de la identidad indígena y favorecieron, más bien, una ideología de la asimilación y del mestizaje, se han abierto, al menos parcialmente, a la valoración de la diferencia. La ruptura con el modelo asimilacionista (en el Perú, representado con mayor claridad por el gobierno militar de Velasco Alvarado) concluyó en una

serie de reformas constitucionales que reconocen el carácter pluricultural y multilingüe de las sociedades nacionales (Rosenberger y Pajuelo, eds. 2007, Assies, van der Haar y Hoekma 1999).<sup>26</sup> Finalmente, todo eso coincide con una concientización en la comunidad internacional sobre la exclusión de las minorías étnicas.<sup>27</sup>

En el Perú, el discurso tanto oficial como privado ha replegado a los indígenas —o “nativos”, como eran tradicionalmente denominados— a la Amazonía, que ha sido históricamente percibida por el Estado peruano como un espacio vacío.<sup>28</sup> En la sierra, en cambio, las mayorías quechua y aimarahablantes se “resisten a volver a ser los “indígenas”, “indios”, con que peyorativamente se les trataba en las apartadas zonas andinas y en las haciendas” (Laos 2004: 13). Eso sucede a pesar de que —sin considerar las grandes ciudades de la costa, que son las principales receptoras de las olas migratorias— la mayor parte de la población originaria del Perú vive en la serranía. Allí se encuentra también la gran mayoría de las casi 6.000 comunidades campesinas del país, que se ubican, sobre todo, en la sierra central y sur (en los departamentos de Huancavelica, Ayacucho, Apurímac, Cusco y Puno).

Que la comunidad se haya constituido como factor principal en la definición identitaria es un legado del colonialismo que impulsó la fragmentación y disolución de unidades étnicas y redujo el marco de referencia de la población originaria cada vez más a su condición inmediata.<sup>29</sup> Este localismo predomina hasta la actualidad; no encontramos, en la sierra peruana, la expresión de una conciencia étnica panandina y mucho menos un movimiento que logre reunir a las miles de localidades alrededor de un discurso étnico. La última vez que se movilizaron

---

26. En el artículo 2: 19 de la Constitución de 1993, el Estado peruano “reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación”.

27. Con el sarcasmo que lo caracteriza, Favre (2009) atribuye el surgimiento del “movimiento indianista” al interés que estos pueblos despiertan en Occidente debido al *lobbying* de las ONG.

28. Entre las publicaciones sobre la selva, sigue destacando el “clásico” de Stefano Varese, *La selva de los cerros* (Varese 1968). En el prólogo para una reimpresión, en 2006, del Fondo Editorial del Congreso del Perú, Alberto Chirif cuenta la historia de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP).

29. “Cancelada una estructura política e ideológica encargada de sancionar su separación colonial frente a los colonizadores, y desaparecidos los nervios que permitieron la articulación económica del espacio colonial, la población indígena fue arrinconada al interior de sus pueblos o permaneció cautiva dentro de las haciendas. [...] Esta dispersión e incomunicación redujo el horizonte en la conciencia de la población indígena sobre su propia situación. Probablemente los indios, que no solo no eran ‘peruanos’, dejaron también de percibirse como indios, como quechuas o como aimaras, para asumir una conciencia parroquial. ‘Yo soy de tal pueblo’ o ‘de tal hacienda’ es seguramente la expresión que mejor traduce esta situación” (Bonilla 1988: 95).

los pueblos andinos, en las décadas de 1960 y 1970, fue alrededor de un discurso clasista, y su denominador común era la identidad campesina.

La ausencia de un movimiento étnico marca una significativa diferencia entre el Perú y sus países vecinos. Hace casi dos décadas, Xavier Albó llamó la atención sobre las “nuevas organizaciones que se funden directa o indirectamente en la identidad étnica” (Albó 1991: 299) en todos los países andinos, con la excepción del Perú, que, según él, se “desborda y margina” (Albó 1991: 320). Desde entonces, se suele hablar de la “excepción” o “anomalía peruana” en lo que se refiere a movimientos indígenas. La “excepción peruana” ha motivado algunas reflexiones académicas que tratan de explicar la ausencia de un movimiento étnico en la sierra peruana. Degregori (1993) sostiene que, en el Perú, la identidad étnica se expresa de manera distinta que en los otros países centroandinos y constituye solo una de las múltiples expresiones identitarias —y no necesariamente la principal— para la mayoría de los peruanos. La ausencia de un movimiento comparable con los de Ecuador y Bolivia se debe, según Degregori, por un lado, a la historia latifundista, que convirtió ‘indio’ en sinónimo de ‘siervo’, y, por otro lado, a una política de “blanqueamiento cultural” por parte del Estado (Degregori 1993: 122). Estos factores engendraron una situación en la que “nadie quiere ser indio” (Degregori 1993: 120). Por otro lado, la influencia de la izquierda marxista en el campo peruano, con su discurso clasista, impidió una conciencia indígena “activa”.

También Albó (2002) responsabiliza en gran medida a los partidos de la izquierda presentes en las directivas de la Confederación Campesina del Perú (CCP) y de la Confederación Nacional Agraria (CNA) por “haber bloqueado sistemáticamente el desarrollo de esta dimensión étnica” (Albó 2002: 195).<sup>30</sup> El autor menciona, asimismo, algunos factores estructurales que distinguen el caso peruano de los de sus países vecinos, tales como la migración de los andinos hacia la costa, donde encuentran “un ambiente urbano costeño mucho más hostil del que encuentran los quichua ecuatorianos en Quito o los aimaras y quechua bolivianos en La Paz o Cochabamba” (Albó 2002: 220); la apropiación de símbolos indígenas por parte de las élites criollas y mestizas; y la violencia política durante la guerra interna.

Montoya (1998) menciona como uno de los factores que influyen en la “excepción peruana” la inexistencia de una intelectualidad indígena. Pajuelo (2003), a

30. Las dos organizaciones que, a partir de los años setenta, prácticamente monopolizaron la organización de la población rural andina, la CCP y la CNA, se formaron alrededor de un discurso clasista, pero, por razones coyunturales, se han inclinado últimamente más hacia una posición étnica e integraron primero la Conferencia Permanente de los Pueblos Indígenas del Perú (COPPIP) y, a partir del año 2006, la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI).

su vez, señala la inexistencia de fronteras étnicas tangibles en la sierra peruana, lo que hace difícil la delimitación simbólica de los límites culturales, de modo que:

Las fronteras identitarias resultan mucho más porosas, abiertas y, en ese sentido, permisivas que en los casos del Ecuador y Bolivia, donde las poblaciones indígenas siguieron el camino de atrincherarse en su indianidad como medio para hacer frente a la discriminación y la exclusión étnica, mientras que en el Perú el camino a seguir fue el de la desindianización, porque la porosidad de las fronteras étnicas lo permitieron. (Pajuelo 2003: 299)

Una posición similar fue expresada, años antes, por Pierre van den Berghe (1979a y 1979b).

Santiago Alfaro (2008) menciona como factores que impidieron el surgimiento de un movimiento indígena en el Perú, además de la política asimilacionista de Velasco, la influencia que tuvieron en su momento los indigenistas, quienes “lucharon por los indígenas sin fortalecer su organización, limitándose así la emergencia de una élite indígena” (Alfaro 2008: 195), y la violencia de Sendero Luminoso con su notoria “hostilidad hacia las prácticas y tradiciones indígenas” (Alfaro 2008: 196). También la explicación de la politóloga norteamericana Deborah Yashar, finalmente, se sustenta en la guerra interna de la década de 1980, pero señala, además, la debilidad de redes transcomunales y de espacios políticos asociativos en la sierra del Perú, producto de “políticas y organizaciones corporativas” (Yashar 2005: 240) que implantaron desconfianza y tensiones en las comunidades y entre estas.

De esta manera, se ha identificado un buen número de factores que habrían actuado en contra de un movimiento indígena entre los quechuas y aimaras del Perú. Sin embargo, a partir de la década de 1990, los esfuerzos por revertir esta situación se han multiplicado, con la formación de nuevas federaciones étnicas a escala nacional, así como algunas organizaciones locales cuyo ámbito a menudo se limita a una determinada provincia. Podemos distinguir dos modelos entre estas organizaciones: unas cuantas que se entienden como organización social de base en el sentido “clásico” y se ubican a sí mismas en la “sociedad civil”, y otro grupo, probablemente numéricamente mayor, que se define —más o menos explícitamente— a través de objetivos electorales. Ya contamos con algunos estudios sobre estos casos.

Una de las pocas provincias en la sierra en las que la posición indígena ganó cierto protagonismo político en las elecciones municipales es Angaraes, en Huancavelica. En los últimos diez años, el gobierno local de la provincia ha estado en manos de dos movimientos independientes que reivindican —unos (el

Movimiento Independiente de Campesinos y Profesionales, MINCAP) más que otros (el Movimiento Independencia, Trabajo e Integración, INTI)— la identidad étnica local prehispánica del “reino ank’ara” como plataforma política. Anahí Durand (2006) analizó ambas organizaciones y encontró discursos “débiles y poco estructurados” (Durand 2006: 579), con posiciones más indigenistas que indígenas, que presentan a la cultura autóctona como “un conjunto de actividades folklóricas para ser difundidas con fines turísticos” (Durand 2006: 579; sobre las tradiciones “ank’ara”, véase Manrique Velarde 2005).

Por ahora, la experiencia más exitosa en la conquista de espacios públicos en la sierra peruana con un discurso indígena se ha dado en Andahuaylas. En julio de 2002, un conjunto de siete agrupaciones provinciales —todas ellas lideradas por personas mayoritariamente urbanas y ligadas a ONG o a instancias estatales— decidieron conformar una alianza política y participar en el proceso electoral con una plataforma étnico-cultural. Fue así que se constituyó, en julio de 2002, la Alianza Electoral Frente Popular *Llapanchik*, que fue estudiada por Ramón Pajuelo (2006).<sup>31</sup> En su presentación al público apurimeño, *Llapanchik* se comprometió a construir:

Un Estado plurinacional y pluricultural para el bienestar de nuestras nacionalidades. Fundamos *Llapanchik* como movimiento político para luchar por las reivindicaciones históricas de nuestras nacionalidades originarias, para defender en todo el Tahuantinsuyu las legítimas demandas e intereses de nuestras comunidades y pueblos. (citado en Pajuelo 2006: 105)

En las elecciones del 17 noviembre de 2002, *Llapanchik* ganó la municipalidad provincial de Andahuaylas con el 25% de los votos válidos, así como 5 de los 18 distritos de la provincia. Por primera vez, un campesino quechuahablante asumió la alcaldía de la capital provincial. En 2006, el grupo consiguió la reelección a escala provincial, aunque con una votación que ha bajado sensiblemente a un 19% de los votos válidos y a menos del 16% de los emitidos. El gran salto de *Llapanchik* se produjo, más bien, en las elecciones regionales, en las que ganó su candidato. Alrededor del 60% de su votación provino de la provincia de Andahuaylas, lo cual permitió la conclusión de que *Llapanchik* se parece más a un movimiento sustentado en una identidad local que en una indígena. Esto quiere decir que Pajuelo (2006: 104) está en lo acertado cuando afirma que *Llapanchik* apela a una “identidad de orden más bien regional clasista”.

---

31. *Llapanchik* es el término quechua empleado para decir “todos nosotros”.

La iniciativa más importante para crear una organización indígena que no tuviese fines electorales inmediatos, sino el objetivo de representar a *toda* la población originaria del Perú, se dio a fines del año 1997, cuando se reunieron diversos gremios campesinos e indígenas en Cusco y formaron la Conferencia Permanente de los Pueblos Indígenas del Perú (COPPIP).<sup>32</sup> Sin embargo, la COPPIP tuvo una vida muy corta y, en el año 2002, después de fuertes discrepancias internas por el control de la organización, se dividió en COPPIP-Coordinadora y COPPIP-Conferencia. De ellas surgieron las dos federaciones nacionales indígenas que actualmente —irremediablemente enemistadas entre sí— representan a los indígenas peruanos a escala nacional: la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI) y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Perú (CONAIP). Una descripción de la formación de la COPPIP y de las peleas que llevaron a ruptura se encuentra en García y Lucero (2007) y en Pajuelo (2007); la CONAIP, por su lado, fue el tema de una reciente tesis de licenciatura en la Universidad Católica del Perú (Cavero 2009).

En el Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA) de 2005, Maritza Paredes presentó una ponencia sobre la Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI), que se formó, en octubre de 1999, con un discurso ambientalista de defensa de los intereses de comunidades en zonas con presencia minera. Sin embargo, a partir de su segundo congreso, realizado en octubre de 2003 en San Mateo de Huanchor, CONACAMI empezó a definirse como organización indígena y reemplaza (o extiende) su posición ambientalista con un discurso étnico, y se adhirió al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Paredes 2006). Como consecuencia, la organización interpreta ahora los conflictos entre comunidades campesinas y empresas mineras principalmente como un problema *cultural* entre diferentes percepciones del mundo, una occidental y la otra indígena. Su presidente-fundador dirige ahora la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI).

---

32. Entre los fundadores se encontraban las organizaciones más representativas de la Amazonía (AIDESEP y CONAP) y de la sierra (CCP y CNA), además de algunas organizaciones de menor alcance como la UNCA de Puno, y otras prácticamente desconocidas como la Coordinadora Nacional de Comunidades Campesinas e Indígenas del Perú (CONACCIP) o la Asociación de Defensa y Desarrollo de las Comunidades Andinas del Perú (ADECAP). Ya, en la década de 1980, se habían presentado algunos intentos de formar organizaciones indígenas con una visión andina, el más importante de los cuales fue el Consejo Indio de Sudamérica (CISA), que apuntaba a la refundación del Tawuantinsuyu. Sus líderes manifestaban un discurso indianista radical, centrado en aspectos de la cosmovisión andina, pero la organización carecía de bases sociales. Además, desde su nacimiento, el CISA estalló en múltiples fragmentos y contradicciones antagónicas entre los dirigentes (Montoya 1998: 144).

Finalmente, no podemos dejar de mencionar el movimiento etnocacerista que se pelea la misma clientela con las organizaciones indígenas. Si bien se distingue de los demás movimientos etnopolíticos que acabamos de señalar en muchos aspectos —sobre todo por la constitución de sus bases sociales, casi todos licenciados del Ejército peruano, por la recurrencia explícita a la raza como eje articulador y por su “doctrina armada”—,<sup>33</sup> existe un elemento común importante: también el etnocacerismo apela a una identidad primordial compartida y pone en escena una cultura ancestral idealizada, que cristaliza en un milenarismo que permite a sus integrantes dotarse de un sentido de lo “propio”. A sus militantes les proporciona la oportunidad de identificarse con algo “grande”, pues su misión consiste en erigir un “neo-Tawantinsuyu”, una “Internacional Incaica”, que incluiría a Ecuador y Bolivia, separados del Perú por el capricho de los mal llamados “libertadores”, y los territorios peruanos anexados por Chile después de la Guerra del Pacífico.

La reacción de la población de Andahuaylas durante el llamado “Andahuaylazo”, en enero de 2005, deja entender que, sobre todo en la sierra quechuahablante del país, el etnocacerismo ha ganado un número de simpatizantes que, con toda seguridad, supera a las dos federaciones indígenas nacionales que se han formado recientemente (CAOI y CONAIP). Sin embargo, son muy escasos los estudios sobre el movimiento etnocacerista; hubo una enorme cobertura mediática en las postrimerías de la toma de Andahuaylas, pero, desde el lado académico, solo se han publicado los artículos de Cáceres (2003), Protzel (2005) y Gamarra (2009).<sup>34</sup>

## Conclusiones: una agenda pendiente

Como en todo el mundo, en el Perú, se ha producido, durante estas últimas décadas, un giro desde el clasismo, predominante todavía en la lucha del campesinado por la tierra durante las décadas de 1960 y 1970, hacia expresiones sociales identitarias. Entre las manifestaciones más importantes, podemos señalar las diferentes formas del nacionalismo (desde el nacionalismo económico que representa Ollanta Humala hasta el etnonacionalismo de su hermano Antauro), el surgimiento de

---

33. Sobre la ideología y base social del etnocacerismo, véanse los libros de Antauro Humala (2001 y 2006).

34. Está en preparación un texto de Hernández, Huber y Zúñiga (en prensa), que incluye un acápite sobre los etnocaceristas; Rómulo Zúñiga Vidal está, además, preparando una tesis de licenciatura sobre el tema en la Universidad Nacional Mayor San Marcos.

organizaciones étnicas en la sierra y los recientes paros amazónicos, y, sobre todo, las expresiones regionales que, en los últimos años, han ido proliferando.

Pensamos que falta mucho todavía para entender plenamente el surgimiento y las implicancias de estas expresiones políticas. Basta con una revisión de los reportes mensuales sobre conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo para darse cuenta de que, en el Perú, el factor territorial tiene mucho más impacto como movilizador sociopolítico que la etnicidad. Sin embargo, son los movimientos indígenas los que más interés han despertado tanto en los círculos académicos como en las agencias de la cooperación internacional, en las ONG y, a veces, en el mismo Estado a pesar de que nunca lograron siquiera aproximarse a la importancia que tienen en los países vecinos.

El discurso indígena de organizaciones como *Llapanchik* (en Andahuaylas), MINCAP (en Angaraes) o la CONACAMI (a escala nacional),<sup>35</sup> con su identidad “estratégicamente esencializada” en los términos de Gayatri Spivak, es un buen ejemplo de “la construcción de una etnicidad ‘moderna’ y fuertemente instrumentalizada” que Christian Gros (2000: 7) ha identificado como una de las principales tendencias en América Latina a partir de la década de 1980. Se trata de una etnicidad que no por ello es “falsa” y mucho menos ilegítima, pero, en el caso peruano, sí sobrevaluada en el análisis. El problema, desde mi punto de vista, es que la evaluación de estos movimientos a menudo no pasa del nivel fenomenológico (o, por las particularidades del caso, fenotípico); basta que los actores hablen quechua y lleven ponchos para que una protesta social pase por movimiento indígena y otros componentes igualmente importantes, pero menos visibles, sean olvidados. Se pasa por alto que el discurso etnopolítico de estos grupos expresa una “etnicización de la política” (Büsches 2007) y no tanto una politización de la etnicidad, que, en muchos casos, solo sirve de legitimación para otras identidades, fuesen regionales o de clase, o, simplemente, de correa de trasmisión para intereses particulares.

Las diferentes maneras en las que se fusionan la etnicidad, la clase, el territorio y otras identidades en los nuevos movimiento sociales del Perú —más allá de

35. También algunos gobiernos regionales del Perú tratan de reforzar la cohesión social de su población con un discurso etnopolítico que alude a su pasado prehispánico. Cusco es probablemente el ejemplo más conocido, pero está lejos de ser el único. A comienzos de diciembre de 2009, se inició el “IV Reencuentro Étnico Cultural Muchik” en Chiclayo, convocado por el Gobierno Regional de Lambayeque, con el objetivo de “recuperar e integrar a los pueblos e instituciones educativas de la región norte del país para vigorizar y afirmar la identidad muchik”. El gobierno regional lanzó también el Equipo Etnopedagógico Muchik-Quechua-Afro “Richard P. Schaedel” (EMUQA), cuya presidenta acababa de ser nombrada jefa de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) Lambayeque. Uno de sus proyectos es la reconstrucción del idioma mochica.

un discurso “único”, étnico, regional o de otra índole que pueda prevalecer en la presentación pública de una determinada organización— es un tema cuyo análisis está pendiente. Nancy Fraser reclama que “Una perspectiva genuinamente crítica [...] no puede tomar literalmente la apariencia de esferas separadas. Más bien, debe mirar por detrás de las apariencias para descubrir las conexiones ocultas entre (las políticas de) la distribución y el reconocimiento”. La antropóloga Sherry Ortner (2006) sostiene que, en los Estados Unidos de América, por ejemplo, “La raza y la etnicidad son en realidad posiciones cripto-clasistas”, detrás de las cuales se “esconde” la clase, la cual, por tanto, requiere más “arqueología intelectual”. ¿Cuánto de eso hay en el Perú? ¿Cómo se mezclan clasificaciones culturales con elementos económico-materiales en la generación de una estructura social? ¿En qué circunstancias se “activan” las identidades étnicas, en qué circunstancias las regionales, y en cuáles las clasistas? ¿Quiénes son los principales actores en la reinterpretación de las manifestaciones políticas? Se trata de preguntas importantes que esperan ser respondidas a través de estudios “que avancen hacia la realidad empírica de los actores colectivos y llenen las abstractas condiciones de clase con vida concreta” (Kreckel 2004: 152).

## Bibliografía

### ALBÓ, Xavier

- 1991      “El retorno del indio”. En *Revista Andina* 18: 299-366.
- 1999      *Iguales pero diferentes. Hacia unas políticas interculturales y lingüísticas para Bolivia*. La Paz: Ministerio de Educación, UNICEF/CIPCA.
- 2002      *Pueblos indios en la política*. La Paz: Plural Editores/CIPCA.

### ALFARO ROTONDO, Santiago

- 2008      “Diferencia para la igualdad: Repensando la ciudadanía y la interculturalidad en el Perú”. En Santiago Alfaro, Juan Ansión y Fidel Tubino (eds.), *Ciudadanía intercultural. Conceptos y pedagogías desde América Latina*. Lima: PUCP.

### ANTHIAS, Floya

- 1998      “Rethinking Social Divisions: Some Notes towards a Theoretical Framework”. En *The Sociological Review*, vol. 46, n.º 3: 505-535.
- 2001      “The Material and the Symbolic in Theorizing Social Stratification”. En *British Journal of Sociology*, vol. 52, n.º 3: 367-390.

ASSIES, Willem; Gemma VAN DER HAAR y André J. HOEKMA

- 1999 *El reto de la diversidad: pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina.* Zamora: El Colegio de Michoacán.

BARRY, Brian

- 2001 *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism.* Cambridge: Cambridge University Press.

BENHABIB, Seyla

- 2006 *Las reivindicaciones de la cultura. Igualdad y diversidad en la era global.* Buenos Aires: Katz Editores.

BHABBA, Homi K.

- 1996 “Culture’s In-Between”. En Stuart Hall y Paul du Gay (eds.), *Questions of Cultural Identity*. Londres: Thousand Oaks/Nueva Delhi: Sage.

BLOKLAND, Talja

- 2003 *Urban Bonds.* Cambridge: Polity Press.

BONILLA, Heraclio

- 1988 “Etnia, religión y la cuestión nacional en el área andina”. En *Indianidad, etnocidio e indigenismo en América Latina*. México: Instituto Indigenista Interamericano.

BOTTERO, Wendy

- 2004 “Class Identities and Identities of Class”. En *Sociology*, vol. 38, n.º 5: 986-1003.
- 2005 *Social division and inequality.* Londres y Nueva York: Routledge.

BOURDIEU, Pierre

- 1991 *La distinción.* Madrid: Taurus.

BÜSCHGES, Christian

- 2007 “La etnicidad como recurso político. Etnizaciones y de-etnizaciones de lo político en América Andina y Asia del Sur”. En Christian Büschges, Guillermo Bustos y Olaf Kaltmeier (comp.), *Etnicidad y poder en los países andinos*. Quito: Corporación Editora Nacional.

CÁCERES VALDIVIA, Eduardo

- 2003 “Los fantasmas del etnocacerismo”. En *Quehacer*, n.º 144: 35-40.

CANESSA, Andrew

- 2006 "Todos somos indígenas: Towards a New Language of National Political Identity". En *Bulletin of Latin American Research*, vol. 25, n.º 2: 241-263.

CAUMARTIN, Corinne; George GRAY MOLINA y Rosemary THORP

- 2008 "Inequality, Ethnicity and Political Violence in Latin America: The Cases of Bolivia, Guatemala and Peru". En Frances Stewart (ed.), *Horizontal Inequalities and Conflict. Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*. Oxford: CRISE.

CAVERO CORNEJO, Omar

- 2009 *El escenario de las organizaciones etnopolíticas en el Perú de la década del 2000. Un estudio de caso: la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Perú (CONAIP)*. Tesis para optar el título de Licenciado en Sociología, Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales.

CLARK, T. S., S. M. LIPSET y M. REMPEL

- 1989 "The Declining Political Significance of Social Class". En *International Sociology*, vol. 8, n.º 3: 279-293.

DAGNINO, Evelina

- 1998 "The Cultural Politics of Citizenship, Democracy, and the State". En Sonia E. Álvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar (eds.), *Cultures of Politics, Politics of Culture. Re-visioning Latin American Social Movements*. Boulder: Westview Press.

DEGREGORI, Carlos Iván

- 1993 "Identidad étnica y participación política en el Perú". En Alberto Adriazén et ál., *Democracia, etnacidad y violencia política en los países andinos*. Lima: IFEA/IEP.

DURAND GUEVARA, Anahí

- 2006 "Revaloración étnica y representación política: los casos de INTI y MINCAP de Lircay, Huancavelica". En Javier Iguíñiz, Javier Escobal y Carlos Iván Degregori (ed.), *SEPIA XV. Perú: el problema agrario en debate*. Lima: SEPIA.

ESPINOZA DE RIVERO, Óscar

- 2003 "Desafíos a la ciudadanía multicultural en el Perú: el 'mito del metizaje' y la 'cuestión indígena'". En Nila Vigil y Roberto Zariquey (eds.),

*Ciudadanías inconclusas. El ejercicio de los derechos en sociedades asimétricas.* Lima: GTZ/PUCP.

FAVRE, Henri

- 2009 “El movimiento indianista: un fenómeno ‘glocal’”. En Valérie Robin Azevedo y Carmen Salazar-Soler (eds.), *El regreso de lo indígena. Retos, problemas y perspectivas*. Lima, Cusco, Toulouse: Instituto Francés de Estudios Andinos.

FIGUEROA, Adolfo

- 2003 *La sociedad Sigma: una teoría del desarrollo económico*. Lima y México: PUCP/FCE.

FIGUEROA, Adolfo y Manuel BARRÓN

- 2005 *Inequality, Ethnicity and Social Disorder in Peru*. Working Paper 8. Oxford: CRISE.

FITUSSI, Jean Paul y Pierre ROSANVALLON

- 1997 *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Manantial Editores.

FRASER, Nancy

- 1997 *Justice Interruptus. Critical Reflections on the ‘Postsocialist’ Condition*. Nueva York y Londres: Routledge.
- 2003 “Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation”. En Nancy Fraser y Axel Honneth, *Redistribution of Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. Londres y Nueva York: Verso.

FULLER, Norma

- 2002 “Ciudadanía intercultural: ¿proyecto o utopía?”. En *Quehacer* 137: 32-40.

GAMARRA CARRILLO, Jefrey

- 2009 “Filósofos y guerreros: nacionalismo, etnicidad y modernidad en el etnocacerismo”. En Valérie Robin Azevedo y Carmen Salazar-Soler (eds.), *El regreso de lo indígena. Retos, problemas y perspectivas*. Lima, Cusco y Toulouse: Instituto Francés de Estudios Andinos.

GARCÍA, María Elena y José Antonio LUCERO

- 2007 “Sobre indígenas y movimientos: reflexiones sobre la autenticidad indígena, los movimientos sociales y el trabajo de campo en el Perú contemporáneo”. En Marisol de la Cadena (ed.), *Formaciones de indianidad. Articulaciones raciales, mestizaje y nación en América Latina*. Popayán: Envión Editores.

## GOULDNER, Alvin

- 1979     *The Future of Intellectuals and the Rise of the New Class.* Londres: Macmillan.

## GROS, Christian

- 2000     “Ser diferente por (para) ser moderno, o las paradojas de la identidad. Algunas reflexiones sobre la construcción de una nueva frontera étnica en América Latina”. En *Análisis Político* 36: 3-19.

## GRUSKY, David B.

- 2001     “The Past, Present, and Future of Social Inequality”. En David B. Grusky (ed.), *Social Stratification. Class, Race, and Gender in Sociological Perspective*. Boulder: Westview Press.

## HABERMAS, Jürgen

- 1987     *Teoría de la acción comunicativa*, 2 vols. Madrid: Taurus.

## HALE, Charles

- 1997     “Cultural Politics of Identity in Latin America”. En *Annual Review of Anthropology* 26: 567-590.
- 2004     “Rethinking Indigenous Politics in the Era if the ‘indio permitido’”. En *NACLA Report on the Americas* 38, n.º 2: 16-21.
- 2005     “Neoliberal Multiculturalism: The Remaking of Cultural Rights and Racial Dominance in Central America”. En *Political and Legal Anthropology Review*, vol. 28, n.º 1: 10-28.

## HECHTER, Michael

- 1996     “From Class to Culture”. En *American Journal of Sociology*, vol. 11, n.º 2: 400-445.

## HERNÁNDEZ Asensio, Raúl; Ludwig HUBER y Rómulo ZÚÑIGA

- [e. p.]     “Políticas de la identidad, fragmentación y conflicto social en el Perú contemporáneo”. Lima: IEP. Documento inédito.

## HOBSBAWM, Eric

- 2000     “La izquierda y la política de la identidad”. En *New Left Review*, n.º 0: 114-125.

## HUMALA TASSO, Antauro

- 2001     *Ejército peruano: milenarismo, nacionalismo y etnocacerismo*. Lima: Instituto de Estudios Etnogeopolíticos.

- 2006     *Etnonacionalismo. Izquierda y Globalidad (Visión etnocacerista)* (2.<sup>a</sup> ed.). Lima: Antahurpi/Instituto de Estudios Etnogeopolíticos/Centro Cultural Etnocacerista.
- INGLEHART, Ronald  
1990     *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press.
- ISIN, Engin F. y Patricia K. WOOD  
1999     *Citizenship and Identity*. Londres, Thousand Oaks, Nueva Delhi: Sage Publications.
- KENNY, Michael  
2004     *The Politics of Identity*. Cambridge: Polity Press.
- KRECKEL, Reinhard  
2004     *Politische Soziologie der sozialen Ungleichheit [Sociología política de la desigualdad social]*. Fráncfort: Campus.
- KYMLICKA, Will  
1996     *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós.
- LACLAU, Ernesto  
1994     *The Making of Political Identities*. Londres: Verso.
- LAOS FERNÁNDEZ, Alejandro  
2004     “Presentación”. En Alejandro Laos Fernández (ed.), *Las comunidades campesinas en el siglo XXI. Situación actual y cambios normativos*. Lima: Allpa.
- MANRIQUE VELARDE, Héctor  
2005     *Carnaval lirqueño, historia del Pukllay Anq'ara*. Huancayo: s. e.
- MELUCCI, Alberto  
1989     *Nomads of the Present: Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society*. Filadelfia: Temple University Press.
- MELUCCI, Alberto  
1996     *Challenging Codes: Collective Action in the Information Age*. Cambridge: Cambridge University Press.

MONTOYA ROJAS, Rodrigo

- 1998 *Multiculturalidad y política. Derechos indígenas, ciudadanos y humanos.* Lima: SUR.

MUÑOZ, Ismael; Maritza PAREDES y Rosemary THORP

- 2006 *Acción colectiva, violencia política y etnicidad en el Perú.* Lima: s. e.

NASSEHI, Armin

- 2008 *Soziologie.* Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

NISBET, Robert A.

- 1959 "The Decline and Fall of Social Class". En *The Pacific Sociological Review*, vol. 2, n.º 1: 11-17.

ORTNER, Sherry B.

- 2006 *Anthropology and Social Theory. Culture, Power, and the Acting Subject.* Durham y Londres: Duke University Press.

PAHL, Ray

- 1989 "Is the Emperor Naked?". En *International Journal of Urban and Regional Research*, n.º 13: 709-720.

PAJUELO, Ramón

- 2003 "Fronteras, representaciones y movimientos étnicos en los países centroandinos en tiempos de globalización". En Daniel Mato (coord.), *Políticas de identidades y diferencias sociales en tiempos de globalización:* Caracas: FACES/UCV.

- 2006 *Participación política indígena en la sierra peruana. Una aproximación desde las dinámicas nacionales y locales.* Lima: Konrad Adenauer Stiftung/ IEP.

- 2007 *Reinventando comunidades imaginadas. Movimientos indígenas, nación y procesos sociopolíticos en los países centroandinos.* Lima: IFEA/IEP.

PAKULSKI, Jan y Malcolm WATERS

- 1996 *The Death of Class.* Londres, Thousand Oaks, Nueva Delhi: Sage.

PAREDES, Maritza

- 2006 "Discurso indígena y conflicto minero en el Perú". En Javier Iguíñiz, Javier Escobal y Carlos Ivan Degregori (eds.), *SEPIA XI. Perú: el problema agrario en debate.* Lima: SEPIA/Oxfam/CIES.

PAREKH, Bhikhu

- 2004 "Redistribution or recognition? A misguided debate". En Stephen May, Tariq Modood y Judith Squires (eds.), *Ethnicity, Nationalism and Minority Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.

PHILLIPS, Anne

- 2004 "Identity Politics: Have We Now Had Enough?". En John Andersen (ed.), *The Politics of Inclusion and Empowerment. Gender, Class and Citizenship*. Hounds Mills, Basingstoke y Nueva York: Palgrave Macmillan.

POULANTZAS, Nicos

- 1975 *Classes in Contemporary Capitalism*. Londres: NLB.

PRATT, Jeff

- 2004 *Class, Nation and Identity. The Anthropology of Political Movements*. Londres: Pluto Press.

PROTZEL, Javier

- 2005 "Demandas de reconocimiento y ofertas autoritarias. La etnicidad en la política". En *Contratexto*, n.º 3.

PURVIS, Trevor y Alan HUNT

- 1999 "Identity versus Citizenship: Transformations in the Discourses and Practices of Citizenship". En *Social and Legal Studies*, vol. 8, n.º 4: 457-482.

RANCIÈRE, Jacques

- 1996 *El desacuerdo*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.

RATA, Elizabeth y Roger OPENSHAW

- 2007 "Introduction: Of Mohammad, Murals and Maori Ceremony". En Elizabeth Rata y Roger Openshaw (eds.), *Public Policy and Ethnicity. The Politics of Ethnic Boundary-Making*. Hounds Mills: Palgrave Macmillan.

RAWLS, John

- 1997 *Teoría de la Justicia*. México D. F.: FCE.

RORTY, Richard

- 1999 *Achieving Our Country: Leftist Thought in Twentieth Century*. Cambridge: América.

ROSENBERGER, Markus y Ramón PAJUELO TEVES (eds.)

- 2007     *Políticas indígenas estatales en los Andes y Mesoamérica.* Lima: Konrad Adenauer Stiftung.

SOLGA, Heike; Peter A. BERGER y Justin POWELL

- 2009     “Soziale Ungleichheit-Kein Schnee von gestern! Eine Einführung”. En Heike Solga, Justin Powell y Peter A. Berger (eds.), *Soziale Ungleichheit. Klassische Texte zur Sozialstrukturanalyse.* Fráncfort y Nueva York: Campus.

SPENCER, Stephen

- 2006     *Race and Ethnicity. Culture, Identity and Representation.* Londres y Nueva York: Routledge.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty

- 1985     “Subaltern studies. Deconstructing historiography”. En Donna Landry y Gerald MacLean (eds.), *The Spivak Reader.* Londres: Routledge.

STAVENHAGEN, Rodolfo

- 2001     *La cuestión étnica.* México: El Colegio de México.

STAVRAKASIS, Yannis

- 2001     “Identity, political”. En Paul Barry Clarke y Joe Foweraker (eds.), *Encyclopedia of Democratic Thought.* Londres y Nueva York: Routledge.

STEWART, Frances

- 2008     “Horizontal Inequalities and Conflict: An Introduction and some Hypotheses”. En Frances Stewart (ed.), *Horizontal Inequalities and Conflict. Understanding Group Violence in Multiethnic Societies.* Oxford: CRISE.

TAYLOR, Charles

- 1992     *El multiculturalismo y la “política del reconocimiento”.* México D. F.: FCE.

THOMPSON, E. P.

- 1963     *The Making of the English Working Class.* Londres: Victor Gollancz.

TOURAINE, Alain

- 1981     *The Voce and the Eye. An Analysis of Social Movements.* Cambridge: Cambridge University Press.

TRIVELLI, Carolina

- 2005 *Los hogares indígenas y la pobreza en el Perú. Una mirada a partir de la información cuantitativa.* Documento de Trabajo n.º 141. Lima: IEP.

TUBINO, Fidel

- 2002 “Entre el multiculturalismo y la interculturalidad: más allá de la discriminación positiva”. En Norma Fuller (ed.), *Interculturalidad y política: 51-76.* Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- 2003 “Ciudadanías complejas y diversidad cultural”. En Nila Vigil y Roberto Zariquey (eds.), *Ciudadanías inconclusas. El ejercicio de los derechos en sociedades asimétricas.* Lima: GTZ/PUCP.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION

- 1997 *Nuestra diversidad creativa. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo.* Madrid: UNESCO.

VAN DEN BERGHE, Pierre L.

- 1979a “Ethnicity and Class in Highland Peru”. En David L. Browman y Ronald A. Schwarz (eds.), *Peasants, Primitives, and Proletariats. The Struggle for Identity in South America.* La Haya, París y Nueva York: Mouton.
- 1979b “Nigeria and Peru: Two Contrasting Cases in Ethnic Pluralism”. En *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 20, n.os 1-2: 162-174.

VARESE, Stefano

- 1968 *La sal de los cerros. Resistencia y utopía en la Amazonía peruana.* Lima: Universidad Peruana de Ciencias y Tecnología.

WRIGHT, Susan

- 1998 “The politicization of ‘culture’”. En *Anthropology Today*, vol. 14, n.º 1: 7-15.

YASHAR, Deborah

- 2005 *Contesting Citizenship in Latin America.* Cambridge, Nueva York: Cambridge University Press.

YOUNG, Iris Marion

- 1989 “Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship”. En *Ethics*, n.º 99: 250-274.
- 1990 *Justice and the Politics of Difference.* Princeton: Princeton University Press.

# DEMOCRACIA Y DESIGUALDAD:

PODERES FÁCTICOS, RÉGIMEN POLÍTICO  
Y CIUDADANÍAS DIFERENCIADAS

MARÍA ISABEL REMY<sup>1</sup>

El Instituto de Estudios Peruanos (IEP) se ha propuesto desarrollar una serie de investigaciones acerca de la cuestión de la persistencia de profundas desigualdades en el Perú. El primer tramo de ese propósito es la elaboración de un conjunto de balances que den cuenta de los estudios ya realizados en el Perú sobre el tema, desde diferentes estradas disciplinarias. Una de ellas propone rastrear los estudios realizados, desde los años noventa, acerca de las relaciones entre desigualdad y democracia. El presente trabajo responde a esa propuesta, pero requiere algunas precisiones.

Una forma relativamente frecuente, casi intuitiva, de plantear la cuestión de las relaciones entre desigualdad y democracia es aquella según la cual la democracia aparece como una variable dependiente (por así decirlo) de la desigualdad, es decir, analizar si el tipo y profundidad de las desigualdades determina, o cuando menos influye, en la democracia o, dicho de otro modo, si las características de las instituciones de la democracia, del régimen político, su funcionamiento o hasta sus resultados se ven influidos por la persistencia de profundas desigualdades. La cuestión es importante. El supuesto principal de un régimen democrático es la igualdad; todos los ciudadanos deben ser iguales ante las leyes y la capacidad de tomar decisiones debiera estar, por decirlo de alguna manera, equitativamente distribuida entre todos los ciudadanos, que, al momento del voto, haciendo

---

1. Para la realización de este balance, conté con la valiosa colaboración de Marisa Glave, los comentarios permanentes y críticos de Romeo Grompone, una larga y esclarecedora discusión con Julio Cotler y un interesante intercambio de opiniones con los investigadores, jóvenes y mayores, del área de sociología y política del Instituto de Estudios Peruanos.

uso de capacidades iguales de influencia (un voto), construyen un gobierno a la medida de sus voluntades. Si bien esta breve —e ingenua— definición es claramente insuficiente para recoger el conjunto de rasgos y de matices de un régimen democrático, lo que no podría estar en duda es su sustento igualitario. Por ello, el informe *La democracia en América Latina* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2004) sugiere, por ejemplo, que la “democracia como régimen político institucional” y las instituciones políticas están afectadas por el desigual acceso de la población a los bienes y servicios y a los derechos civiles.<sup>2</sup>

La pregunta pertinente es entonces si ciertas desigualdades producidas por estructuras sociales (económicas, sociales o culturales) y que ubican a los ciudadanos en escalas jerárquicas alteran las condiciones de la igualdad política; es decir, si personas ubicadas en determinados niveles de una jerarquía social tienen más capacidad que las ubicadas en otros niveles para influir en el rumbo de la política, esto es, en la conducción del Estado y en la toma de decisiones públicas.

La respuesta afirmativa a la pregunta sugeriría entonces que las condiciones de desigualdad estructural, al influir en la política, se reproducen, es decir, que las decisiones públicas no necesariamente disminuyen las desigualdades que producen la economía o los sistemas de estructuración de las relaciones sociales. Así, el tema de las relaciones entre desigualdad y democracia tendría una segunda hipótesis: que la democracia (el ejercicio de derechos iguales de decisión de políticas públicas) permite eliminar o disminuir desigualdades sociales. Efectivamente, se espera que largos períodos de vigencia de condiciones de democracia política y distribución relativamente equitativa de la capacidad de decidir entre ciudadanos social, étnica o económicamente desiguales terminen produciendo partidos políticos que representen a amplios sectores de ciudadanos menos favorecidos en las escalas de desigualdad y que influyan a favor de políticas públicas redistributivas que disminuyan las desigualdades.<sup>3</sup> Así, la desigualdad (o determinados órdenes

- 
2. Los autores se proponen analizar la democracia no solo como un régimen político institucional, sino como el soporte de una “ciudadanía integral”. De este modo, comprender nuestras democracias requiere comprender también el funcionamiento real del Estado (el aparato burocrático, el sistema de leyes), así como la consistencia de la comunidad política nacional, es decir, la capacidad de sus ciudadanos de acceder plenamente al ejercicio de sus derechos civiles, sus libertades, su igualdad ante leyes, funcionarios y jueces; de sus derechos políticos, de participar en partidos políticos, en la formación de gobiernos y parlamentos, de opinar sobre las decisiones públicas, de recibir de su Estado información confiable, veraz, transparente; y de sus derechos sociales, su derecho a vivir dignamente, a disfrutar de un mínimo de bienestar común (PNUD 2004).
  3. Huber, E., Nielsen, F., Pribble, J. y Stephens, J. D. (diciembre de 2006) plantean esta relación entre democracia y desigualdad en los siguientes términos: “se podría esperar que países con amplios récords de democracia debieran tener bajos grados de desigualdad, porque la democracia sobre largos plazos

de desigualdad o la persistencia de ciertas desigualdades) sería entonces una variable dependiente de las características y condiciones de ejercicio de la democracia.

El tema, pues, remite a las complejas relaciones entre estructuras económicas y políticas. La cuestión fue central en el marxismo y la discusión sobre hasta qué punto la “base” económica determina (en “última instancia”) la “superestructura” jurídico-política o qué tan relevante resulta la “autonomía relativa” de la política respecto de la economía abarcó décadas de debates teóricos.<sup>4</sup>

Enfoques más bien históricos se han ocupado también de la cuestión de la democracia y los tipos y niveles de desigualdad, y han vinculado ambos a una tercera variable: los procesos de modernización. Moore (1973), por ejemplo, propone analizar los sistemas políticos (democracias, fascismo o revolución) como producto de las diferentes estructuras de clase en las sociedades rurales, sus tipos y niveles de desigualdad al momento que se desencadenan procesos de modernización o de liquidación del antiguo régimen.

Para José Nun (1995), la visión retrospectiva idealizada de la historia de los países de capitalismo originario supone un patrón de transformaciones en los procesos de modernización que se iniciarían con cambios en las condiciones de desarrollo de la sociedad (crecimiento económico, urbanización, mercado mundial, desarrollo de la educación y de medios masivos de comunicación), difusión de valores modernos (universalismo, igualdad, logro, orientación al futuro) y, finalmente, régimen político de democracia representativa.

O'Donnell (2003), por su parte, al analizar las diferencias respecto de América Latina, recuerda el patrón histórico de desarrollo de derechos en Europa propuesto por T. H. Marshal: en Europa del siglo XIX, en condiciones de “democracias oligárquicas” (censitarias, con alta exclusión de los pobres), se habrían desarrollado, asociados al propio dinamismo económico, un conjunto de derechos civiles; es decir, una atribución legal de agencia que reconocía la libertad personal, de palabra, de pensamiento, de propiedad y hasta de religión, e igualdad real ante la justicia, sustanciales todas para definir las relaciones contractuales (entre iguales) necesarias para el desarrollo del intercambio capitalista. En este ambiente de creciente igualdad de derechos civiles, se habrían desarrollado las demandas/luchas por derechos políticos, y se habrían producido las condiciones de democracias

---

ofrece la posibilidad de que los no privilegiados se organicen y hagan oír sus voces [...] En consecuencia, podríamos esperar que países con fuertes bloques de partidos comprometidos con la redistribución disminuyan las desigualdades [...] En consecuencia, podríamos esperar que países con mayores gastos redistributivos y una fuerte legislación pro trabajador tengan menos grados de desigualdad”.

4. Rochabrún (2007) ha desarrollado notablemente esta discusión en el país.

poliárquicas, plurales, representativas de amplios sectores sociales con opciones diversas en igualdad de condiciones. Esta inclusión política habría llevado, vía el mecanismo señalado por Huber, Nielsen, Pribble, y Stephens (2006) antes citado, al desarrollo de un conjunto de derechos económicos y sociales que habrían tendido a disminuir las desigualdades económicas y tendencialmente a eliminar otras desigualdades asociadas al acceso a recursos públicos (educación, salud, vivienda, comunicación), así como a igualar las oportunidades y a la eliminación de las desigualdades por adscripción, lo que depura una estructura clasista de desigualdad, en la que los sectores de menores ingresos presionan por acceder a mayores niveles de satisfacción. Más precisamente, para O'Donnell, la cesión de las élites económicas de mayores salarios y beneficios sociales a los trabajadores y mayores impuestos al Estado a ser redistribuidos como servicios públicos tuvo como contraparte el compromiso de los sectores menos privilegiados con la democracia (a través de partidos socialistas, o laboristas) y su abandono de opciones antidemocráticas (fascismo, revolución): la base del *welfear state*.

Si bien eso transcurre en el viejo continente, O'Donnell encuentra una historia diferente en América Latina, particularmente en los países con fuertes partidos populistas (Argentina, Perú, Bolivia, Brasil y México), donde se habrían desarrollado primero derechos sociales asociados a las reformas redistributivas y recortados con los ajustes estructurales, después derechos políticos y finalmente derechos civiles débilmente implantados. Así, los derechos políticos no habrían tenido un escenario de libertades civiles consolidadas al momento de su instalación. Los funcionarios y gobernantes electos no necesariamente reconocerían en la agencia de los ciudadanos la fuente de su derecho a mandar; prácticas de *accountability* no serían ni aplicadas por los gobiernos, ni exigidas por los ciudadanos.

Las entradas a la temática de las relaciones entre democracia y desigualdad pueden ser diversas (empíricas, teóricas, históricas) y enriquecedoras. Sorprendentemente, muy pocas veces se han transitado por las ciencias sociales peruanas desde los años noventa. Con pocas excepciones que se analizarán más adelante,<sup>5</sup> las vinculaciones entre desigualdad y democracia no han sido explícitamente un objeto de estudio, o explícitamente objeto de hipótesis; no son propiamente un tema de las ciencias sociales peruanas. Sin embargo, tampoco están ausentes de las aproximaciones analíticas a la realidad peruana. Vínculos entre desigualdad y problemas de la democracia se mencionan con frecuencia, en un sentido o en

---

5. Como se verá más adelante, las excepciones corresponden básicamente a López (1997), Del Águila (2009) y Vergara (2007). Recientemente, Jiménez (2010) abrió el debate sobre la cuestión de la relación entre democracia y desarrollo social, y evoca las reflexiones de Adolfo Figueroa (2008) sobre la relación entre prácticas no democráticas de las élites y la desigual distribución del ingreso.

otro. Véase, por ejemplo, el monumental *Informe Final* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), que, si bien le confiere un peso fundamental a las decisiones de la cúpula de Sendero Luminoso en el inicio y desarrollo de la violencia política que vivió el país entre 1980 y 1992, identifica en las “brechas” de la sociedad peruana un grado de explicación también. La subsistencia de las brechas de desigualdad persistentes en el país se asociarían a un conjunto de problemas y trabas de la democracia patentes en el conflicto armado interno como al no compromiso con la democracia por parte de diversos actores: de quienes se alzaron en armas, de quienes creyeron que los alzados en armas eran una opción política deseable, de quienes reprimieron a ambos violando derechos humanos, y de quienes pensaron que esta era una buena opción. Véase, por ejemplo, la siguiente cita:

El conflicto armado se inició en Ayacucho, uno de los departamentos más pobres del país, y fue allí donde produjo el mayor número de víctimas. De acuerdo a los testimonios recogidos por la CVR, la violencia golpeó principalmente a los habitantes más pobres en las áreas más pobres del país. Sin embargo, como esos mismos testimonios indican, la pobreza no explica por sí sola el estallido de violencia sin precedentes que vivió el país. Es más preciso verla como uno de los vectores importantes que contribuyó a encender el conflicto y como el telón de fondo sobre el cual se desarrolló este drama [...] Pero no se trata solo de una distribución desigual de la riqueza sino también del poder político y simbólico, incluyendo aquí el uso de la palabra: quién “tiene derecho a hablar”, quién es escuchado y a quién se le prestan oídos sordos [...] Riqueza y poder se distribuyen desigualmente a lo largo de nuestro territorio, produciendo otras brechas. (CVR, 2003, tomo VIII, segunda parte, capítulo 1)<sup>6</sup>

Sin embargo, el preciso encadenamiento que va de las “brechas” al no compromiso democrático y la violencia falta también en el *Informe*. Las brechas se mencionan, pero la vinculación no es el objeto del estudio.

Páginas valiosas como la que hemos citado se encuentran en diferentes estudios sobre procesos políticos en el país. El recorrido de este balance ha sido identificarlos (identificar algunos) y ver de qué manera “ingresa” la cuestión de la desigualdad como factor explicativo o como efecto, o como contexto, de los procesos políticos. También identificamos los estudios que explícitamente se plantean no incluir, por razones sustentadas en el texto, las desigualdades estructurales como influyendo en los procesos políticos. Se trata de los estudios más bien orientados

---

6. La temática de las “brechas” y las desigualdades radicales fue abierta por López (1997), quien identifica, en el Perú, brechas de género, etnia, región y “brecha social” (de estratificación por ingresos). El *Informe* menciona las brechas regionales (entre Lima y provincias, y entre costa, sierra y selva) y las étnico-culturales.

por la teoría de la acción racional que proyecta hacia la ciencia política los presupuestos de la economía neoclásica según la cual individuos tienden a maximizar su utilidad y a reducir los costos (o riesgos). Precisamente en debate con quienes encuentran (o mencionan) que las desigualdades estructurales están imbricadas en la acción política, sustentan la autonomía de las decisiones de los actores políticos.

No siendo un tema definido consistentemente en los estudios, y ante la necesidad de “armarlo” a la manera de un rompecabezas, hemos identificado, para ordenar este rastreo, algunos textos sobre América Latina y tratamos de encontrar qué tanto las diferentes aristas abiertas por los estudios de desigualdad y democracia en el subcontinente han sugerido pistas de análisis en el país.

## Las complejas relaciones entre poder económico y poder político

Carlos Franco (1998) dedica un libro completo a un fenómeno cultural particular: la generalización de un discurso normativo acerca de la democracia en las ciencias sociales latinoamericanas, que valora la democracia “en sí”, y la analiza no como tradicionalmente se hizo, como una esfera con imbricaciones en las estructuras económicas y sociales, sino como una esfera, primero, “separada” de la economía,<sup>7</sup> y luego “indeterminada”. El carácter indeterminado de la política habría comenzado a ser remarcado desde la incertidumbre (o lo relativamente azaroso) que caracteriza los procesos de transición de las dictaduras a las democracias.<sup>8</sup>

Según Carlos Franco, este discurso normativo sobre la democracia, sustentado en la consideración de la política como una esfera autodeterminada (o indeterminada por su contexto), sería el producto, en los años ochenta, del abandono tanto del marxismo (particularmente del “marxismo economista” que había subrayado el carácter determinante de la economía sobre la política, dentro de la misma “exterioridad” de esferas), así como de la teoría de la dependencia; ambos paradigmas en crisis tras la propia crisis de los sistemas económico-políticos que colaboraron en construir: la crisis y la final caída en 1989 de los socialismos realmente existentes y la crisis del Estado populista, el Estado desarrollista o del Estado nacional-

7. “Las dificultades teóricas para identificar los nexos entre economía y política se enraizaban en una concepción que las presentaba como ámbitos o esferas *objetivamente separadas*, corporificando entonces lo que, en rigor, era una discusión metodológica de planos analíticos” (Franco, 1998: 70).

8. El referente de esta asociación entre la incertidumbre de los procesos políticos y su “indeterminación” son los textos de O’Donnell sobre las transiciones, incluidos los cuatro volúmenes publicados junto con Schmitter y Whitehead (O’Donnell, Whitehead, y Schmitter, 1994).

popular en América Latina, lo que, además, desembocó, en Brasil y los países del Cono Sur (los más desarrollados del subcontinente) en feroces dictaduras.

La nueva conceptualización de la democracia, sin soportes en un entramado teórico previo por la crisis de los modelos de alta intervención del Estado, resulta además de un imperativo latinoamericano: ¿cómo detener la barbarie de las dictaduras? Przeworski (2010) recuerda que el contexto de las dictaduras “no era el momento para ocuparse en reflexiones críticas sobre la democracia”. El debate, conceptual y político, se centra en la necesidad de una salida (una “transición”) de las dictaduras; una salida hacia la democracia. En ese contexto, la democracia se afirma como un valor en sí (más allá de sus debilidades en sus versiones anteriores a los populismos o las dictaduras), como procedimiento, más allá de las condiciones estructurales en las que opera. La teoría de las transiciones refuerza esta autonomización.

Ante el conjunto de elementos positivos que se esperaban de la institucionalización de la democracia (respeto a los derechos humanos y a las libertades civiles), algunos temas claves de las transiciones quedan fuera de discusión. Uno es el hecho de que estos procesos no solo son pactos entre élites políticas, sino fundamentalmente pactos en los que élites políticas negocian con élites militares las condiciones de su retiro de la política, y con élites económicas el abandono de las “viejas” pretensiones de la política de ordenar, con finalidades redistributivas, la sociedad y la economía desde el Estado. Nun (1995) remarca que la “economía de mercado” se consolida, de manera no discutida, como la contracara de la transición democrática. La transición chilena y la transición peruana posterior a Fujimori tendrían este carácter de pacto para dejar fuera de la deliberación política el modelo económico e incorporar las restricciones constitucionales a su modificación.<sup>9</sup> En el caso de los gobiernos con transiciones más tempranas, Romeo Grompone<sup>10</sup> sugiere que, si bien las transiciones se producen en el marco de la “década perdida”, es decir, en un periodo en el que el Estado populista está en crisis, pero aún no se desmontan los mecanismos asociados a su intervención en la economía al mismo tiempo que estos mecanismos ya no se pueden mantener (Alfonsín, Belaúnde, García primer gobierno), aparece la necesidad de realizar reformas económicas sin alterar la democratización lograda (cuando menos en

9. Por ejemplo, la seguridad jurídica de los contratos de privatización de servicios o de inversiones para la explotación de recursos naturales, a los que se les otorga el peso de ley. Es este tipo de exclusión del debate sobre el modelo económico, constitucionalmente blindado, lo que lleva a Adriánzén (2009) a hablar de una “transición inconclusa” en el Perú.

10. Comunicación personal que agradezco.

sus procedimientos básicos). Así, se consolida la democracia como concepto normativo, y queda fuera la discusión de las “opciones” económicas: las medidas de ajuste estructural aparecen como las únicas posibles y, por lo tanto, no parece necesario poner el tema a deliberación pública. Esa agenda permanece cerrada.

Esta “naturalización” creciente de ambos, democracia y economía de mercado —en los términos de Nun (1995)— termina de cerrar el proceso de abandono de las concepciones que, en América Latina, sustentaron los Estados desarrollistas. Efectivamente, la cuestión de los imperativos de la modernización económica y movilidad social que habían sido objeto de las políticas populistas, es decir, de la intervención redistributiva del Estado en la economía, como pasos previos (histórica y teóricamente) a la constitución de regímenes democráticos, se invierte la prioridad: el paso previo a la modernización será la vigencia de regímenes democráticos. Para un Weffort posterior a los años noventa, “la democracia es el único camino que puede llevar a América Latina a la modernidad” (citado por Nun 1995).

Por el lado del final de las dictaduras y de la necesidad de reformas, la constitución de un “liberalismo democrático” (Nun) o de “regímenes representativo-particularistas” (Franco) se convierte en sinónimo de democracia.

## **Dictaduras, transiciones y poderes fácticos en el Perú**

Un punto más que remarca Nun es el problema de reunir, bajo un único concepto, “transiciones democráticas”, realidades tan disímiles como el final de los regímenes autoritarios en Europa meridional (España, Portugal, Grecia) y del este (la ex Unión Soviética), el Sudeste Asiático y América Latina. Con rasgos histórico estructurales extremadamente diferentes, resultados en función de cohesión social y de mantenimiento/disminución de desigualdades, consistencia de regímenes políticos, sistemas de partidos y espacios de influencia de poderes fácticos completamente distintos, lo que tienen en común es la vigencia de regímenes competitivos que se suponen por ello “democracias” y valorados al margen de los procesos que desencadenen.

La cuestión interesa porque, en el Perú, desde los años ochenta, sería posible hablar de dos “dictaduras” y dos “transiciones”, aunque entre regímenes y procesos que, denominándose de la misma manera, tienen pocos puntos en común. Cuando en el Perú se habla de una transición democrática en 1979-1980 (el proceso constituyente y las elecciones generales de 1980 que marcan la salida del gobierno militar), se trata del proceso de desmontaje final de un conjunto de reformas

y de instituciones de claro signo redistribuidor, con el retiro de un gobierno que, en su primera versión, la velasquista, había estado enfrentado a las élites económicas y decididamente favorable a los sectores populares, incorporados, sin embargo, en condiciones de subordinación corporativa o tutela estatal. A diferencia de “dictaduras” como las de Brasil o el Cono Sur, la transición significa una notable ampliación de la capacidad de influencia de intereses empresariales y el retiro de un gobierno “popular”, aunque también una definida ampliación de derechos políticos de los sectores menos privilegiados: universalización del voto (voto de los analfabetos) a los 18 años e institucionalización de una izquierda electoral.

La segunda dictadura que va a transitar hacia la democracia es la de Fujimori. Allí los términos son menos claros. El gobierno tiene un origen competitivo, aunque las condiciones de competencia son, en cada elección, más estrechas. Levitsky y Way (2004) ubican el gobierno de Fujimori dentro de un tipo de “régimen híbridos” al que denominan “autoritarismo competitivo”.<sup>11</sup> A diferencia de la “dictadura” anterior, el gobierno de Fujimori aplica una drástica política de ajuste estructural que provoca una de las situaciones de regresión en la distribución del ingreso más radicales. Según Cotler (2000), además, Fujimori gana las primeras elecciones sin apoyo de poderes fácticos (empresarios, militares, etc.) ni de las tecnocracias internacionales que se ubican más cerca de su contendor, Mario Vargas Llosa, y lo ven como heterodoxo. Fujimori, sin embargo, se encarga primero de despejar estas dudas y cambia su discurso por prácticas que son bien vistas por estos sectores con poder económico creciente.

Por el lado de los sectores populares, las políticas de ajuste que generan nueva pobreza generan los recursos suficientes para la puesta en marcha de políticas focalizadas de atención a la pobreza, que terminarán en el montaje de un sistema de sólidas clientelas políticas. Nuevamente, sectores menos favorecidos son incluidos en condiciones de subordinación, solo que esta vez sin la mediación corporativa de organizaciones que les había proporcionado, durante el gobierno militar, cierto margen de maniobra.<sup>12</sup> Según Cotler (2000), el régimen recompone algunos

11. “En los regímenes autoritarios competitivos, las instituciones democráticas formales son ampliamente vistas como medios principales para obtener y ejercer la autoridad política. Los funcionarios violan estas reglas con mucha frecuencia, hasta el punto de que el régimen no logra tener los estándares mínimos convencionales para la democracia [...] Si bien algunos académicos han calificado muchos de estos regímenes como formas de democracia parcial o “moderada”, coincidimos con Juan Linz en que quedan mejor descritos como una forma (moderada) de autoritarismo” (Levitsky y Way, 2004).

12. Muy temprano, Jürgen Schuldt (1994) describe el mecanismo de control político fujimorista de amplias mayorías de pobres asociado al modelo económico: las privatizaciones y los impuestos, junto con alimentar los recursos de la corrupción, pasan a los sectores populares a través de “políticas sociales” focalizadas.

organismos estatales deteriorados en la década anterior a fin de garantizar lealtad al presidente, ganar capas populares y neutralizar oposición. Todas estas medidas “fortalecen el frente interno” para poder obtener apoyo de actores internacionales clave: empresas multinacionales y organismos multilaterales.

Uno de los aspectos que Cotler (1998) pone en evidencia en otro texto es la cierta autonomía del régimen respecto de las élites empresariales nacionales. Sin duda, desde el inicio Fujimori, asume los postulados de libre mercado, impulsados por organismos multilaterales, cuya implementación es condición de los EE. UU. y Japón para préstamos imprescindibles en un contexto de recesión y violencia, pero no logra en los dos primeros años controlar la administración pública, ineficiente y corrupta. El autogolpe de 1992, que cierra el Congreso y elimina los gobiernos regionales, es visto por muchos como necesario y cuenta con el respaldo del empresariado. Con el Estado bajo control, Fujimori desarrolla entonces un conjunto de medidas que alteran la composición y el comportamiento empresarial; rompe con las prácticas mercantilistas de conexión de empresarios con autoridades y funcionarios para beneficiarse de condiciones de privilegio en la ejecución del gasto público, lo que divide al sector empresarial, entre los que son capaces de adecuarse al nuevo entorno (pagar impuestos, reducir costos, incorporar capital y tecnología, reconvertir empresas, eliminar “familiares” de cargos de gerencia para incorporar personal altamente calificado, y buscar la asociación con capitales extranjeros), y los que no lo logran, que son llamados “tradicionales”. El propio gremio empresarial se rompió, y salieron de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), la Sociedad Nacional de Industrias (SIN) y la Asociación de Exportadores del Perú (ADEX), los sectores privilegiados durante el periodo desarrollista.

Por primera vez, además, un sector de microempresarios (que ya no son los “invasores” o los “vendedores ambulantes”, sino eventualmente “informales”, es decir, personas con iniciativa empresarial, pero con problemas de formalidad que genera el Estado), ocupan nichos de mercado vacíos o se asocian como subcontratados o *services*. En todo caso, al margen de su mayor o menor éxito, por primera vez, este amplio sector anteriormente ubicado como “problema” o como excedente, es discursivamente incorporado como “empresarios”. De esta manera, el proceso de movilidad social descendente asociado a las políticas de ajuste (empresarios de mercado interior que quiebran, trabajadores despedidos, etc.) se contrapesa con el ascenso de una nueva capa relativamente joven de empresarios, nuevos segmentos sociales constituidos por empresarios informales, profesionales jóvenes y trabajadores calificados, provenientes de las clases medias y populares y, muchas veces, de origen provinciano.

¿Se trata de un gobierno controlado por poderes fácticos? En realidad, se trataría de la sorprendente capacidad del autoritarismo de actuar a favor de ciertas élites empresariales, sin hipotecarse a ellas, así como de incorporar a otros actores con poder discrecional propio como las fuerzas armadas, a estructuras mafiosas y hacer a sus altos mandos dependientes de quienes controlan el aparato de corrupción del régimen (el presidente y su asesor). La situación, sin embargo, no soporta una crisis de gobernabilidad; según Cotler (1998), al final de los años noventa, sectores empresariales empiezan a apostar por una salida democrática en la medida que la ausencia de canales oficiales de relación entre el gobierno y los empresarios, nuevas medidas “neopopulistas” asociadas a la necesidad de controlar el electorado en una tercera elección, así como la precariedad institucional y jurídica del régimen ponen en riesgo la permanencia y consolidación del modelo de economía de mercado. Se abre el expediente de la transición democrática como vía, también, de asegurar la continuidad del modelo económico.

Si bien Durand (2004) coincide en la cierta autonomía del régimen autoritario respecto de las élites empresariales nacionales, el análisis del autor sobre las relaciones de los empresarios con el poder sigue una cronología que no tiene que ver con dictaduras y transiciones. Para Durand, el año 1977 (a mitad de la dictadura militar), en plena crisis de la deuda, es una fecha clave, porque se profundiza la dependencia del Estado peruano respecto de sectores externos; allí empieza a cambiar el rol del Estado y del mercado en desarrollo. Para Durand, la combinación de esta creciente capacidad de intervención de los tenedores de deuda y funcionarios internacionales, y la creciente (o recuperada) capacidad empresarial de influir en el Estado reducen la capacidad nacional de generar políticas económicas: la “soberanía del Estado” en materia económica se habría reducido. Ya desde 1978, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se convirtió en el “superministerio”, y fue, desde entonces, la plaza más poderosa y la más sujeta a influencias privadas: el centro del *lobby*. El cambio más importante de los últimos años (el periodo autoritario fujimorista y la transición democrática del 2000) sería la presencia directa en el MEF de consultores y altos funcionarios vinculados a grandes empresas privadas y a los organismos financieros internacionales.

Coincidendo con Cotler, Durand también ubica, en el periodo autoritario fujimorista, un cambio en la composición del empresariado, solo que remarca más la creciente debilidad del capital nacional frente a las empresas multinacionales: de los “doce apóstoles” de Alan García (los más grandes empresarios del país en ese momento), siete habrían sido comprados o absorbidos por otros grupos de poder económico o empresas multinacionales, y los directivos de los sobrevivientes declararon, en una entrevista en el 2000, que se habían convertido en “medianos”

frente a otros capitales. La complejidad de los sectores que influyen en el Estado (en los Ministerios o en el Congreso) es mayor y los poderes en juego más fuertes. Para Durand, la transición democrática no ha cambiado la práctica histórica del empresariado de no generar partidos propios, y más bien abre, a través del Congreso y la cierta autonomía del personal político de los partidos, nuevos campos de influencia directa.<sup>13</sup>

La forma precisa como se vincula el poder económico actual con las decisiones públicas en condiciones “normales”, es decir, fuera de casos de escándalos sobre lobbying o corrupción, prácticamente no había sido analizada. Un estudio de Roxana Barrantes (2010) es la reciente excepción y ha puesto a la luz el conjunto de nuevos mecanismos a través de los cuales se procesan grandes intereses en los contratos de concesión del Estado, que viabilizan lo central de las reformas estructurales del Perú de la década de los noventa: la privatización de servicios públicos y la expansión de las grandes inversiones en industrias extractivas. Desde los noventa, todo es prácticamente nuevo en este ámbito de la acción pública: las instituciones, las normas, las rutinas. Barrantes recuerda que, entre julio y noviembre de 1991, con asesoría del Banco Mundial (BM), el gobierno de Fujimori emite, en ejercicio de facultades legislativas delegadas por el Congreso, 118 decretos legislativos que definen las condiciones en que se ejerce el nuevo rol del Estado en la economía, radicalmente diferente al del pasado. En este marco, se crea la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI) y se opta por llevar adelante los procesos de promoción de inversión (privatizaciones y concesiones) a través de Comités Especiales de Promoción de Inversiones (CEPRI) ad hoc que permiten la venta de activos o la concesión de derechos del Estado. El marco creado flexibiliza, por ejemplo, las condiciones de concursos públicos (en los que podía haber un solo postor). Tras el autogolpe de Estado de abril de 1992 y la convocatoria a un Congreso Constituyente Democrático (CCD), este marco nuevo pasa a la nueva Constitución, junto con el rol subsidiario del Estado en la economía, la definición del rol regulador (que requerirá, en cada caso, la constitución de nuevas organizaciones públicas, los organismos reguladores) o la posibilidad de elevar a ley las obligaciones contractuales del gobierno con empresas en el marco de las privatizaciones o concesiones de derechos.

La investigación de Barrantes analiza dos procesos de concesión, que producen monopolios privados, de hecho muy grandes, para la provisión de servicios

---

13. La única excepción de la intervención de los empresarios, a través de los mecanismos de la democracia, habría sido su apoyo directo al movimiento “Libertad” y al Frente Democrático (FREDEMO); pero estos sectores fueron rápidamente captados precisamente por quien derrotó esa opción política.

públicos: la privatización de la telefonía (la venta de la Compañía Peruana de Teléfonos [CPT] y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones [ENTEL] Perú, empresas públicas creadas por el gobierno de Velasco tras un proceso de expropiación de una empresa transnacional en el país) y la concesión de derechos de transporte de gas natural desde los yacimientos de gas de Camisea (en la selva de Cusco) hasta la costa. La hipótesis de la autora es la siguiente:

[...] la estabilidad básica que han exhibido los marcos normativos de servicios públicos en el Perú se explica por la presencia de las empresas reguladas, con mayoría de capital extranjero, que han ejercido el suficiente poder como para evitar los cambios y darle preeminencia interpretativa a los contratos de concesión como instrumentos que plasman el conjunto de derechos que el Estado les reconoció. (Barrantes 2010)

Efectivamente, la decisión de movilizar enormes capitales para ser invertidos en pesadas y costosas infraestructuras requiere, hoy en día, que los Estados garanticen que las inversiones no correrán riesgos: ni riesgos políticos, ni riesgos de mercado, de manera que se les garantice estabilidad de contratos y condiciones de rentabilidad a través de sistemas pactados de fijación de tarifas. Para ello, se desarrolló el marco normativo que lleva a ley este tipo de contratos, y se crearon fondos que garantizaron la rentabilidad y entidades reguladoras a cargo de la aplicación de las pautas tarifarias pactadas.

Todo ello saca fuera del ámbito de lo público, de lo deliberativo, los servicios públicos. La prioridad entonces de los intereses de los grandes grupos económicos o de las transnacionales no requiere un procesamiento discrecional; tiene fuerza de ley y funciona por nuevas categorías introducidas en la gestión pública (la regulación o las garantías contra riesgos, por ejemplo) y nuevas instituciones públicas. En este contexto, el poder se puede ejercer a través de asesores de la banca multilateral, o de estudios de abogados de grandes empresas que preparan técnicamente contratos.

En un texto más reciente, Durand (2010) remarca las nuevas relaciones entre poder político y poder económico en el nuevo contexto internacional y nacional. Es interesante resaltar que el razonamiento del autor sobre la capacidad de injerencia del poder económico en las decisiones públicas deja claro que la cuestión del ejercicio de poder fáctico por las corporaciones y grupos de poder económico no es solo una cuestión de ricos/pobres (que los ricos tienen más influencia que los pobres), sino de las condiciones de extrema desigualdad, por la altísima concentración de poder económico en pocas empresas.<sup>14</sup> Según Durand, la alta

---

14. En los términos de Durand (2009), “al concentrarse el poder económico de manera tan extrema, el Perú se fue volviendo más asimétrico que otros países y al hiperconcentrarse el poder económico, también se generaron las condiciones para la ‘captura’ del Estado”.

concentración de poder económico coincide (y se refuerza) con la creciente concentración del poder político en el Ejecutivo, que desplaza al Congreso de las definiciones centrales vinculadas con el funcionamiento de la economía.<sup>15</sup>

El reforzamiento del poder de las corporaciones y grupos económicos se asocia y profundiza hacia cambios significativos en las condiciones de la acción colectiva: el funcionamiento de *services*, las condiciones de trabajo temporal y la amenaza de despido prácticamente anulan la acción sindical, y, de este modo, los sindicatos y los trabajadores del sector privado, con pocas excepciones, dejan de ser un actor y pierden el protagonismo que tuvieron en décadas anteriores. Así, la acción colectiva tradicional, a través de luchas gremiales de sectores con menos recursos, no logra construir un contrapeso suficiente al poder fáctico empresarial. Poco a poco, nueva legislación que criminaliza la protesta amenaza también la acción colectiva de comunidades y pueblos que sienten sus derechos agraviados por el Estado o las industrias extractivas.<sup>16</sup> El punto es importante; Grompone (2005b), al explorar las dificultades de relación del Estado con amplios sectores sociales señala que la decadencia de las organizaciones sociales como las de obreros y campesinos deja “vastos contingentes de la población desconectados del sistema y plantea, en nuevos términos, el problema de la inclusión social”, el que deja de procesarse en función de negociación gremial, para resolverse por procedimientos políticos y de alto conflicto social.

Así, alta desigualdad por extrema concentración de poder económico termina influyendo decididamente en las decisiones públicas, y provoca marcos normativos favorables a las empresas, pero que producen condiciones de alto conflicto; un

15. El tema ha sido densamente trabajado por Saskia Sassen (2007): en una entrevista, en la presentación de su libro en Buenos Aires, la autora afirmó lo siguiente: “Las políticas que se implementan para globalizar la economía de un país tienen como efecto quitarle funciones al Legislativo, y estas funciones pasan a nuevas formas de autoridad privada o hacia el Ejecutivo, que se privatiza. Es un fenómeno que se percibe en la historia de los últimos veinte años [...]. Se trata de una cuestión sistémica mucho más profunda, que tiene que ver con el tipo de políticas que se han implementado para globalizar el mercado y el espacio de operaciones de las grandes empresas. Lo que le pasa al Legislativo es que pierde funciones, se va vaciando en su interior, y también se domestica comparado con el Poder Ejecutivo. El Fondo Monetario Internacional o la Organización Mundial del Comercio solo quieren manejarse directamente con el Poder Ejecutivo, no admiten otros interlocutores. En cuanto estos organismos se vuelven más y más poderosos, más y más el Poder Ejecutivo se alinea con estos actores globales”. Véase <<http://www.globalizacion.org/globalizacion/SassenSociologiaGlobzEntrevistaAbr07.htm>>.

16. En los últimos años, una serie de publicaciones dan cuenta de las relaciones conflictivas entre el avance de proyectos mineros en diferentes territorios del país y el desarrollo de conflictos sociales. Dos compilaciones importantes de artículos sobre el tema, que exceden por cierto este balance, se encuentran en Bebbington (2007) y De Echave, Díez Hurtado, Huber, Revesz, Ricard, y Tanaka (2009).

conflicto expresivo de la erosión de los ya débiles lazos de confianza respecto de las autoridades (Grompone 2005b). Lo que sorprende a Durand (2010), en estas condiciones de inestabilidad, es la alta ineficacia del aparato del Estado, salvo el que está vinculado directamente al poder económico. Durand, en realidad, asocia este mal gobierno a las condiciones de lo que denomina “Estado capturado”, en las que la única iniciativa es la que parte del poder económico, muchas veces ejercido, en la práctica, por gerentes de multinacionales sin visión de país o de largo plazo; ello, sumado a una clase política de baja calidad, tiene como resultado el que “las élites (económicas y políticas) del poder contemporáneo viven día a día, van de elección en elección, de crisis en crisis”.<sup>17</sup>

Para terminar con la cuestión de poderes económicos que alteran las condiciones formales de igualdad política en las decisiones públicas, analicemos un momento la reflexión de O’Donnell (2003) referida al régimen político democrático. Para el autor, un régimen político define los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que pueden acceder, las estrategias y recursos para lograrlo y las instituciones a través de las cuales el acceso ocurre. El régimen político constituye la mediación institucional entre Estado y sociedad. El régimen político democrático se ha analizado principalmente desde las condiciones de acceso al poder: las condiciones de la competencia electoral, la admisión o no de determinadas organizaciones (la exclusión por décadas del APRA, por ejemplo, marcó el régimen político en el Perú). El autor, sin embargo, propone que, hoy en día, este análisis de las condiciones de acceso a posiciones de gobierno como condiciones de competencia electoral no basta para analizar la densidad democrática del régimen político; para él, lo central terminará siendo qué tanto pesan en las decisiones u omisiones públicas los insumos provenientes de este conjunto institucional reglamentado, transparente y competitivo frente a otros “insumos” de decisiones que provienen de los intereses económicos y corporativos, la visión de la propia burocracia, las presiones de otros poderes (militares, iglesias) o los intereses privados de los gobernantes y sus entornos.

Quizás como balance cabe señalar que, si bien hay una línea de investigaciones que se ha empezado a desarrollar sobre la injerencia de poderes privados en las decisiones públicas, falta un análisis más sistemático de este poder en relación con el régimen político; si bien los trabajos de Cotler y Grompone lo han analizado para el fujimorismo, queda por verse como un elemento que caracteriza, más allá de la experiencia autoritaria, nuestra democracia.

---

17. El autor, sin embargo, termina su artículo remarcando la necesidad de mayores análisis sobre “las causas del mal gobierno, la ineficiencia y abuso burocrático a todo nivel”. El tema del mal gobierno nos volverá a ocupar unas páginas más adelante.

## Clientelas e intermediarios: la “política de los gobernados”<sup>18</sup>

Un aspecto que quedó abierto en el análisis de dictaduras y transiciones, pero en realidad poco trabajado, ha sido lo que sucede, en la segunda transición democrática, con los sectores menos privilegiados en las escalas de desigualdad, clientelizados por el fujimorismo. En Remy (2005), hemos planteado que el desmontaje de los mecanismos de clientela fue precisamente uno de los objetivos del gobierno de transición del presidente Paniagua que, en su enorme debilidad y en ausencia de un sistema de partidos de masas (como sí hubo en la transición de 1980), echó mano de mecanismos de participación ciudadana para institucionalizar nuevos vínculos entre Estado y sociedad. Toledo, débil también y sin aparato partidario, intentó lo mismo, multiplicando mecanismos neocorporativos de participación o renovando los que legisló, pero ni implementó Fujimori, pero sin la convicción de Paniagua y su entorno, ni la menor intención de realizar efectiva redistribución de poder (ver Remy 2007). Sin mecanismos institucionales reales de transmisión de demandas populares (representación política, clientela, o nuevos mecanismos neocorporativos eficaces) las relaciones entre el Estado y los sectores de la sociedad menos favorecidos transitán por el conflicto.

Romeo Grompone (2005b) ha propuesto que la expansión del Estado, en un contexto de decadencia de partidos de masas y de organizaciones gremiales, no necesariamente va construyendo ciudadanos cada vez más individualizados, titulares de derechos desde una progresiva conciencia de su autonomía personal, sino relaciones de clientela como la forma de intermediar, administrar y tomar decisiones. Según el autor, se produce un contraste o complementariedad entre la gran política a cargo de las élites y la tecnocracia, y la pequeña política en manos de caudillos o jefes locales.

Al analizar las dificultades de la CVR para incorporar un estudio de las comunidades campesinas dentro de su análisis sobre las organizaciones de la sociedad civil durante la violencia, proponíamos (Remy 2009) considerar, tomando a Chatterjee (2007), que la categoría “sociedad civil” no permite dar cuenta de la realidad de las estrategias y relaciones con el poder de las organizaciones y asociaciones de la enorme mayoría de la población en las sociedades poscoloniales, marcadas por drásticas desigualdades o “brechas”. Así, enormes porciones de la población (campesinos, pobladores urbano populares, trabajadores de empleo

---

18. La expresión es tomada de Chatterjee (2007). El autor, uno de los más importantes en los “estudios poscoloniales”, refiere con ello las condiciones de acción política, en las sociedades poscoloniales, de amplios sectores de la población que no son propiamente representados ante el Estado, sino “gobernados”.

precario, etc.) no establecen con el Estado una relación en función de sociedad civil, es decir, en función de “soberanía”, de garantía de que los procedimientos de acceso y ejercicio del poder no atenten contra la libertad de la sociedad (derechos universales, representación, *accountability* o toma de cuentas y vigilancia), sino que su relación política está orientada por la “gubernamentalidad”<sup>19</sup>, es decir, por la condición de gobierno, por el ejercicio de gobierno con resultados, por la eficacia de políticas básicamente del Ejecutivo, porque muchas de sus condiciones de existencia (el tener salud, el que los niños no se mueran con epidemias, el tomar agua potable, el tener alimentos, el acceder a la educación y a una posibilidad de mejorar ingresos, el poder vender en una calle o levantar una vivienda sin haber comprado el terreno) dependen de la acción, la decisión o el reconocimiento discrecional gubernamental.<sup>20</sup>

Sobre las relaciones políticas de sectores sociales con altos niveles de exclusión, algunos avances de investigación se cuentan, particularmente en zonas rurales. Probablemente el autor que sobresale, en primer lugar, es Tanaka; en su texto sobre participación popular en políticas sociales, el autor encuentra la formación de intermediarios o brókers políticos entre sectores de población de bajos ingresos y agentes estatales con capacidad de distribuir bienes o servicios (obras, inversiones, puestos de trabajo) (Tanaka, 2001a). El texto, uno de los primeros sobre la participación en el país, rompe con la imagen ingenua de la participación siempre buena y de la comunidad (o del pueblo) homogéneo, y muestra intereses y demandas diferenciadas, articuladas de diferente manera a través de brókers (mediadores con intereses propios) más que de representantes sociales.<sup>21</sup>

Díez (1999), al estudiar sociedades rurales, levanta la hipótesis de que democracia y clientelas, en cierto modo, conviven en el Perú rural. Por el lado de la ciudadanía, tendríamos avances expresados en la posibilidad de elegir representantes,

---

19. En el sentido de Foucault (1999), particularmente el acápite 8. La “gubernamentalidad”, que corresponde a la 4.<sup>a</sup> lección (febrero 1978) del curso del autor en el College de France año 1977-1978: “Seguridad, territorio y población”.

20. Un caso patético de este poder discrecional lo grafican unos “grupos campesinos” de Ayacucho que, en pleno período de violencia, pretenden ser reconocidos como comunidades campesinas (y aprovechar la oferta de recursos disponibles para ellas, como el “crédito cero” en plena hiperinflación). El Boletín Sur que editaba el Centro Bartolomé de las Casas dio cuenta de las idas y venidas, atravesando líneas de guerra abierta, de estos dirigentes entre sus distritos y la capital, Huamanga, en busca de la firma, el papel o el sello que el siguiente funcionario les pedía para avanzar el trámite.

21. Según Tanaka (2001b), “es fundamental no perder de vista que la participación y la acción colectiva en comunidades de sectores populares están asociadas a demandas específicas, principalmente de bienes públicos esenciales, y a estrategias de lucha contra la pobreza. Las dinámicas de mucha participación y gran densidad organizativa están asociadas, por lo general, a precariedad y pobreza”.

gobiernos nacionales y locales, así como avances en la conciencia de derechos y en las libertades de asociarse para exigirlos. Así, existiría una efectiva posibilidad de ejercicio ciudadano que no existió antes, sea por exclusión formal antes de la universalización del voto en 1979, sea por condiciones de violencia en la década de los ochenta en gran parte del país. Este avance, sin embargo, habría estado mediatisado por el hecho de que la obtención de derechos y servicios para satisfacer necesidades básicas requeriría acudir a agentes intermediarios que negocian apoyos políticos a cambio de funciones públicas. Para Díez, junto con avances en ciudadanía, efectivamente, encontramos “patrones” (funcionarios públicos con poder discrecional) y “clientes” (pobres dispuestos a conceder el voto a cambio de obras), aunque no propiamente una estructuración de poder en un sistema estable de clientelas, previsible, basado en la confianza de las mutuas prestaciones: “tendríamos patronos y clientes buscándose unos a otros bajo el sello de la oportunidad y la desconfianza mutuas”.

Efectivamente, un rasgo particular del montaje político de Fujimori fue la diversidad de ofertas de recursos y de agencias organizadas por el Estado; es decir, no se trataba de una estructura piramidal (a lo PRI en México), donde la gestión del sistema de clientela es encomendada a una estructura territorial de autoridades, sino de la creación de múltiples oficinas, eventualmente ellas también compitiendo entre sí, dependientes de Ministerios diferentes en la capital, y, en la cima de esta estructura, sin sombras ni competencia, el presidente, otorgando dones y prebendas.<sup>22</sup> Esta diversidad de ofertas de agencias estatales captando desde diferentes espacios lealtades al mismo líder queda bien graficada en el caso de Ayacucho en los años posteriores al conflicto, analizado por Huber:

Las intervenciones dispersas y descoordinadas hacen que los propios OPD del PROMUDEH, así como las demás entidades del Estado, hayan tenido programas y actividades similares. Casi todos los OPD trabajaban con microempresas, y tanto el PAR como FONCODES, PRONAMACHCS, PERT y los municipios han construido carreteras. Pero no coordinaban entre ellos ni, mucho menos, había esfuerzos por unificar criterios de trabajo. (Huber L. 2003)

Díez y Tanaka desarrollan sus estudios en el contexto del gobierno autoritario de Fujimori. ¿Qué sucede luego de la transición democrática queda todavía por explorar. ¿Una “política de gobernados” o relaciones —no necesariamente un sistema estable— de clientelas sobrevive tras la transición democrática?, es decir, ¿las personas con mayores marcas de exclusión económico o social establecen con el

---

22. El tema ha sido propuesto en estos términos en Remy y Asencios (e. p.).

Estado o sus funcionarios en pleno régimen democrático una relación diferente, de dependencia, de negociación de sus opciones políticas a cambio de beneficios, que otros sectores de la sociedad?

En el contexto de descentralización, este orden de relaciones, o los conflictos en torno a ellas, podrían hacerse más evidentes. Analizando un conflictivo proceso participativo en una municipalidad de una zona de extrema pobreza en Huancavelica, que termina con la revocatoria de un alcalde que intentaba sustituir, con mecanismos participativos poco estructurados, las relaciones de intercambio entre apoyo político y bienes o servicios públicos (un no depurado padrón de “vaso de leche” que permitía que no solo los niños recibieran suplementos alimentarios, o la determinación de obras o comisiones para dirigentes comunales) desarrollados por los alcaldes anteriores, Remy y Asencios (en prensa) concluyen que, tras el desmontaje del aparato de clientelas de Fujimori y varias medidas destinadas a controlar el poder discrecional de funcionarios como la temprana entrega de fondos y programas de alivio a la pobreza a los gobiernos locales, la diversidad de agencias donde dirigentes comunales, convertidos en brókers locales, negociaban adhesión por beneficios se convierte en un solo ofertante: el alcalde. En el caso estudiado, cuando este, sin aparato político local, intenta romper estas relaciones para implementar mecanismos participativos formales, enfrenta la oposición precisamente de los dirigentes, quienes, junto con sus opositores políticos, organizan un exitoso proceso de revocatoria.

Juan Luis Dammert encuentra en conflictos locales altamente disruptivos en Pucará (Puno), que oponen al alcalde “participativo” con sectores organizados de la población, una situación semejante (Dammert Bellido 2010). Efectivamente, las relaciones patrón-cliente con quienes detentan el poder reproducen sistemas complejos y no solo el “abuso” de los alcaldes. Hasta qué punto el conflicto que enfrentó a los tenientes gobernadores de las comunidades de Ilave con el alcalde Collamamani y que termina con su asesinato no tiene que ver con el intento de este de introducir otra lógica (tampoco muy participativa, más bien bastante centralizadora de las decisiones sobre inversiones) de asignación del gasto municipal, en condiciones en que, en situaciones de extrema pobreza, este gasto es la única (o una de las pocas) fuentes de ingresos monetarios; así, muchas veces, los alcaldes negocian con dirigentes de comunidades la cuota de “jornales” que le toca a cada comunidad. Alterar este sistema, sin aparatos políticos locales, es difícil y, en todo caso, puede abrir espacios de conflicto.

El tema de la vigencia de relaciones de clientela, cuando menos a escala local, espera mayores aportes.

En todo caso, algunas paradojas parecen desprenderse de los estudios hasta ahora analizados. La primera es que no necesariamente los gobiernos democráticos son más autónomos de los poderes económicos y corporativos que los gobiernos autoritarios, cuando menos desde 1969. Con el gobierno militar de Juan Velasco, ello es evidente, a pesar de que el objetivo de sus reformas era precisamente apoyar la construcción de un mercado interior y la consolidación de un empresariado nacional. Durante el gobierno de Fujimori, los estudios muestran la relativa autonomía del presidente respecto de los sectores empresariales nacionales. Por el contrario, gobiernos democráticos como el de Toledo y de Alan García parecen acercarse más a la caracterización de Durand de “Estados capturados” por las élites económicas.

Simultáneamente, gobiernos autoritarios establecen con las poblaciones de bajos ingresos o en condiciones de exclusión social relaciones directas, aunque de subordinación, sea a través de aparatos corporativos (con cierta mayor capacidad de negociación mediada por organizaciones gremiales), sea a través de mecanismos de clientela por los cuales determinadas demandas se canalizan y se convierten en beneficios locales. Los gobiernos democráticos, por su lado, eliminan este tipo de relaciones antidemocráticas, pero, a escala nacional, no parecen montar ninguna estructura de relaciones que las sustituya y, en todo caso, relegan la negociación a débiles gobiernos locales, y dejan abiertos espacios de conflicto.

El punto, por cierto, no es que los gobiernos autoritarios son más democráticos; pero sí plantea algún cuestionamiento al funcionamiento de las instituciones de la democracia.

Tanaka (2005b) recuerda que estas ambigüedades en las relaciones entre Estado y sociedad se asocian a las maneras como se procesa en el país el fin del antiguo régimen o de la sociedad oligárquica; “estos cambios marcan un corte histórico radical respecto del pasado, de modo que las antiguas jerarquías y criterios de estratificación dejan de tener vigencia, pero no son sustituidos por otros con capacidad de reestructurar las relaciones de autoridad y representación”.

En el *Informe Final* de la CVR, se analiza en términos semejantes la situación de las regiones donde el conflicto armado interno se desarrolló con mayor intensidad. En el capítulo 2, “Despliegue Regional”, del tomo I del mencionado informe, se habla de los problemas y conflictos de una “modernización trunca”, es decir, de una situación en la cual el antiguo orden terrateniente ha sido eliminado, pero no se ha producido uno nuevo, legítimo, que lo sustituya: en el limbo entre una sociedad que no puede —ni se desea— ser reconstituida y una promesa de orden moderno que no llega, la sociedad termina atrapada en su propia conflictividad desregulada.

## Las instituciones de la democracia en el Perú y las condiciones de desigualdad

Pero, efectivamente, para la mayoría de ciudadanos, para muchos ámbitos de decisión y, sobre todo, para la formación de gobierno que podría cambiar mucho de lo que hemos venido analizando, las instituciones del régimen político democrático son los canales a través de los cuales gestionamos una cuota de poder.

Indudablemente, además, desde los años ochenta, hay una clara ampliación del marco institucional de la democracia al eliminar de la política el peso de exclusiones sociales: en la Constitución de 1979, se elimina la última gran traba a la inclusión política: el voto de las personas analfabetas (20 años antes se había eliminado otra gran exclusión: la de las mujeres). Desde 1980, además, de manera ininterrumpida, todos los gobernantes han salido de las urnas si bien los procesos electorales de 1995 y, sobre todo, de 2000 no respetaron las condiciones de limpieza de procedimientos y competencia en igualdad de condiciones de los candidatos. Pero, en 2000, por primera vez, fue el propio Congreso el que dio una salida institucional a la crisis del gobierno de Fujimori. De igual modo, desde 1981, todos los alcaldes son elegidos en elecciones periódicas y no más nombrados “a dedo” como en casi todo el siglo XX.<sup>23</sup> Finalmente, desde los ochenta, ninguna fuerza política que entre a la competencia democrática carga algún veto, si bien, por fuera del marco institucional, en la práctica de algunos actores (medios de comunicación, funcionarios, personal político, élites económicas), el calificativo de “antisistema” suele utilizarse para negar o impedir u obstruir el acceso al gobierno de fuerzas políticas que ponen en cuestión el modelo económico. Pero ninguna carga con un veto.<sup>24</sup>

Ahora bien, este marco institucional democrático expandido desde la década de los ochenta, ¿se ve afectado por la persistencia de grandes desigualdades?

Para algunos autores, la respuesta es negativa: las condiciones de la acción política dependerían de los propios actores políticos. Martín Tanaka (2001b) ilustra bien un razonamiento que busca analizar la política como producto de las

---

23. Entre 1983 y 1990, sin embargo, muchas zonas en estado de emergencia por la situación de violencia política no pudieron llevar adelante procesos electorales. Pero, ni aún allí, la designación desde el poder central fue el origen de algún gobierno local.

24. Sobre cómo esta ampliación de las instituciones de la democracia se expresa en los gobiernos locales, véase Remy (2006). Estudios sobre el funcionamiento de los gobiernos locales hay varios. Véanse, por ejemplo, los artículos contenidos en Torres Seoane, Grompone y Barrenechea (2008); y en Grompone, Hernández Asensio y Huber (2008).

prácticas de los actores políticos, más que de variables históricas, rasgos sociales o herencias. Distante de la sociedad, importan las decisiones de actores políticos y poderes fácticos para entender el procesamiento de la crisis de representación al final de la década de los ochenta y la elección de Fujimori (división de Izquierda Unida [IU], errores de campaña de FREDEMO, apoyo del APRA a Fujimori), la consolidación del fujimorismo (autogolpe y recambio del Congreso en contexto de alta aceptación) y su crisis (ruptura Fujimori/Montesinos, Organización de Estados Americanos [OEA], Drug Enforcement Administration [DEA], Central Intelligence Agency [CIA]). En las coyunturas intermedias, los otros actores políticos tuvieron oportunidades (resultado parejo del referéndum 1993, derrotas de Fujimori en elecciones municipales, etc.), pero, al no aprovecharlas, acrecentaron el debilitamiento de los partidos políticos, lo que, sin contrapesos, lleva a consolidar la dinámica autoritaria.

Uno de los temas gruesos de las dificultades de la institucionalización del régimen democrático es un elemento frecuentemente evocado, pero todavía no bien explicado: la crisis del sistema de partidos políticos. Según el propio Tanaka (2005a), del escenario de los ochenta, marcado por tres dimensiones de las relaciones Estado/Sociedad (la representativa de los partidos, la corporativa de las organizaciones sociales y la de la opinión pública) dos, la representativa y la corporativa, desaparecen en los noventa, reduciendo la relación Estado/Sociedad a una relación plebiscitaria. Sin embargo, para el autor, esta situación sería producto de las prácticas de los propios actores, no de los marcos institucionales ni de las condiciones estructurales.

Romeo Grompone discute también la crisis del sistema de partidos políticos, pero la asocia a la profundización de las desigualdades. En un texto con Carlos Mejía, también sobre el fujimorismo, los autores proponen una vinculación entre régimen político y desigualdad, pero sobre todo en el sentido de que el régimen político incrementa la desigualdad, no solo porque el *shock* económico incrementó la pobreza, sino por la creciente renuncia a la universalidad; para los autores, las leyes se particularizan (vigencia de territorios donde se reconoce autoridad de rondas campesinas, focalización de beneficios, espacios con formas privadas de seguridad), lo que crearía ciudadanos con derechos desiguales. La consecuencia de ello sería una sociedad crecientemente escindida, donde los que se encuentran en la pobreza y marginación tienen licencia para aplicar sus criterios, lo que significaría un avance de la exclusión social, de la incapacidad de identificarse como una clase y aumento de las brechas sociales. En estas condiciones, se produce una deslegitimación autoritaria de la política. Este contexto de nueva desigualdad se asociaría con un rechazo a los partidos, al Parlamento y la política tradicional

que tiene como una de sus consecuencias la delegación de definiciones centrales al Ejecutivo, desprovisto de fiscalización o control (véase Grompone y Mejía, 1995). El tema de la debilidad de los sistemas de representación (o su caducidad) parece, sin embargo, quedar vinculado al autoritarismo fujimorista. Antes de la elección de Fujimori, sin embargo, el des prestigio de los aparatos de representación ya era evidente, y es esa crisis la que explica la elección, por única vez, propiamente de un *outsider*, Fujimori.<sup>25</sup>

## Dos hipótesis sobre instituciones democráticas afectadas por las condiciones de desigualdad

La única hipótesis dura sobre la crisis del sistema de partidos políticos es la de Alicia del Águila (2009), que, precisamente, la vincula a las desigualdades sociales en el país. Según la autora, hablar de una crisis del sistema de partidos políticos en el Perú parte de un supuesto que no se sostiene: que, en las décadas de los sesenta y ochenta, existía un sistema de partidos que funcionaba bien, y que entra luego en crisis, eventualmente por los errores de los actores políticos. La autora propone una hipótesis diferente; según ella, un sistema de partidos políticos nunca llegó a cuajar; la estabilidad política fue ilusoria y, por ello, la “crisis” no se supera. La razón de fondo se ubicaría en la extrema subrepresentación de amplios sectores de la población. Para la autora, el fracaso, en los años treinta, en la formación de partidos de masas lleva a que enormes sectores sociales, étnica y territorialmente marcados, quedaran fuera de la competencia política; la forma de procesar esta exclusión fue el condicionar el voto al desarrollo de la lectoescritura en español. Del Águila ha convincentemente calculado que esta condición no solo excluyó a los analfabetos, sino que, en general, cubrió a gran parte de los pobladores rurales sin que nadie hiciera significativos esfuerzos por registrar a los que hubieran podido votar: el analfabetismo escondía, en realidad, un enorme subregistro rural.

Para Sinesio López (2005), esta exclusión del derecho al voto, que daba al Estado un carácter oligárquico (López toma de Robert Dahl la idea de “oligarquías competitivas”) se habría mantenido, mucho más tarde que en la mayoría de países de América Latina, por la persistencia de dos factores que originan un “doble y superpuesto sistema de estratificación”: la línea de castas (la exclusión étnica) y

---

25. La relación entre privatización de la política y deterioro de la representación está presente también en otro texto del autor: nos referimos a Grompone (2005a). El autor agrega, en este deterioro, la escasa transparencia de las decisiones y el ejercicio del poder económico sobre decisiones públicas en un contexto de creciente deterioro en general de lo público.

la línea terrateniente, que excluye a sectores rurales desposeídos de la tierra, o en relaciones de dependencia personal.<sup>26</sup>

De un momento a otro, en ejercicio de la Constitución de 1979, a toda esta población se le reconoce el derecho a votar, pero su alta delimitación territorial hace que no puedan ingresar a los partidos políticos, o, mejor dicho, que estos no contaran con la capacidad, los aparatos territorialmente expandidos, las agendas y los vínculos que los incluyeran. Su inclusión en el régimen político los desborda.

Para Del Águila, una reforma más de la Constitución de 1979 colabora al encierro territorial (o la incapacidad de expandirse territorialmente) de los partidos políticos: la elección a la cámara de senadores se realiza, por primera vez, por distrito único y a la Cámara de Diputados por departamentos. Ello desincentiva a los partidos políticos de ganar en las provincias fuera de las capitales departamentales: la política se reconcentra justo cuando la ciudadanía política se expande a las áreas rurales.

Al final de los años ochenta, cuando el conjunto del país va saliendo de la violencia política y todos se incluyen en procesos electorales, los partidos no cuentan con personal político legitimado en las provincias y ámbitos rurales. Allí, los ciudadanos empiezan a buscar referentes conocidos, independientes. La primera elección en la que los partidos no son hegemónicos es, efectivamente, la municipal de 1989 (antes incluso de la ruptura de IU).<sup>27</sup>

El segundo aporte a la discusión sobre el funcionamiento de las instituciones de la democracia y el contexto de desigualdad es el trabajo de Vergara (2007). El autor busca entender una racionalidad tras lo que parece como el extremo de volatilidad electoral en América Latina: los aparentes cambios radicales del voto en el Perú. Vergara encuentra, en las elecciones 2006, que el voto se orienta, en realidad, por un patrón que cruza, por un lado, opciones políticas (entre discrecionalidad y legalidad) y opciones económicas (entre libre mercado e intervencionismo); el elector peruano optaría a 53,8% por legalidad y a 55% por

---

26. El artículo de López se encuentra en una de las primeras compilaciones de artículos sobre diversos procesos electorales en el Perú, que llena un vacío y abre al conocimiento de múltiples temas en juego en los procesos electorales, desde las primeras elecciones de representantes, aún bajo el régimen colonial.

27. Uno de los aportes notablemente interesantes del artículo de Del Águila es el análisis de las diferencias entre departamentos en el incremento del número de votantes entre 1978 (cuando no hay voto de los analfabetos), 1980 y 1993. En algunas regiones (Ica, Lima Metropolitana o Lima provincias, Arequipa o La Libertad), el incremento de votantes, entre 1978 y 1980, va entre 9 y 30%; en otras como Ayacucho, Huancavelica o Apurímac, va entre 100 y 150%. En general, en departamentos que sorprendieron por su alto voto por Fujimori en 1990, este incremento es particularmente alto (son también departamentos que vivieron altos niveles de violencia política).

intervencionismo. Así, Alan García, expresando ambos, gana. Pero el análisis de Vergara va más allá. El autor propone que este patrón se construye desde una memoria de tradiciones populistas, que funciona de diferente manera para diferentes sectores sociales, diferenciados por su inclusión/exclusión de la economía y la política. Así, demandas de inclusión en el Estado (educación, derechos) y en la nación (discriminación, justicia) configurarían un horizonte de Estado nacional, donde se ubicarían las opciones políticas de más del 60% de la población. Por otro lado, los que están incluidos se ubicarían en un horizonte posterior al Estado-nación (antipopulista). Así, inclusión, inclusión incompleta y exclusión configuran campos de opción política y darían cuenta de las principales opciones desde la mitad del siglo XX y, particularmente, desde sus finales.

En este análisis, no son tanto los “errores” o “aciertos” de actores políticos, ni una crisis del sistema de representación, sino las opciones entre mayor inclusión o mayor autonomía las que vendrían orientando el régimen político.

Pero no todo se procesa en la arena nacional. También en las regiones hay procesos de construcción institucional democrática.

## Democracia para eliminar desigualdades. La descentralización

La descentralización es, probablemente, la reforma institucional más importante producida desde la transición democrática. Es entendida como una reforma de los sistemas de decisión pública que se realiza con el objetivo de generar mejores condiciones de bienestar y reducir las brechas de desigualdad territorial, particularmente entre Lima y las regiones. El supuesto de la descentralización es que gobiernos subnacionales tomarán mejores decisiones, más consensuales, más concertadas con los actores regionales, sobre el uso o destino de los recursos de una región.

¿Ha tenido éxito la descentralización y la formación de gobiernos regionales democráticos para producir nuevos equilibrios interregionales? ¿Funcionan bien los gobiernos regionales como espacios concertados que toman decisiones adecuadas a la dinámica de los actores regionales?

Sobre la descentralización, en su versión regional, hay muchos análisis de corte más periodístico o breves pinceladas (a diferencia de los gobiernos locales que cuentan con más estudios). Se cuenta, sin embargo, con mucho material, así como con sólidas propuestas normativas. El PNUD ha dedicado muchos esfuerzos a apoyar el proceso de regionalización.<sup>28</sup> El Grupo Propuesta Ciudadana

28. Sólidas propuestas de avance y reflexiones sobre el rumbo que podría tener el proceso se encuentran en PNUD (2006a,) incluida una estrategia para enfrentar los actuales problemas de una débil

publica cada semestre, desde 2003, un reporte de vigilancia sobre la gestión de una decena de gobiernos regionales que hoy permiten construir series sobre los procesos de gestión regional (los reportes son accesibles a través de <<http://www.propuestaciudadana.org.pe/n-vigilaperu.shtml>>). Con menos constancia, pero también de manera muy regular, el programa Pro-Descentralización de USAID publica, con frecuencia, balances sobre el proceso normativo de descentralización.

Pero investigaciones sobre el proceso en curso propiamente se han hecho pocas.<sup>29</sup> Una es más una promesa y una propuesta: se trata de Cotler, Barrenechea, Glave, Grompone, y Remy (2009), un análisis sobre cuatro regiones (Puno, Piura, La Libertad y Arequipa), en las que los autores se proponen analizar las vinculaciones entre niveles desiguales de desarrollo económico, desiguales capacidades de gestión pública y desiguales condiciones de acción y negociación política. La cuestión queda planteada, pero no es concluyente: ¿un buen gobierno regional requiere de niveles mayores de desarrollo económico? Probablemente se requieren más análisis territoriales, porque, efectivamente, una de las desigualdades persistentes en nuestro país es la territorial: dinamismos económicos diferentes se combinan también con presencia desigual del Estado en el territorio, con un desarrollo de bienes públicos extremadamente desigual y una desigual cobertura y calidad de servicios públicos. En estas condiciones, ¿son iguales los ciudadanos de la democracia peruana?

## Ciudadanos diferentes

Esencialmente, el terreno de la ciudadanía es el terreno de la igualdad. La construcción de derechos civiles, políticos y económicos es una construcción de bases de igualdad. Según O'Donnell (2003), la ciudadanía, el componente individual del régimen político, y la atribución legal de agencia suponen derechos personales (principalmente el derecho al voto), pero también derechos "circundantes": expresión, asociación, libre movilidad, información; efectivamente, el atributo de agencia de la ciudadanía supone personas que se relacionan en condiciones de igualdad, sin ser sometidos a coerción que obstruya sus capacidades subjetivas y

---

y conflictiva demarcación territorial, que colabora poco a crear unidades de gobierno descentralizado sólidas. En lo que respecta a recopilación de material cuantitativo sobre población, recursos, dinamismo económico y desigualdades entre los departamentos del país, se cuenta con un volumen realmente muy útil (PNUD 2008).

29. Sorprendentemente, hay estudios más densos sobre el tema regional antes del actual proceso. Véanse, por ejemplo, el estudio histórico de Planas (1998) o los trabajos editados en Revesz (1998).

su disponibilidad de una razonable gama de opciones. Las condiciones de extrema precariedad minan también estas capacidades.

La pista que vincula democracia a los tres órdenes de derechos ciudadanos ha sido, en realidad, solo recorrida por el enorme trabajo de López (1997). El autor se propone estudiar las relaciones entre desigualdades sociales (de estatus y de clase) y ejercicio de ciudadanía (como ejercicio de derechos civiles, políticos y sociales). El autor se pregunta si, ante el alto nivel de desigualdades existente en el país, la ciudadanía es una forma de igualar a los peruanos o es una forma de encubrir desigualdades. El tema es, pues, directamente las relaciones entre ciudadanía y desigualdad social. El libro despliega básicamente cuatro hipótesis: la primera, que la pretensión de universalizar ciudadanía en sus tres niveles (civil, política y social) sin alterar las diferencias y desigualdades de estatus y clase genera una nueva desigualdad: la que existe entre ciudadanía de primera y de segunda clase. La segunda, que, en el Perú, el desarrollo de derechos políticos y sociales disminuye, pero no elimina desigualdades de estatus (adscritas), mantiene las desigualdades de clase, y no genera “fusiones” o experiencias compartidas entre clases (asociado a derechos sociales como educación o salud, acceso y uso de servicios públicos, cuyo uso es fuertemente diferenciado por estratos socioeconómicos), y, por lo tanto, no reduce el resentimiento de clase. La tercera, que la desigualdad social reduce el acceso a recursos y prácticas ciudadanas; las desigualdades de estatus inciden en el acceso a derechos civiles y políticos, y las desigualdades de clase inciden en el acceso a derechos sociales y condiciones de bienestar. Y la cuarta, que, en el Perú, los departamentos más democráticos y modernizados tienen a los ciudadanos de primera clase, con alto nivel de ciudadanía, de consistencia entre los diferentes órdenes de derechos y pocas brechas; y los departamentos más pobres albergan a los ciudadanos de segunda clase.

López encuentra primero acentuadas diferencias en los niveles de ejercicio de ciudadanía en los tres tipos de derechos. Esta diferenciación se correlaciona con los niveles de modernización y de desarrollo de los departamentos (en la costa, encuentra alta modernización, menor desigualdad de estatus, menores brechas y niveles altos o intermedios de ciudadanía —“ciudadanos de primera clase”—; en la sierra, “ciudadanos de segunda clase”). López hace también un análisis de “consistencia” de ciudadanía para identificar si, en la distribución territorial, los promedios no cubren desigualdades en el interior de las categorías, es decir, si, pese a tener el mismo nivel de ciudadanía civil, unos gozan más de unos derechos que otros. El análisis de consistencia reduce más el número de “ciudadanos de primera” e incrementa los niveles bajos y extremadamente bajos de ciudadanía. “Libres de toda desigualdad de estatus son el 26,7% de la población, libres de establecer relaciones horizontales entre ellos”.

El autor propone que brechas de desigualdad de estatus (que, a su vez, se sobreponen a las desigualdades de clase) se mantienen pese a la universalización de derechos políticos. Ello conduce a la hipótesis (de Young) de “ciudadanías diferenciadas”. La idea de López es que es necesario, para comprender las relaciones Estado sociedad, analizar las brechas de género, regional, urbano-rural, étnica y social.

El análisis tiene la ventaja de intentar la construcción de índices de ciudadanía; es pionero en ello.<sup>30</sup> Si bien se sigue bien el ejercicio de derechos sociales y económicos y, hasta cierto punto, de derechos políticos, así como índices de modernización y desarrollo de mercados, el análisis tiene, sin embargo, dificultades al medir el ejercicio de derechos civiles para construir un índice de ciudadanía. Cómo medir la real igualdad ante la ley, o las diferencias por regiones u orígenes étnicos o de género; cómo medir si todos los ciudadanos comparten el mismo derecho a expresarse o reunirse, o si hay diferencias estadísticamente relevantes.

La producción de bases cuantitativas con base en grandes encuestas permitiría ahora afinar mejor la propuesta de López: los cálculos de las diferencias por departamentos, zonas, pertenencia étnica o nivel educativo en función de conocimiento de derechos civiles (a falta de poder medir su ejercicio diferenciado) que presenta *La democracia en el Perú* del PNUD (2006b) pueden combinarse con los indicadores propuestos por López, actualizados al censo de 2007, y tener así el panorama más preciso y actualizado, que permita ponderar si las “brechas” de desigualdad inciden en la ciudadanía en el país.

La pista y el material para seguirla esperan también nuevas investigaciones.

## Notas finales

El supuesto básico de la democracia es la igualdad, la igualdad política. Las instituciones del régimen democrático, sus normas, procedimientos y valores se organizan bajo un supuesto de igualdad entre los ciudadanos. La pregunta que ha recorrido este balance es hasta qué punto las desigualdades que se generan en las estructuras sociales, económicas o culturales afectan las condiciones de igualdad política.

La pregunta de si el funcionamiento del régimen democrático depende de la existencia de profundas desigualdades socioeconómicas, culturales o étnicas (“brechas” se denominan en el *Informe de la CVR*) nos llevó a revisar la bibliografía sobre dos situaciones extremas.

---

30. El trabajo de López se realizó antes que la construcción de los índices de ciudadanía y de democracia de PNUD (2006b); ambos sólidos estudios cuantitativos.

Por un lado, la influencia de poderes fácticos sobre decisiones públicas, particularmente de sectores con alta concentración de recursos económicos. Se trata de contextos en los cuales las decisiones claves para la vida de amplios sectores sociales se toman por fuera de los marcos institucionalizados y públicos de la deliberación nacional. Esta opacidad en la toma de decisiones, asociada a una alta discrecionalidad de los órganos ejecutivos (contratos con cláusulas confidenciales, delegación de facultades legislativas, reglamentos que recortan el alcance de las leyes, etc.), no solo expresa situaciones de una desigual repartición del poder político entre sectores con desiguales recursos económicos, sino que colabora con la deslegitimación de la representación política, la pérdida de peso (y hasta la banalización) del Parlamento y los partidos políticos, y la desafección de sectores mayoritarios respecto de las instituciones de la democracia.

Por otro lado, la generación de vínculos de clientela con sectores de alta precariedad en sus condiciones de vida. Amplios sectores sociales de muy bajos ingresos, en situaciones de alta vulnerabilidad, están dispuestos a conceder apoyo político como contraprestación por mínimos beneficios. Ello tiende a reforzar la discrecionalidad del Ejecutivo, incluso a legitimar régímenes autoritarios (competitivos o militares). Sin un sustento de derechos económicos y hasta de condiciones de igualdad civil que fueran garantizadas por una justicia neutra (no dependiente del ámbito económico, la condición social o educativa o los rasgos fenotípicos), las personas, o sus organizaciones, o intermediarios, buscan nexos personales con funcionarios, que adquieren un poder personal por fuera de los controles institucionales. Gobernantes y funcionarios no reconocen, ni los ciudadanos reclaman, el derecho de exigir rendiciones de cuentas. El capítulo de “ciudadanos diferentes” abundó también sobre las condiciones en las que brechas de desigualdad (económica, civil, étnica) introducen desigualdades políticas.

Ambos casos, poderes fácticos y clientelas, remiten sistemas de toma de decisiones públicas por fuera de los sistemas institucionalizados del régimen democrático y suponen que este se “estrecha”, es decir, que permite amplios espacios no institucionalizados. Más bien, la otra pregunta que nos planteamos al inicio (si la reproducción de desigualdades o la generación de condiciones de mayor igualdad dependen del funcionamiento de la democracia) nos llevó a buscar la bibliografía que analiza el comportamiento del régimen democrático, es decir, la manera como se organiza el poder en el marco de decisiones institucionalizadas. La hipótesis planteada al inicio, recogiendo a Huber, Nielsen, Pribble, y Stephens (2006) supone que largos períodos de vigencia (amplia) de un régimen democrático terminen generando nuevas organizaciones políticas representativas de sectores de alta exclusión de derechos económicos, los que influirían en

la implementación de políticas redistributivas (o incluso pactos redistributivos) que permitirían mejorar las condiciones de vida de las mayorías y producir condiciones de inclusión y menor desigualdad.

Así, qué tanto la disminución de la desigualdad y la masificación de condiciones de bienestar dependen de la vigencia de períodos sostenidos de vigencia de un régimen democrático plantea la cuestión de la representación política. La bibliografía, polémica, gira en torno a la cuestión de la crisis (o caducidad, o inexistencia) de un sistema de partidos políticos estable, y la alta volatilidad del voto sería expresiva de la crisis de representación política. Ello se agudiza en condiciones de débil representación social, y la agudiza también. La cuestión que queda abierta es la de las condiciones de gobernabilidad y de conflicto, ante la ausencia de canales institucionalizados de representación de demandas. La agudización de conflictos, o el recurso a la acción colectiva disruptiva para expresar demandas o intereses corren el riesgo también de restringir libertades civiles y derechos humanos.

Nuestro balance encuentra, pues, complejas relaciones mutuas entre democracia y desigualdad. Una débil construcción de instituciones (Ejecutivo discrecional, Congreso débil, Poder Judicial poco confiable) limitaría relaciones más fructíferas entre vigencia del régimen democrático y construcción de una sociedad más igualitaria.

El balance, sin embargo, es provisional. Aún quedan vacíos en el análisis. Quizás el más significativo es el vacío de estudios territorializados. En un país de altas desigualdades interregionales, y en un contexto de ampliación de la descentralización, qué relaciones se construyen, en los nuevos gobiernos regionales, entre democracia y desigualdad. ¿Construyen los gobiernos regionales mejores condiciones para la representación de los intereses diversos de sus sociedades?, ¿la cercanía de los ciudadanos permite controlar el ejercicio de poderes fácticos y de clientelas?, ¿los gobiernos regionales canalizan mejor las demandas sociales, procesan mejor los conflictos y producen condiciones de mayor gobernabilidad democrática? El tema queda abierto a estudios nuevos.

Una segunda cuestión, en condiciones de crisis (o ausencia) de un sistema de partidos políticos, es el análisis de mecanismos de participación ciudadana. Hay mucho escrito, pero faltan aún claros estudios comparativos con mayores bases empíricas y enfoques teóricos que permitan, más allá de entusiasmos o críticas, analizar si estas nuevas formas institucionalizadas de relación Estado-sociedad controlan formas desinstitucionalizadas de influencia y decisión pública, y mejoran las políticas redistributivas.

La cuestión de las relaciones entre democracia y desigualdad abre ricos debates y pone a luz debilidades de construcción institucional. Profundizar este

tipo de estudios colaborará seguramente a generar condiciones de mayor igualdad (económica, social, cultural y, finalmente, política) y de mayor calidad de nuestra democracia.

## Bibliografía

ADRIANZÉN, Alberto

- 2009 *La transición inconclusa. De la década autoritaria al nacimiento del pueblo.* Lima: Otra Mirada.

BARRANTES, Roxana

- 2010 “Garantías en proyectos de desarrollo de infraestructura: los casos de telecomunicaciones y gas natural en el Perú”. En M. Tanaka, *El Estado, viejo conocido. Visiones del Estado en el Perú*: pp. 47-114. Lima: IEP.

BEBBINGTON, Anthony

- 2007 *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de las transformaciones territoriales.* Lima: CEPES.

CHATTERJEE, Partha

- 2007 *La nación en tiempo heterogéneo.* Lima: SEPHIS-IEP-CLACSO.

COTLER, Julio

- 1998 *Los empresarios y las reformas económicas en el Perú.* Lima: IEP.  
2000 “La gobernabilidad en el Perú: entre el autoritarismo y la democracia”. En J. Cotler y R. Grompone, *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autocrático.* Lima: IEP.

COTLER, J.; R. BARRENECHEA; M. GLAVE; R. GROMPONE y M. I. REMY

- 2009 *Poder y cambio en las regiones.* Lima: PNUD-IEP.

COMISIÓN DE LA VERDAD Y LA RECONCILIACIÓN

- 2003 *Informe Final*, 9 tomos. Lima: CVR.

DAMMERT BELLIDO, Juan Luis

- 2010 “El conflicto municipal en Pucará, Puno (2004-2006)”. En M. Tanaka, *El Estado, viejo desconocido. Visiones del Estado en el Perú*: pp. 235-300. Lima: IEP.

- DE ECHAVE, J.; A. DÍEZ HURTADO; L. HUBER; B. REVESZ; X. RICARD y M. TANAKA  
2009 *Minería y conflicto social.* Lima: IEP.
- DEL ÁGUILA, Alicia  
2009 “El otro desborde popular: el voto analfabeto, los nuevos ciudadanos y la ‘crisis’ del sistema de partidos peruano”. *Elecciones 8 (9).* ONPE, Ed.
- DÍEZ HURTADO, Alejandro  
1999 “Organizaciones de base y gobiernos locales. Mundos de vida, ciudadanía y clientelismo”. En E. Bardales, M. Tanaka y A. Zapata, *Repensando la política en el Perú.* Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- DURAND, Francisco  
2004 *El poder incierto. Trayectoria económica y política del empresariado peruano.* Lima: Fondo Editorial del Congreso el Perú.  
2010 “El poder económico y sus relaciones con el Estado y la sociedad civil”. En DESCO, *Luces y sombras del poder: 31-56.* Lima: DESCO.
- FIGUEROA, Adolfo  
2008 *Nuestro mundo social. Introducción a la ciencia económica.* Lima: PUCP.
- FOUCAULT, Michel  
1999 *Ética, estética y hermenéutica.* Barcelona: Paidos.
- FRANCO, Carlos  
1998 *Acerca del modo de pensar la democracia en América Latina.* Lima: Friederich Ebert Stiftung.
- GROMPONE, Romeo  
2005a Argumentos a favor de la participación en contra de sus defensores. En P. Zárate, *Participación ciudadana y democracia. Perspectivas críticas y análisis de experiencias locales:* pp. 13-86. Lima: IEP.  
2005b *La escisión inevitable: partidos y movimientos sociales en el Perú.* Lima: IEP.
- GROMPONE, Romeo y MEJÍA, Carlos  
1995 *Nuevos tiempos, nueva política. El fin de un ciclo partidario.* Lima: IEP.
- GROMPONE, Romeo y Martín TANAKA  
2009 *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social. Las protestas sociales en el Perú actual.* Lima: IEP.

GROMPONE, R.; R. H. ASENSIO y L. HUBER

- 2008 *Ejercicio de gobierno local en los ámbitos rurales. Presupuesto, desarrollo e identidad.* Lima: IEP.

HUBER, E.; F. NIELSEN; J. PRIBBLE y J. D. STEPHENS

- 2006 “Politics and Inequality in Latin America and the Caribbean”. American Sociological Review: pp. 943-963.

HUBER, Ludwig

- 2003 “Centralismo y descentralización”. En L. Huber, *Ayacucho. Centralismo y descentralización.* Lima: IEP.

JIMÉNEZ, F.

- 2010 *Teoría económica y desarrollo social. Exclusión, desigualdad y democracia. Homenaje a Adolfo Figueroa.* Lima: PUCP.

LEVITSKY, Steven y Lucan WAY

- 2004 “Las elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo”. *Estudios Políticos* (24): 159-176.

LÓPEZ, Sinesio

- 1997 *Ciudadanos reales o imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú.* Lima: IDS.
- 2004 *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas.*
- 2005 “Perú 1930-1968: competencia y participación en el Estado oligárquico”. En C. Aljovín y S. López, *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo:* pp. 109-178. Lima: IEP.

MOORE, Barrington

- 1973 *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia.* Barcelona: Ediciones Península.

NUN, José

- 1995 “La democracia y la modernización treinta años después”. En R. Grompone, *Instituciones políticas y sociedad.* Lima: IEP.

O'DONNELL, Guillermo

- 2003 “Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos”. En G. O'Donnell, O. Iazzetta y J. Vargas Cullell, *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina.* Santa Fe: PNUD, Homo Sapiens.

O'DONNELL, G.; L. WHITEHEAD y P. SCHMITTER

- 1994 *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Barcelona: Paidos.

PLANAS, Pedro

- 1998 *La descentralización en el Perú republicano (1821-1998)*. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

- 2004 *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: PNUD.
- 2006a *Hacia una descentralización con ciudadanía*. Lima: PNUD.
- 2006b *La democracia en el Perú*. Lima: PNUD.
- 2008 *Cifras para la descentralización. Versión temática*. Lima: PNUD.
- 2010 *Por una densidad del Estado al servicio de la gente*. Lima: PNUD.

PRZEWORSKI, Adam

- 2010 "La democracia y sus límites. Una memoria personal". *Razón Pública*, 15 de marzo.

REMY, María Isabel

- 2005 *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento de terreno y algunas reflexiones*. Lima: IEP.
- 2006 Los gobiernos locales en el Perú. Entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política. En V. Vich, *El Estado está de vuelta. Desigualdad, diversidad y democracia*: pp. 111-136. Lima: IEP.
- 2007 Mecanismos de concertación entre el Estado y la sociedad. Democracia participativa y corporativismo. En R. Grompone, *La participación desplegada en la política y la sociedad. Temas olvidados; nuevos enfoques*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- 2009 Introducción. Apuntes sobre sociedad civil y sociedad política en el conflicto armado interno. En IDEHPUCP, *Las organizaciones sociales durante el proceso de violencia*: pp. 9-29. Lima: IDEHPUCP.

REMY, M. I. y D. ASENCIOS

- (e. p.) *La otra cara de la luna: participación conflictiva en sociedades rurales*. Lima: IEP.

REVESZ, Bruno

- 1998 *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*. Piura: CIPCA-IEP.

ROCHABRÚN, Guillermo

- 2007 *Batallas por la teoría. En torno a Marx y el Perú.* Lima: IEP.

SASSEN, Saskia

- 2007 *Una sociología de la globalización.* Buenos Aires: Katz Editores.

SCHULDIT, Jürgen

- 1994 *La enfermedad holandesa y otros virus de la economía peruana.* Lima: CIUP.

TANAKA, Martín

- 2001a *Participación popular en políticas sociales. Cuándo puede ser democrática y eficiente, y cuándo todo lo contrario.* Lima: CIES-IEP.
- 2001b “¿Crónica de una muerte anunciada? Determinismo, voluntarismo, actores y poderes estructurales en el Perú 1980-2000”. En M. Tanaka y J. Marcus-Delgado, *Lecciones del fin del fujimorismo:* pp. 57-64. Lima: IEP.
- 2005a *Democracia sin partidos. Perú, 2000-2005.* Lima: IEP.
- 2005b “Las relaciones entre Estado y sociedad en el Perú: desestructuración sin reestructuración”. En P. Zárate, *¿Hay lugar para los pobres en el Perú? Las relaciones Estado-sociedad y el rol de la cooperación internacional.* Lima: DFID.

TORRES SEOANE, J.; R. GROMPONE y R. BARRENECHEA

- 2008 *Las bases del gobierno local en el Perú. Territorio, autonomía y representación en municipalidades rurales.* Lima: IEP.

VERGARA, Alberto

- 2007 *Ni amnésicos ni irracionales. Las elecciones peruanas de 2006 en perspectiva histórica.* Lima: Solar.

# EL MODELO DE LOS EXTREMOS Y LA DESIGUALDAD ECONÓMICA EN EL PERÚ

CARLOS DE LOS RÍOS

Para interpretar la sociedad actual, es necesario conocer en detalle cómo los peruanos participan de los beneficios del desarrollo económico sostenido que se ha venido observando en los últimos años. El análisis de la desigualdad nos permite conocer y entender qué grupos reciben los mayores beneficios del producto de la sociedad, y quiénes quedan marginados. En tal sentido, toda política redistributiva que busque realizar transferencias progresivas (de los más ricos a los más pobres) debe formularse sobre la base de la eficiencia y la equidad.

De la revisión de la literatura, se puede concluir que la desigualdad, en el Perú, es relativamente alta y que no ha sufrido cambios significativos en los últimos treinta años al margen de problemas de medición y comparabilidad de fuentes de datos existentes. Esta alta desigualdad no sería un problema económico (aunque sí moral, ético y de justicia social) si el Estado tuviera una capacidad redistributiva igualadora de oportunidades y una estructura económica inclusiva que permitiera una mayor movilidad social. Lamentablemente, la realidad es distinta y pone en el centro del debate la problemática asociada a la desigualdad y a los mecanismos que la producen y reproducen.

El presente documento tiene por objetivo desarrollar un balance crítico de la literatura económica sobre desigualdad que se ha desarrollado en el país, para sentar las bases de futuras investigaciones que contribuyan a un mejor entendimiento y superación del persistente problema de desigualdad en nuestro país. El documento se organiza de la siguiente manera: la primera sección se propone desarrollar un marco conceptual que permita al lector introducirse en los principales conceptos asociados a la desigualdad, sus consecuencias y la evolución del debate económico

en torno de este tema. La segunda sección revisa los principales temas asociados con la evolución de la desigualdad en el Perú. Inicia con una revisión de los primeros estudios de desigualdad de la década de 1970, que sirven como marco para repasar la evolución de la desigualdad en los últimos veinte años. Adicionalmente, se desarrolla la amplia variedad de temas de estudio que la desigualdad sugiere: la desigualdad regional, el mercado laboral, la movilidad social y los estudios de discriminación y exclusión social. La tercera parte se concentra en el análisis de las políticas públicas asociadas a la desigualdad; en tal sentido, se inicia con un repaso de las causas de la desigualdad, para luego hacer una revisión de la literatura tanto de crecimiento como de distribución. Esta sección concluye con la presentación de las principales recomendaciones de política identificadas para hacer frente a la desigualdad. La cuarta sección presenta las nuevas ventanas de investigación que se están desarrollando en relación con el tema de la desigualdad, que sirven como elemento final para esgrimir algunas conclusiones generales en la quinta sección.

## Marco conceptual

La noción de ‘desigualdad’ en las ciencias económicas se refiere al contraste entre algunas condiciones específicas de una persona (o grupo de personas) con las mismas condiciones de otra (Champernowne y Cowell 1998). Generalmente, la desigualdad se expresa a partir de una medida de dispersión relacionada con la distribución de estas condiciones. Siguiendo esta definición —que ostenta un amplio consenso en la literatura—, la elección de estas condiciones es, entonces, crucial para el análisis de la desigualdad, ya que determina el “espacio de evaluación”. Como enfatiza Sen (1979), el juicio y la medida de desigualdad dependen esencialmente de qué condiciones o qué variables se elijan (ingresos, riqueza, gastos, libertad, oportunidades, entre otras) para establecer comparaciones en función de ellas.

En esencia, la pregunta relevante es, por lo tanto, ¿igualdad de qué? La elección del espacio de evaluación depende del objetivo que se busque y del enfoque filosófico que la sustente. En principio, todos los enfoques relevantes referentes a la ética de las condiciones sociales parecen haber exigido cierto nivel de igualdad de “algo”, que, con respecto a cierta teoría, se considera especialmente importante (igualdad de rentas, de utilidad, de recursos, de bienestar, de derechos y libertades, de capacidades, oportunidades, entre otros).<sup>1</sup>

---

1. Sen (1979) realiza un acucioso análisis de distintos enfoques teóricos y sus consecuencias para el análisis de la igualdad. Su principal crítica a estos enfoques tiene que ver con su incapacidad para

En tal sentido, la mayor parte de los estudios económicos sobre la desigualdad se han concentrado en la distribución de alguna medida de bienestar o de “calidad de vida” de los individuos. Ha sido tradicionalmente el ingreso (o, en todo caso, el consumo) per cápita la variable más utilizada para su estudio, bajo el supuesto de que captura los aspectos más relevantes del desarrollo humano. Sin embargo, sendos estudios han mostrado la incapacidad de estas variables para recoger las múltiples dimensiones que involucran los conceptos de ‘bienestar’ y ‘desarrollo’.<sup>2</sup>

## Medición de la desigualdad

Una vez elegido el espacio de evaluación, es necesario definir o construir la variable sobre la cual se realizará la evaluación. Así, la variable elegida puede tener una pluralidad interna o múltiples dimensiones que la conformen. Por ejemplo, si elegimos como espacio de valuación la “igualdad en la posesión de bienes primarios” (Rawls 1971), esta variable estaría compuesta por un conjunto de bienes primarios. Así, la multiplicidad de características al interior de una variable debe distinguirse de la diversidad de potenciales variables de análisis (Sen 1992).

El análisis de la distribución de esta variable recae sobre la elección de una medida de desigualdad. Las medidas de desigualdad fueron revolucionadas por dos contribuciones fundamentales desarrolladas a principios de la década de 1970: al inicio por Atkinson (1970), con su artículo “On the Measurement of Inequality”, y seguido por el libro de Amartya Sen *On Economic Inequality* (1973). Ambas publicaciones sentaron las bases para la conceptualización y operacionalización de los juicios de valor sobre aspectos distributivos.

En general, hay muchas maneras de medir desigualdad y cada una tiene significados e implicancias distintas; incluso algunas medidas de desigualdad pueden reflejar erróneamente cambios positivos en la distribución. En tal sentido es que se han establecido una serie de principios mínimos que son usualmente requeridos por toda medida de desigualdad. La medida más común para evaluar la desigualdad es el coeficiente de Gini, que es evaluado entre cero y uno. El cero es interpretado como igualdad perfecta y el uno como la desigualdad absoluta. Este indicador, si bien es sensible a la redistribución, es criticado porque no se puede descomponer

---

proveer las bases suficientes para la igualdad en lo que respecta a cuestiones morales, debido fundamentalmente a que se pasa por alto la diversidad real de los seres humanos.

2. Para una visión teórica y aplicada, véanse, por ejemplo, Ruggieri-Laderchi (2007), Ruggieri-Laderchi et ál. (2003) y Bourguignon et ál. (2008); y, para una visión más amplia y comprehensiva, véase Stiglitz, Sen y Fitoussi (2009).

entre grupos. Otra medida muy utilizada es el índice de Theil, que, aunque no tiene una representación tan directa como el coeficiente de Gini, se puede fácilmente descomponer entre grupos. En el apéndice I, presentamos las propiedades que deben tener las medidas de desigualdad y hacemos un breve recuento de los principales indicadores de desigualdad y de sus ventajas y desventajas.

## ¿Por qué nos preocupa la desigualdad?

Si pensáramos únicamente en la desigualdad del ingreso o de la riqueza —además de la preocupación que genera tanto desde un punto de vista ético como de justicia social—, ¿cuál sería el problema económico de la desigualdad? Una posible respuesta a esta interrogante sería que la desigualdad económica no sería un elemento altamente crítico siempre y cuando exista movilidad social e igualdad de oportunidades para todos. En otras palabras, la desigualdad de la riqueza o del ingreso no sería un problema en una sociedad que contase con un sistema tributario adecuado y con un marco de políticas públicas redistributivas que equiparasen no solamente el consumo entre los más ricos y los más pobres, sino que fuese capaz de equiparar las oportunidades para todos los miembros de la sociedad. Al margen de esta digresión —que considero necesaria—, la literatura económica identifica cuatro elementos fundamentales para preocuparse por la desigualdad económica:

1. *Justicia social.* Como menciona Sen (1992), “Toda teoría normativa del orden social [...] parece haber exigido la igualdad de algo, algo que, con respecto a esa teoría, se considera especialmente importante”. Igualmente, Rawls (1971) observó un alto grado de aversión a la desigualdad en distintas corrientes filosóficas y éticas. Tanto en la economía como en la filosofía, hay una presunción común respecto de que el incremento en una unidad de ingreso de una persona pobre es más valioso que el mismo incremento de una persona rica. En economía, las teorías acerca del bienestar social asignan un mayor valor a cambios en el bienestar de los pobres que en el de los ricos (lo que, en economía, se conoce como la forma cóncava de la función de bienestar social).

Por otro lado, no solamente la teoría expone un alto nivel de aversión a la desigualdad, sino también la población. La evidencia recogida en el Latinobarómetro (2009) muestra que, en promedio, en América Latina, tan solo el 21% de la población considera justa la distribución de la riqueza (elemento consistente con la concavidad de la función de bienestar), mientras que, en el caso peruano, solo el 10% considera justa la distribución.

2. *Altos niveles de desigualdad son una barrera a la reducción de la pobreza.* Hay evidencia suficiente que muestra que altos niveles de desigualdad están asociados con altas tasas de pobreza (Verdera 2007). Bourguignon (2002) formaliza esta noción con lo que denomina el triángulo “pobreza-crecimiento-desigualdad”, en el que propone que la reducción de la pobreza es una función directa del crecimiento, la distribución inicial de los ingresos y los cambios en esta distribución. Bourguignon (2002), en un estudio realizado sobre 50 países en desarrollo, encuentra que la distribución del ingreso tiene un doble efecto sobre la reducción de la pobreza. Por un lado, una permanente reducción de la desigualdad reduce directamente la pobreza; por otro, contribuye a aumentar la sensibilidad de la tasa de reducción de la pobreza con respecto al crecimiento. En un ejercicio similar, López (2003) corrobora dichos hallazgos. Para el caso peruano, Vakis y Clavijo (2008), tras realizar una descomposición de la reducción de la pobreza para el periodo 2004-2007, encuentran que la alta desigualdad redujo el potencial de reducción de la pobreza hasta en cuatro puntos porcentuales.

3. *La desigualdad retrasa el crecimiento económico.* En los últimos años, se ha empezado a prestar atención a los efectos de la distribución del ingreso en relación con el crecimiento económico. Por ejemplo, Figueroa (2008) postula que las desigualdades iniciales pueden generar problemas de desorden social, que, en una perspectiva de largo plazo, pueden incluso limitar la acumulación de activos y, con ello, el crecimiento del país. Pese a que no hay un consenso rotundo en la literatura, el balance académico sugiere que altos niveles de desigualdad en los ingresos y en la riqueza están asociados causalmente con menores tasas de crecimiento (De Ferranti et ál. 2003).

La economía ha identificado dos elementos conceptuales para entender este hecho. El primero es que la desigualdad en el ingreso y en la riqueza, asociada a imperfecciones en los mercados financieros, genera asignaciones inefficientes en las que los más pobres no tienen la capacidad de desarrollar actividades que puedan ser socialmente rentables. Más aún, esta situación restringe la capacidad de los más pobres de adquirir activos —capital humano, tierra, vivienda— que fortalezcan sus “capacidades” para reducir la vulnerabilidad en el consumo.<sup>3</sup> El segundo, más vinculado a la política económica, indica que, en sociedades con un alto nivel de concentración de la riqueza y del poder, las élites tienen mayores posibilidades para elegir estrategias en su propio beneficio y, generalmente,

---

3. En particular, ante la presencia de crisis, sean financieras, climáticas, alimentarias u otras, estos efectos también reducirían la tasa de crecimiento y el bienestar en la sociedad de manera indirecta.

en desmedro de las mayorías, lo que genera una dinámica creciente de desigualdad que atenúa el efecto de las transferencias sociales progresivas.

La mayoría de estudios han encontrado un impacto negativo de la desigualdad inicial en los modelos de crecimiento. Alesina y Rodrik (1994) encontraron que el Gini de desigualdad, tanto el de acceso a la tierra como el del ingreso, está negativamente correlacionado con la tasa de crecimiento. Birsdall y Lodoño (1997) concluyen que “las desigualdades iniciales en la distribución de la tierra y el capital humano tienen un impacto negativo sobre el crecimiento económico y que los efectos son alrededor del doble de fuertes para los pobres que para la población en su conjunto”. Igualmente, López (2003) halla evidencia significativa de que mayor desigualdad implica menor tasa de crecimiento.

4. *Desigualdad y conflicto*. La hipótesis central desarrollada por Stewart (2005) es que las movilizaciones violentas y el conflicto social son más probables cuando un grupo que ostenta una marcada identidad enfrenta grandes desigualdades de varios tipos a la vez. Stewart corrobora sus hipótesis a través de un estudio comprehensivo en América Latina, el Sudeste Asiático y África Occidental.

Por su parte, Figueroa (2003) caracterizó el escenario actual de “intranquilidad social” como una “tolerancia limitada a las desigualdades” que desencadena en una “crisis distributiva”. Esta misma línea la plantea Schultz (2004) cuando explica el “malestar de la gente” como una función directa de la brecha entre expectativas-aspiraciones y logros alcanzados en un entorno de crecimiento económico.

## La evolución del debate sobre desigualdad en las ciencias económicas

Grusky y Kanbur (2006) realizan una interesante caracterización de los últimos 30 años de investigación en asuntos distributivos en las ciencias económicas, y toman como punto de partida el clásico artículo de Atkinson (1970) “On the Measurement of Inequality”. Los autores distinguen dos etapas muy marcadas: una primera etapa de desarrollo conceptual —entre 1970 y mediados de la década de los ochenta— y otra más bien de consolidación, aplicación y debate más político que teórico.

La primera etapa estuvo marcada por un amplio desarrollo conceptual liderado por Atkinson (1970) y Sen (1973, 1979, 1992), cuyas contribuciones fueron fundamentales para conceptualizar y operacionalizar juicios de valor sobre asuntos distributivos. Paralelamente, se producía un intenso debate filosófico y económico acerca de cuál era el objetivo de la sociedad en función de bienestar.

Por un lado, se encontraban el utilitarismo clásico y la teoría del bienestar, que postulan que un mecanismo óptimo y socialmente justo corresponde a aquel que maximiza la suma de la utilidad total de los miembros de una sociedad, independientemente de la manera en que esta se distribuye. Por otro lado, apareció la *teoría de la justicia*, de John Rawls (1971), en la que la variable central era la dotación de “bienes primarios” y el objetivo social era crear las condiciones para un contrato social “negociado” en condiciones de incertidumbre. Finalmente, Sen (1979) cuestionaría ambas teorías y postularía que el objetivo de la sociedad debería ser la igualdad en el espacio de las “capacidades y oportunidades”.

La segunda etapa se caracterizaría por tener menos debate teórico y mucho más aplicación y debate político. Los debates de los últimos años en economía del desarrollo han girado en torno a los resultados de la aplicación de los programas de “ajuste estructural” basados en el Consenso de Washington en América Latina y África, de las crisis financieras de los noventa y, últimamente, de la globalización. Estas tendencias recientes han generado un paquete de preguntas que, pese a su innegable relevancia política, no exigen mayor desarrollo conceptual.

Sin embargo, Grusky y Kanbur, citando a Sen, identifican nuevos elementos que habrían de formar parte del debate en desarrollo económico en los próximos años. Una primera avenida sería el cuestionamiento a la unidad de análisis del bienestar. ¿Es el consumo un buen indicador de bienestar? Por otro lado, si bien hay reconocimiento de que las preferencias individuales dependen de las circunstancias culturales o institucionales de los individuos, ¿cómo es que todavía las preferencias fijas y racionales dominan el análisis teórico y empírico hoy en día? Si los individuos se representan también en relación con grupos, ¿por qué las medidas de pobreza y desigualdad todavía se expresan en términos individuales? ¿Cómo incluir esta dimensión en las medidas? Si es ampliamente aceptado que la pobreza y la desigualdad no permiten reconocer la existencia de otros aspectos de la calidad de vida que no necesariamente están correlacionados con la ventaja económica, ¿qué nuevas formas de medir la pobreza y la desigualdad se pueden desarrollar y que contemplen las múltiples dimensiones que las conforman? ¿Cómo deben agregarse estas medidas para llegar a una medida que sea aceptable? Si hay un nuevo consenso según el cual el desarrollo es una definición multidimensional, ¿cuáles son las dimensiones relevantes? ¿Bajo qué criterios?

## Una mirada a la literatura sobre desigualdad en el Perú

Probablemente, uno de los aspectos más saltantes al estudiar la evolución de la desigualdad en el Perú es la incompatibilidad de las fuentes de datos empleadas y los resultados contradictorios que hemos encontrado en la literatura.

Los estudios previos a 1985 se basaron principalmente en las cuentas nacionales, que, si bien permitían recoger información y compararla entre sectores, no permitían capturar la desigualdad al interior de cada grupo. Los estudios posteriores a esta fecha se desarrollaron sobre la base de encuestas de hogares, que, si bien logran superar el problema anterior, no llegan a explicar alrededor de un tercio del ingreso nacional correspondiente a las ganancias y las rentas, lo que implica subestimar las medidas de desigualdad. Más aún las encuestas de hogares tampoco son estrictamente comparables entre sí —tanto por el cambio en las fuentes de estudio<sup>4</sup> como por cambios metodológicos dentro de una misma fuente—,<sup>5</sup> lo que limita la posibilidad de establecer una adecuada conclusión sobre la información existente.

Al momento de realizar esta investigación, no hemos encontrado cifras oficiales sobre desigualdad como sí las encontramos de pobreza. Seguramente, esto se debe principalmente a que el enfoque de los últimos años ha estado en la superación de la pobreza y no en la superación de las desigualdades persistentes. La inexistencia de cifras oficiales y la falta de comparabilidad de las fuentes hacen que distintos autores tengan sus propias cifras de desigualdad a partir de las cuales sacan sus propias conclusiones. Más aún, los estimados comparativos de desigualdad no son desarrollados con el rigor metodológico necesario, lo que aumenta la confusión general.<sup>6</sup> Lo que sí es evidente es que la desigualdad económica en el Perú es alta y persistente, con señales de que, al menos, no se está empeorando sistemáticamente.

Podemos estar seguros de que grandes cambios se han producido en el Perú desde la década de 1960; sin embargo, los grandes problemas estructurales parecen seguir presentes: altas tasas de pobreza concentradas particularmente en la sierra rural y un alto grado de desigualdad vigente. Pese a contar con una amplia

4. Para el periodo 1985-1997, se desarrolló la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV), que fue descontinuada en 1997. Para el periodo 1997 en adelante, se desarrolló la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO).

5. En el año 2003, se desarrollaron mejoras metodológicas a la ENAHO (un nuevo marco muestral y cambios en la periodicidad de la encuesta), que hacen más compleja la comparación de las cifras.

6. Salvo, por ejemplo, los estudios de Herrera (2001) y Gambetta (2009).

bibliografía, en este documento, sostenemos que no hay estudios suficientes que den cuenta de la desigualdad en el Perú. De allí que, en muchas de sus dimensiones, nos queden elementos inconclusos e incompletos. Como se muestra en los últimos balances sobre desigualdad distributiva en el Perú,<sup>7</sup> es notoria la escasa producción de literatura sobre la desigualdad en el país. Como sugiere Verdera (2007), “se ha descuidado en los últimos años —con excepción de Figueroa— el tema crucial de la enorme desigualdad en la distribución del ingreso”.

## Antecedentes. La desigualdad en las décadas de 1970 y 1980

Probablemente, el trabajo más importante sobre distribución del ingreso en el Perú ha sido desarrollado por Webb y Figueroa (1975), quienes, motivados por su preocupación por entender las causas de que un mayor crecimiento no llegase a la población más pobre ni generase una distribución más equitativa, dibujaron, de una manera clara y precisa, la distribución del ingreso nacional. Webb y Figueroa abordan el problema de la desigualdad a partir de una caracterización de la sociedad peruana “mediante una taxonomía de los grupos sociales derivada de una realidad tecnológica dualista” (Verdera 2007). Los autores organizan las cuentas distributivas en torno a los grupos sociales y sectores económicos, “pues las políticas redistributivas se diseñan en función de ellos” (Webb y Figueroa 1975).

El estudio encuentra que la desigualdad en el Perú, en 1961, era una de las más altas de América Latina y mucho más alta que el promedio de un conjunto de países en desarrollo. De acuerdo con sus estimados, el decil más rico de la población percibió más del 49% del ingreso nacional; más aún, la ratio de participación del ingreso nacional entre los deciles superior e inferior era de 49 a 1. Igualmente, Webb encuentra que, si bien se ha registrado un aumento en el ingreso generalizado hacia 1971, los ingresos provenientes del trabajo se han vuelto más desiguales, dado que las familias ubicadas en la mitad superior del ingreso han registrado tasas de crecimiento de sus ingresos más altas que los sectores tradicionales; es decir, la mayoría de los pobladores rurales —particularmente de la sierra peruana— se han empobrecido durante este periodo. En otras palabras, los autores encuentran que la distribución del crecimiento, entre 1950 y 1971, favoreció a una proporción relativamente muy pequeña de la población, que presentaba ingresos por encima del promedio nacional. Estos resultados muestran

---

7. Véanse Barrantes et ál. (2008), Barrantes e Iguíñiz (2004) y Escobal e Iguíñiz (2000).

que los más pobres fueron “dejados de lado” tanto por el crecimiento nacional como por las políticas redistributivas.

Para Webb, en una economía dual, la igualación no “irá muy lejos” sin grandes transferencias horizontales. Webb sostiene que las políticas orientadas a reforzar el sistema dual atentan contra la distribución del ingreso; en tal sentido, las políticas redistributivas deben apuntar hacia la necesidad de “destruir los sistemas de explotación” y crear sistemas para “extraer ingresos del sector más rico y canalizarlos hacia los más pobres”. Webb concluye que es fundamental poner énfasis en el aumento de la productividad de los sectores tradicionales antes que promover la absorción de empleo en el sector moderno, ya que, de otra manera, solamente se promoverá el aumento de la desigualdad. Sin embargo, sostiene que, para lograrlo, se requieren grandes transferencias de recursos desde el sector moderno, así como promover un sistema de transferencias horizontales diseñado a favor de los sectores más pobres.

Una de las críticas más fuertes de este estudio es que, si bien se daba cuenta de la desigualdad entre grupos, los autores no tomaron en consideración la desigualdad en el interior de los grupos. En tal sentido, Rodríguez (1991) señala que las conclusiones que argumentan Webb y Figueroa podrían estar equivocadas no solamente porque la estructura productiva sufrió importantes alteraciones durante el periodo de análisis o por los cambios en el mercado de trabajo, sino también porque la distribución de los ingresos al interior de cada estrato podría haber cambiado significativamente.

## Tendencias de la evolución de la desigualdad

Los estudios sobre desigualdad se pueden dividir en dos grupos, que se diferencian entre sí en las fuentes de datos utilizadas y en la interpretación de sus resultados. Por un lado, están los estudios liderados por Webb y Figueroa, que usan principalmente las cuentas nacionales para analizar la evolución de la distribución funcional del ingreso.<sup>8</sup> Por otro lado, están los estudios desarrollados a partir del análisis de las cifras de las encuestas de hogares.

El primer grupo de estudios encuentra que hubo altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso, que se fueron deteriorando para el periodo

---

8. Entre las fuentes utilizadas, están los anuarios del Banco Central, estudios de caso de censos, información estadística sectorial, información financiera de la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV) y de la Superintendencia de Banca Seguros (SBS), entre otros.

1950-1990 y que, en el mejor de los casos, no cambiaron durante los noventa. Para el periodo 1950-1966, Webb señala que, si bien hay una mejora absoluta de los ingresos laborales en cada sector, esta se concentró en el sector moderno, en detrimento de los sectores urbano y rural tradicional. Al analizar los efectos de las políticas redistributivas de 1963 sobre los cambios en la desigualdad para el periodo 1963-1971, Webb concluye que las mayores transferencias se dirigieron a los sectores modernos y urbanos situados en los tres deciles superiores de la distribución del ingreso.

Figueroa (1982, 1990), replicando la misma línea de análisis, encuentra que la tendencia creciente de la desigualdad se mantuvo hasta finales de la década de 1980, debido principalmente a un aumento de la participación de las ganancias en el ingreso nacional en un entorno recesivo. Finalmente, Figueroa (2002) indica que, en el mejor de los casos, no se habrían dado importantes mejoras en la distribución durante la década de 1990, y anota que “ni las reformas del gobierno del general Velasco, ni las del gobierno del presidente Fujimori han logrado modificar los factores esenciales que subyacen a la desigualdad persistente que se observa en la economía peruana”. El autor explica esta situación como una función directa de los mecanismos de exclusión social que están presentes en el Perú.

Si bien estos estudios dan cuenta de cambios en la distribución funcional del ingreso, no toman en consideración la dispersión del ingreso al interior de los grupos. En tal sentido, si bien dentro de cada grupo social revela ciertos cambios en el grado de concentración global, no contempla todos los procesos redistributivos que puedan haber ocurrido, debido a lo cual resulta necesario estudiar el comportamiento de las desigualdades en el interior de cada grupo.

El segundo grupo de estudios se basa en el análisis de las encuestas de hogares para evaluar la distribución del ingreso. Estos instrumentos permiten realizar un análisis no solamente entre grupos, sino también en el interior de los mismos, lo que supone una superación de gran parte de las críticas realizadas al grupo de estudios anterior. Sin embargo, estos instrumentos subestiman el ingreso (consumo) de los extremos superiores de la distribución no solamente por el problema de subreporte,<sup>9</sup> sino también por la alta tasa de no respuesta de estos hogares. Ello

---

9. El problema de subreporte no solamente se refiere a un consciente sesgo o a la presentación incompleta de los ingresos o consumos de los hogares en el extremo superior de la distribución; en muchos casos, los más ricos no necesariamente saben claramente el valor de los ingresos anuales derivados de sus actividades económicas, participaciones en directorios de empresas, acciones y dividendos, inversiones de capital, rentas de alquileres, entre otros.

desemboca en una subestimación de las medidas de desigualdad.<sup>10</sup> En general, las encuestas no son un buen instrumento para recoger información de los dueños del capital, cuyos ingresos dependen exclusivamente de la cantidad de capital existente y de la tasa de rentabilidad.

En 1971/1972, se desarrolló una de las primeras encuestas de cobertura nacional, la Encuesta Nacional de Consumo de Alimentos (ENCA), que incluyó información sobre el total de ingresos del hogar. A partir de 1985, se empezaron a desarrollar las Encuestas Nacionales de Niveles de Vida (ENNIV),<sup>11</sup> con el objetivo de monitorear la calidad de vida de los hogares. Paralelamente, a partir de 1997, el INEI desarrolló las Encuestas Nacionales de Hogares (ENAHO) con el objetivo de realizar un seguimiento exhaustivo a la evolución de la pobreza.

Sin embargo, las encuestas de hogares, además de los problemas mencionados anteriormente, tienen un fuerte problema de comparabilidad entre sí. En el caso de las ENNIV, tienen problemas para ser contrastadas con otros años de la misma encuesta, debido a diferencias tanto en función de cobertura como de metodología.<sup>12</sup> Verdera (2007) desarrolla un buen apunte sobre algunos de los principales problemas identificados en estas encuestas. En el caso de las ENAHO, también se encuentran problemas similares, aunque básicamente asociados a diferencias metodológicas implementadas a partir del año 2003, cuando se reemplaza el sistema de encuestas trimestrales por el sistema de encuestas continuas, que asegura una distribución espacial y temporal de la muestra de hogares.<sup>13</sup> Igualmente, entre las ENNIV y las ENAHO hay fuertes problemas de comparabilidad, dado que se trata de encuestas con ámbitos, metodologías e instrumentos distintos. Estos problemas dificultan el desarrollo de una historia de la evolución de la desigualdad en el Perú.

Escobal y colaboradores (2000a) realizan un breve recuento histórico de la evolución de la desigualdad de los ingresos en el Perú. En este documento, los

---

10. Saavedra y Díaz (1999) hicieron un ejercicio comparativo entre los ingresos obtenidos a través de las cuentas nacionales y el ingreso obtenido a través de las ENNIV, y encontraron una diferencia de entre 30% y 40% entre ambas fuentes.

11. Las ENNIV se desarrollaron en 1985/1986, 1991, 1994, 1996, 1997 y 2000.

12. Por ejemplo, las dos primeras ENNIV no abarcaron tres departamentos de la sierra declarados en estado de emergencia: Apurímac, Ayacucho y Huancavelica; peor aún: en 1991, no incluyó tres dominios geográficos: costa rural, selva rural y selva urbana. El tamaño y la selección de la muestra también son distintos, al igual que el periodo de ejecución, y la metodología de reemplazos, entre otros elementos.

13. En el año 2007, se creó un Comité Asesor en relación con la medición de la pobreza. Entre otros objetivos, tenía a bien evaluar los cambios en los marcos muestrales de las ENAHO y asegurar su comparabilidad con años anteriores.

autores buscan compatibilizar las cifras de desigualdad del ingreso estimadas por Amat y León (1981a y b) para 1971, utilizando la ENCA, con las ENNIV para los períodos 1985/1986-1994.<sup>14</sup> Los autores encuentran que no hubo mayores cambios entre las cifras reportadas por Webb y los resultados reportados por Amat y León;<sup>15</sup> sin embargo, a partir de 1971, los autores observan una tendencia hacia la reducción de la dispersión del ingreso familiar. Estas cifras son consistentes con las estimadas por Saavedra y Díaz (1999), que observan una fuerte reducción en la desigualdad del ingreso en 1991, con estimaciones robustas a la utilización de diversas variables —ingreso total, ingreso familiar, gasto per cápita, ingreso laboral, etc.— y distintas medidas.

Esta tendencia se presenta en un contexto en el que se pueden observar dos etapas claramente diferenciadas. Entre 1985 y 1991, la crisis económica habría estado acompañada por una “mejora perversa” en la distribución de los ingresos, atribuible a una significativa reducción del gasto en más de 40%. Posteriormente, entre 1991-1994, época caracterizada por el fin de la guerra interna y el inicio de un fuerte proceso de apertura económica y ajuste estructural, no se evidenciaron mayores cambios en la desigualdad.

CUADRO 1

---

 EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO 1985/1986-1994
 

---

 COEFICIENTE DE GINI
 

---

	1	1	1985/86	1	4
Ingreso per cápita	0.58			0.44	
Ingreso familiar		0.55		0.43	

(\*) Las cifras reportadas en este documento no son estrictamente comparables; sin embargo, permiten observar la tendencia de la distribución del ingreso.

Fuente: Las cifras de 1961 corresponden a los hallazgos de Webb (1975); las cifras de 1971 corresponden al estudio de Amat y León (1981) utilizando la ENCA. Los datos reportados entre 1985/1986-1994 corresponden a hallazgos sobre la base de la ENNIV; el ingreso per cápita fue reportado en Saavedra y Jaramillo (2009) y el ingreso familiar reportado por Escobal et ál. (1999).

Elaboración propia.

---

14. El estudio abarcó incluso el año 1996, pero dicha encuesta fue posteriormente descartada (Verdera 2007), lo que invalidó los resultados obtenidos.

15. En particular, si se considera que las cifras de Webb corresponden a los ingresos personales, mientras que las de Amat y León corresponden a ingresos familiares.

Para el periodo entre 1994 y 1997, el Banco Mundial [BM] (1999) encuentra más bien signos de aumentos en el nivel de desigualdad, tanto en el nivel de ingreso monetario per cápita, como en el nivel de riqueza familiar, que contrastan con una ligera caída en la desigualdad del consumo per cápita.

Un estudio reciente que sistematiza la evolución de la desigualdad en el Perú es el desarrollado por Jaramillo y Saavedra (2009), quienes hacen un seguimiento de las cifras de desigualdad observadas en la literatura sobre desigualdad en el Perú (1985-1994), complementadas por sus propias estimaciones (1997-2006). Los autores concluyen que, si bien las cifras son poco comparables, algunos indicadores —como la distribución de la tierra y la proporción de población que asiste a escuelas formales—, permiten afirmar que ha habido importantes cambios positivos en la desigualdad del ingreso.

Para el periodo 1997-2006, Jaramillo y Saavedra (2009) observan una caída estadísticamente significativa en la desigualdad, de aproximadamente cinco puntos porcentuales. Atribuyen los resultados principalmente a la menor dispersión en los ingresos no salariales provenientes de transferencias, remesas, rentas a la propiedad, entre otros, dado que sus estimaciones indican que la desigualdad salarial no había caído en dicho periodo. Esta tendencia se observó ligeramente durante la recesión de 1997-2001 y se volvió más acentuada durante el periodo de expansión 2001-2006. Iguales resultados se encuentran en Mendoza y García (2006), quienes sugieren que el crecimiento económico del periodo 2001-2004 ha traído consigo mejoras leves tanto en los niveles de pobreza como en la desigualdad.

Sin embargo, Amat y León, en un estudio realizado para el INEI (2007), en el cual se compara la Encuesta Nacional de Consumo de Alimentos (ENCA) 1971/1972 y la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2003/2004, muestran un cambio casi nulo en la desigualdad del ingreso. El estudio concluye que, luego de tres décadas en las que el Producto Bruto Interno (PBI) prácticamente se ha duplicado, no hemos sido capaces de cambiar la composición de la distribución del ingreso<sup>16</sup> y que el modelo de crecimiento adoptado reproduce la misma estructura de distribución del ingreso. Para el mismo periodo (inicios de la década de 1990 hasta inicios de la siguiente década), De Ferranti et ál. (2003) estimaron que la desigualdad en el ingreso del hogar equivalente había aumentado en el Perú aunque se encontraba por debajo del promedio ponderado latinoamericano. Los resultados eran consistentes con aquellos obtenidos por Székely (2001).

---

16. El coeficiente de GINI pasa de 0,55 en 1972 a 0,54 en 2004; sin embargo, la proporción del ingreso del decil superior disminuyó un punto porcentual, mientras que la participación de la mitad más pobre aumentó en cuatro puntos porcentuales.

Herrera (2004), al analizar un panel de hogares para el periodo 1997-1999, encuentra un ligero aumento en la desigualdad del ingreso aunque apunta que la evidencia estadística no es suficiente para que los resultados sean concluyentes.<sup>17</sup> Igualmente, Herrera (2004) encuentra que la distribución del ingreso entre 2001 y 2003 no sufrió mayores variaciones. El INEI (2010), por su parte, al analizar la evolución de la desigualdad entre 2004-2008, encuentra una ligera mejora de la desigualdad en el 2008, luego de un periodo relativamente estable; sin embargo, estas variaciones tampoco serían estadísticamente significativas.

Por otro lado, Yamada y Castro (2006) cuestionan las cifras decrecientes de desigualdad para el periodo 1997-2004, pues no guardan coherencia con un aumento en la pobreza y un nivel de consumo relativamente constante. Los autores postulan que, en las encuestas de hogares, los entrevistados de los deciles más ricos de la distribución tienden a subestimar sus respuestas tanto de ingresos como de consumo. En tal sentido, cualquier cifra sobre la distribución de estas variables estaría sesgada. Para resolver este problema, los investigadores desarrollaron una metodología que permite no solo resolver este problema, sino compatibilizar la información entre las encuestas de hogares y las cuentas nacionales. Así, contrariamente a lo encontrado en la literatura presentada anteriormente, Yamada y Castro encuentran un aumento significativo en la desigualdad entre 1997 y 2004, de más de siete puntos porcentuales.

Es interesante notar que muy pocos estudios han prestado atención al análisis de la robustez y solidez estadística de los cambios en los indicadores de desigualdad.<sup>18</sup> Uno de los estudios metodológicamente más acuciosos sobre la desigualdad del ingreso en el Perú es el desarrollado por Gambetta (2009), en el que realiza pruebas de significancia estadística de los cambios en las distribuciones del ingreso para el periodo 2003-2008. El estudio estima distribuciones no paramétricas (kernel) del ingreso anual per cápita y, luego, utilizando la técnica de *bootstrapping*, realiza pruebas para estimar la significancia estadística de los cambios en los indicadores de desigualdad entre periodos. Gambetta concluye que el robusto crecimiento económico experimentado en dicho periodo (7,3% en promedio) no se ha transferido en igual proporción a todos los hogares, hecho que podría ser explicado por la ineficiencia del gobierno para la implementación de políticas de

17. Herrera encuentra que las curvas de Lorenz se cruzan en los tres años. Igualmente, los intervalos de confianza de sus estimaciones no permiten establecer una tendencia en la distribución del ingreso.

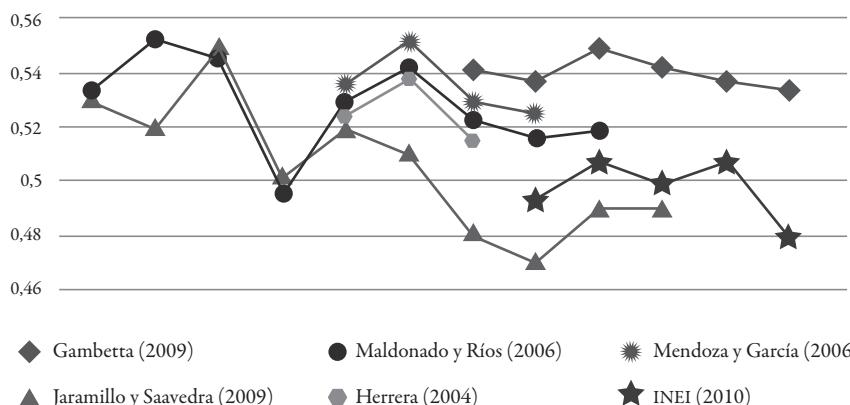
18. Para analizar los cambios en la distribución del ingreso, es necesario realizar pruebas de dominancia estocástica y tomar en consideración los errores de muestreo. De lo contrario, se estarían incurriendo en serios errores de análisis.

protección social y reducción de la pobreza. Ello sugiere que el crecimiento sin redistribución puede desencadenar inestabilidad social y económica.

Como se desprende de los párrafos anteriores, diversos autores han presentando sus propios resultados sobre la evolución de la desigualdad. Los instrumentos utilizados por estos autores son los mismos, y la variable de análisis es la misma; sin embargo, los resultados encontrados son muy disímiles. Son pocos los estudios que se enfocan en hacer un análisis estadístico riguroso sobre la evolución de la desigualdad, aunque hay que reconocer, también, que no necesariamente hay datos adecuados que nos permitan ser más concluyentes. El gráfico siguiente resume la evolución de la desigualdad según diversos autores.

GRÁFICO 1

TENDENCIAS DE LA DESIGUALDAD DEL INGRESO PER CÁPITA  
EVOLUCIÓN DEL COEFICIENTE DE GINI SEGÚN DIVERSOS AUTORES (USANDO ENAHO)



## Distribución regional del ingreso

La distribución regional del ingreso ha sido un tema muy poco estudiado en la literatura peruana. Si bien son varios los estudios que, desde la economía, descomponen la desigualdad en distintos ámbitos geográficos, son muy pocos los que abordan la problemática del centralismo y las transferencias públicas hacia las regiones y su impacto sobre la desigualdad.

Algunos investigadores, como Efraín Gonzales de Olarte (2008) han remarcado el efecto perverso que promueve el centralismo económico, que, al basarse

en el dinamismo de los sectores de exportación primarios y de servicios urbanos, provoca que el centro (y algunas regiones de la costa) crezcan más que la periferia, con lo que disminuyen las relaciones entre regiones. En tal sentido, la economía peruana estaría funcionando como un sistema de regiones con grados de desarrollo muy desiguales.

Escobal y Torero (2000b) muestran que el Perú, en 1997, tenía una de las diferencias en ingreso y consumo per cápita entre regiones más altos de América Latina. Sobre la base de esta observación, los autores buscan explicar si la geografía juega o no un rol importante en la determinación de las grandes diferencias existentes en cuanto al nivel de vida entre los pobladores de diversas regiones. Los autores demuestran que las diferencias geográficas en los niveles de vida se explican en su mayoría por la concentración de activos públicos y privados, y que la influencia de la geografía en el nivel de bienestar ocurre por una desigual dotación espacial de infraestructura pública. En la misma línea, Agüero (2000) muestra que las brechas departamentales —en función del PBI per cápita— entre 1970 y 1995 no han sufrido mayores cambios, y encuentra que las diferencias en accesos a activos públicos y privados explican un gran porcentaje de estas diferencias.

El INEI (2007), en un estudio comparativo entre 1971/1972 y 2003/2004, muestra que, pese a que la desigualdad a escala nacional no ha variado, el proceso de concentración de la población y del ingreso ha sido mucho más intenso en las ciudades grandes, en detrimento de las áreas rurales y los poblados pequeños, que se han venido empobreciendo en términos relativos. Por su parte, Vakis y Clavijo (2008) encuentran que los elevados niveles de desigualdad en el Perú son persistentes y siguen aumentando en algunas regiones del país. Al hacer un análisis de curvas de incidencia del crecimiento, los autores observan que este no se ha redistribuido de manera equitativa entre las regiones y que ha beneficiado en menor medida a los pobres rurales. En la misma línea, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en su Evaluación del Programa País 2002-2006 (2007), indica que hay una amplia desigualdad regional, tanto a nivel de ingresos como en aspectos relacionados con la educación y la salud. Finalmente, Lavado (2007) muestra cómo el gasto social, aunque llega a los más pobres al interior de cada región, no está adecuadamente distribuido entre las regiones más pobres.

Sobre la problemática de las transferencias gubernamentales regionales, destacan dos estudios: Lavado (2007) y Gómez y Sepúlveda (2008). Según un informe de Lavado (2007), la legislación del canon ha complicado aún más las marcadas desigualdades regionales. En el año 2006, se repartió, por concepto de canon, seis veces más que en el 2002 y más del 70% de las transferencias se concentraron en seis departamentos. Gómez y Sepúlveda (2008) encuentran que el actual sistema

de transferencias en el Perú no se encuentra alineado ni con la capacidad fiscal de las municipalidades del Perú ni con sus necesidades de gasto. El resultado sería una distribución de recursos por transferencias que podría estar incrementando las desigualdades en el país. Los autores encuentran que, de las transferencias por explotación de recursos naturales, por ejemplo, 796 municipios recibieron 250 soles por habitante, mientras que 13 recibieron más de 5.000 soles por habitante.

Gómez y Sepúlveda dejan entrever que existe un desproporcionado peso de las transferencias de capital sin un correlato de gasto corriente. En tal sentido, Jaramillo y Saavedra (2009) plantean que la descentralización económica puede exacerbar las diferencias existentes entre regiones, a la luz de la baja capacidad de gestión de los gobiernos regionales, municipales y locales. Para solucionar esto, sugieren que es necesario fortalecer las capacidades de administración de las regiones y municipios con el objetivo de que puedan hacer un uso más eficiente de la cada vez mayor cantidad de recursos disponibles.

Thorp y Paredes (2010) consideran que las transferencias del canon introducen nuevos elementos de desigualdad y una perniciosa situación que podría aumentar las posibilidades de conflicto, dado que eleva las expectativas de la población en un contexto en el que las instituciones no tienen las capacidades para utilizar los recursos adecuadamente. Para ellas, no solamente la transferencia y aprovechamiento eficiente de los recursos son necesarios para mejorar la calidad de vida de las poblaciones que las reciben, sino también lo es que la estrategia de desarrollo sea integral y que incluya cambios tanto en las instituciones como en la calidad y en la actitud de todos los actores relevantes.

## Mercado laboral

En este tema, encontramos dos posiciones claramente definidas. Una es la posición neoliberal, que atribuye al nuevo modelo económico iniciado luego de la reforma de 1991 evidencias de algunas mejoras en el mercado laboral; la otra es la que pone en evidencia un deterioro de la “calidad de empleo” y la distribución de los ingresos posreforma.

Saavedra y Díaz (1999) encuentran una fuerte caída de la desigualdad de la distribución del ingreso laboral por hora entre 1985/1986 y luego una ligera reducción entre 1991 y 1996. Este patrón se observa tanto para trabajadores asalariados como para independientes, y tanto en el ámbito urbano como en el rural. Esta reducción de la desigualdad se habría presentado en un entorno de contracción generalizada de la estructura de ingresos, en parte por la hiperinflación y en parte

por la fuerte recesión. Se dedujeron las brechas incluso entre grupos (más y menos educados, más y menos experimentados). En la etapa inmediata posterior al proceso de reformas (1991-1996), si bien los ingresos reales aumentaron levemente, los cambios en la dispersión del ingreso fueron menores y podrían haber respondido a un aumento de la dispersión de los retornos a la educación, motivados por un aumento en la demanda por trabajadores calificados, como consecuencia de la apertura económica y la mayor inversión en capital físico.

En la misma línea, Díaz, Saavedra y Torero (2000) encontraron que, en el periodo posterior a las reformas estructurales, el ingreso aumentó a un ritmo de 3,3% anual. Los grupos que tuvieron una mayor ganancia relativa fueron las mujeres más educadas y los trabajadores jóvenes con educación superior. Este aumento en los ingresos habría estado sustentado en un aumento en la productividad del trabajo del orden del 15% entre 1994 y 1996 con respecto al periodo 1990-1993. Enfocándose en Lima Metropolitana, los autores —a través de ejercicios de simulación contrafactual— encuentran que la dispersión de los ingresos laborales por ocupado se incrementó como consecuencia de cambios en el mercado de trabajo asociados a la liberalización, aunque esta no habría causado mayor impacto distributivo en la distribución del ingreso familiar laboral.

De acuerdo con Jaramillo y Saavedra (2009), la reducción en la desigualdad de la última década es atribuible principalmente a cambios en el ingreso no salarial, que habría aumentado significativamente para los hogares en los deciles más bajos de la distribución. Los autores encuentran que el nivel de desigualdad del ingreso laboral aumentó durante el periodo recesivo 1997-2001, y regresó a los niveles de 1997 durante el periodo de expansión económica (2001-2006).<sup>19</sup> Para analizar los factores que podrían estar afectando la estabilidad de la desigualdad del ingreso laboral, Jaramillo y Saavedra encuentran que hubo factores tanto de mercado (retornos a la educación decrecientes luego de una mayor oferta de trabajo calificado sin una demanda que la absorbiera) como de políticas públicas (expansión de la cobertura educativa) y demografía (vivir en un área urbana) que tuvieron efectos contrapuestos.<sup>20</sup>

Por otro lado, autores como Gamero (2008) resaltan que el cambio en la política social y la reforma laboral iniciadas en 1991 —liberalización del trabajo y privatizaciones, principalmente— no tuvieron el éxito esperado en cuanto

19. Los autores encuentran que la desigualdad en los ingresos laborales se comporta de manera diferenciada en el ámbito rural y en el ámbito urbano.

20. Utilizan un método paramétrico de descomposición, en el que simulan distribuciones contrafactuals luego de cambiar un solo factor a la vez, y mantener el resto constante.

a aumentar el número de asalariados<sup>21</sup> y su capacidad adquisitiva, necesarios para afrontar las consecuencias de la reducción del Estado (en lo que respecta a educación, salud, pensiones, entre otros). En la búsqueda de mayor eficiencia, el sector privado amplió las modalidades de contratación —no solamente en las empresas pequeñas, sino en las medianas y grandes también— y causó no solamente una mayor rotación laboral, sino un debilitamiento de la acumulación de otros derechos adquiridos: negociación colectiva y sindicalización, coberturas de salud y previsión social, principalmente. El autor observa que, en Lima Metropolitana, entre 1987 y 1995, los quintiles superiores de la distribución vieron aumentar su participación en los ingresos, mientras que el 50% más pobre vio decrecer su participación en dicha distribución. En tal sentido, la Organización Internacional del Trabajo (OIT 2003) encuentra que la reforma laboral de la década de 1990 habría generado un gran déficit de trabajo “decente”. Igualmente, el BM (2005) encuentra que las altas tasas de crecimiento económico del Perú no se han traducido directamente en una mayor generación de empleo, sino, más bien, estarían asociadas a un aumento de la informalidad.<sup>22</sup>

En la misma línea, Chacaltana (2007) encuentra que la dinámica del crecimiento exportador ha promovido un incremento de la desigualdad en el mercado de trabajo, arrastrado por significativos incrementos en los ingresos de los trabajadores más calificados (administradores de tecnologías de exportación) y un cambio prácticamente nulo en los menos calificados. Calisaya y Flores (2008), por su parte, describen el carácter excluyente del nuevo modelo de desarrollo agrario, basado en el fomento a la inversión privada a través de subsidios, exoneraciones tributarias y, en los últimos años, menores obligaciones laborales. El principal cuestionamiento de los autores se refiere a las condiciones laborales en que se encuentra la mano de obra de esta creciente, productiva y rentable industria.

Por otro lado, Campodónico (2009) señala que, si bien durante los últimos años ha habido un crecimiento acelerado de nuestra economía y la productividad del trabajo ha aumentado, el costo laboral unitario se ha reducido. El autor muestra, con cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), que, luego de un largo periodo de relativa estabilidad en las cifras del excedente de explotación y de los salarios (ambos como porcentaje del PBI), entre 1993 y 2001, se inició un significativo aumento en el excedente de explotación de las empresas,

---

21. En 1991, el 63% de los asalariados privados disponía de contratos de trabajo indefinido; en el 2003, esta modalidad había descendido al 34,7% (MTPE, 2004).

22. Esto se debe a que las principales fuentes de crecimiento han sido sectores poco intensivos en mano de obra, como la minería.

que vino de la mano —curiosamente— con una caída de la misma magnitud en los salarios. En tal sentido, el autor cuestiona el modelo económico a partir de la magra política laboral vigente, que proviene de la época de Fujimori, promueve el empleo de baja calidad y, por consiguiente, no ha permitido lograr un desarrollo inclusivo respecto de los estratos más bajos de la cadena productiva.

## Movilidad social

La movilidad social se define como el movimiento de individuos o grupos de individuos desde un estatus o clase hacia otro en la escala jerárquica, independientemente de si este es “hacia arriba” o “hacia abajo”. En el Perú, son muy pocos los estudios que tratan directamente acerca de este tema. En principio, Andersen (2001) y Azevedo y Bouillón (2009) desarrollaron estudios sobre movilidad social para América Latina, mientras que Herrera (2001) y Benavides (2002) se enfocaron en el caso peruano.

Andersen (2001) analiza la importancia de la historia familiar para la determinación de la educación para jóvenes entre 13 y 19 años en 18 países en la región. El autor utiliza la brecha educativa como variable para representar la movilidad social. Sus resultados muestran que el Perú estaría entre los cuatro países con mayor movilidad social de la región y que no habría mayores diferencias entre el ámbito urbano y rural. Por otro lado, Andersen no encuentra evidencia de una relación clara entre desigualdad y movilidad social.

Por otro lado, Azevedo y Bouillón (2009) encuentran que la movilidad social en América Latina se encuentra muy por debajo de la observada en los países desarrollados y que, en los extremos de la distribución, no habría señales de movilidad social intergeneracional, lo que podría estar asociado con trampas de pobreza en las zonas más excluidas y entre los grupos menos favorecidos. Los autores destacan que, a pesar de que en la región han aumentado los años de escolaridad para las cohortes más jóvenes, la región todavía está muy por debajo de los países desarrollados, probablemente por las limitaciones de acceso a la educación superior. Igualmente, encuentran que hay un aumento en la brecha de retornos a la educación, que sería parte del argumento por el cual no se evidencia una mayor movilidad social. Finalmente, los autores concluyen que la discriminación en los mercados laborales es una seria limitante para la movilidad social, incluso cuando los niveles educativos son elevados.

Los resultados de este último estudio para la región son coincidentes con los hallazgos para Perú desarrollados por Trivelli (2005), Maldonado y Ríos (2008)

y Figueroa (2008), entre otros. En ellos, se evidencia que no solamente se trata de “igualar” las oportunidades educativas, sino de “igualar” las oportunidades en el mercado laboral para lograr una mayor movilidad social.

Herrera (2001) analiza la movilidad económica de un panel de hogares (1997-1999), y presta especial atención a la dinámica de la pobreza. Sus resultados muestran una alta movilidad alrededor de la línea de la pobreza, atribuible principalmente a la caída del crecimiento económico y ligeramente contenido por un efecto distributivo positivo.

Benavides (2002), al estudiar la movilidad social entre clases,<sup>23</sup> encuentra que la potencial mejora en la igualdad de oportunidades, derivada principalmente de la expansión educativa y del desarrollo de los mercados de trabajo, se vio neutralizada por la ausencia de cambios en las relaciones económicas y culturales, que no permitieron una mayor apertura social. El autor encuentra cierto nivel de dinamismo entre clases en la frontera medio-medio/baja de la distribución; sin embargo, encuentra un comportamiento “casi estamental” en los extremos de la estructura social.

## Discriminación y exclusión

La exclusión social es un concepto que recoge el carácter multidimensional de la pobreza y la miseria. Muchos grupos en una sociedad son sujetos de exclusión de índole económica, política o cultural, a través de diversos mecanismos e instituciones. En el campo económico, la exclusión constituye un impedimento para los individuos de acceder a distintos mercados, adquirir distintos activos o tener trabajos específicos, con severas implicancias para la reducción de la pobreza y el aumento del bienestar social.

A partir de la década pasada, se empezaron a desarrollar estudios sobre la exclusión social en el Perú. Uno de los primeros estudios sobre el tema fue desarrollado por Figueroa, Altamirano y Sulmont (1996). En él, los autores desarrollan un modelo en el cual el capitalismo genera procesos de exclusión en aquellos con una menor dotación de activos sociales. En este escenario, la desigualdad es una consecuencia de la exclusión; es decir, un alto nivel de desigualdad en los activos sociales genera un alto nivel de desigualdad del ingreso. Posteriormente, Figueroa

---

23. Benavides se aproxima a la movilidad social a partir de los “cambios en las posiciones que los trabajadores ocupan en la estructura ocupacional en relación con la que ocupaban sus padres”, al considerar que cada posición representa una “clase”.

(2003) desarrolló un modelo económico en el que explicaba cómo la persistencia de la desigualdad era explicada por desigualdades iniciales y por la exclusión de los grupos sociales menos favorecidos.

En el caso peruano, la exclusión asociada a aspectos étnicos y culturales es muy fuerte y compleja, como ha sido documentada en diversos estudios (Trivelli 2005, Torero et ál. 2004, Thorp y Paredes 2010, entre otros). La etnicidad en el Perú es compleja y ostenta un alto grado de movilidad. Los límites de la definición son muy difusos y cambiantes, lo que dificulta su estudio.

Un tema recurrente y relevante en los estudios sobre exclusión y discriminación es la identificación de los grupos étnicos: por ejemplo, ¿a quién se le denominará indígena? De la definición que se utilice dependerá el análisis de la problemática y las recomendaciones de política asociadas. Trivelli (2005) compara y observa las diferencias que se derivan de la identificación de distintos marcadores de etnicidad (lengua materna, autoidentificación, lengua de los padres o abuelos y algunas combinaciones de estos).

Con el objetivo de afinar la identificación de los marcadores de etnicidad relevantes, Moreno y colaboradores (2004) desarrollaron un “índice de etnicidad” que permitiría capturar la variedad de características étnicas de la población urbana en el Perú. Los autores encontraron que las diferencias étnicas (en particular de raza)<sup>24</sup> explican gran parte de los diferenciales en función de ingresos, incluso en la población con un conjunto de activos observables definidos. Torero et ál. (2004) encuentran que estas diferencias se explican en gran medida por diferencias en el acceso a la educación —activo distribuido en función de la “raza”— y por acceso al crédito —activo distribuido desigualmente en detrimento de los más pobres—, pero donde la raza no es un determinante tan importante como la tenencia de activos financieros y de otros activos privados del hogar.

Trivelli (2005) muestra que la variable étnica no es la única que nos permite entender las diferencias entre los hogares peruanos; adicionalmente, habría que tomar en cuenta tanto el género como la ubicación geográfica. El estudio muestra que la brecha de ingresos entre indígenas y no indígenas es de 49%. Cuando se descomponen estas diferencias, se encuentra que el 43% de estas es atribuible a diferencias en las dotaciones de activos de los hogares (factores asociados a la exclusión), mientras que el 57% restante obedece a diferencias en las estructuras salariales para las mismas características de capital humano relevantes (factores

---

24. Los autores, al analizar las diferencias en el ingreso laboral dependiente, encontraron diferencias significativas entre aquellos individuos “predominantemente blancos” y los trabajadores indígenas.

asociados a discriminación). Es decir, Trivelli encuentra que, incluso igualando la dotación de activos los hogares indígenas a la de los no indígenas, estos últimos mantendrían ingresos superiores.

Barrón (2008), por su parte, concluye que una mayor proporción de la desigualdad es, efectivamente, explicada por la exclusión; la desigualdad en los ingresos se reduciría en 20% sin discriminación y hasta 28% sin exclusión. Estos resultados se condicen con los hallazgos de Moreno y colaboradores (2004), según los cuales aproximadamente tres cuartos de las brechas en los ingresos son atribuibles a factores de exclusión. Si bien estos resultados son ligeramente distintos a los de Trivelli (2005), muestran la importancia de dos elementos cruciales en la desigualdad: la discriminación y la exclusión.

Por otro lado, Figueroa y Barrón (2005) muestran que gran parte de las desigualdades en capital humano, mercados de trabajo e ingreso son atribuibles a factores asociados a la exclusión económica —diferencias en acceso a capital humano—, mas no a la discriminación, que equivale a tratamientos diferenciados para el mismo nivel de capital humano. Aquí es interesante destacar el trabajo de Maldonado y Ríos (2008), que muestra que las diferencias de acceso a capital humano son menores en cohortes más jóvenes, lo que indicaría un menor peso de la exclusión en la explicación de las desigualdades en el futuro. Adicionalmente, el estudio muestra que gran parte de la desigualdad total es explicada por la desigualdad entre grupos, la misma que es causa directa de la producción y reproducción de la desigualdad.

## Políticas públicas para enfrentar la desigualdad

Para centrar la discusión sobre las políticas públicas para reducir la desigualdad, es necesario entender brevemente lo que la literatura postula sobre sus orígenes y sobre aquellos elementos que la producen y reproducen. Por otro lado, es necesario entender ciertas relaciones tradicionalmente asociadas al rol del Estado para mejorar el bienestar, como el crecimiento económico, la política tributaria y el gasto público social. En esta sección, hacemos un breve recuento de lo que hemos identificado en la literatura sobre estos temas.

## Causas de la desigualdad

América Latina es el continente con mayor desigualdad en la riqueza y en el ingreso. Algunos autores, como Engerman y Sokoloff (2002) y Acemoglu, Johnson

y Robinson (2002) han argumentando que la situación actual —en función de desigualdad— en el continente no puede ser entendida sin reconocer el alto grado de desigualdad que emergió poco después de la partida de los españoles. Esta gran desigualdad en la región y sus instituciones fue desarrollada a partir de la riqueza encontrada en la región y se mantuvo a lo largo de los siglos siguientes, porque las instituciones políticas y económicas se encargaron de reproducir y reforzar las desigualdades tanto de riqueza como de capital humano e influencia política (BM 2005).

En la misma línea, Figueroa (2002, 2003) postula que la persistente desigualdad es consecuencia fundamentalmente de un “determinismo histórico”, propone un modelo teórico para explicar las disparidades existentes entre los países más y menos desarrollados, y argumenta que las grandes desigualdades existentes son consecuencia de las “desigualdades iniciales” de activos económicos y sociales en nuestros países. Igualmente, Thorp y Paredes (2010) hacen un importante recuento histórico de los orígenes de la desigualdad en el Perú desde la época colonial, y exploran la manera en la que ella y las primeras décadas después de la Independencia formaron las desigualdades horizontales y las instituciones que ahora refuerzan y reproducen estas desigualdades.<sup>25</sup>

López (2008) da cuenta de las grandes dificultades de tener un “Estado para todos” capaz de “hacer su tarea” y garantizar efectivamente los derechos que reconoce. El autor sugiere que las características del Estado peruano producen y reproducen las desigualdades sociales y económicas, y que es difícil, “según la teoría clásica”, que se genere un cambio propositivo: “ni la policía ofrece igual protección y seguridad a todos, ni los poderes del Estado atienden las demandas de todos por igual”. López plantea que el Estado trabaja básicamente para unos cuantos y muestra evidencia de ello al comparar la ubicación del país en protección de las inversiones (puesto 15) con la de la calidad de la educación primaria (puesto 131, último lugar).

Por otro lado, Maldonado y Ríos (2008) desarrollan un modelo econométrico para explicar la desigualdad en los ingresos laborales a través de la desigualdad de oportunidades. Los autores desarrollan un modelo econométrico basado en la estrategia empírica sugerida por Bourguignon (2002) para descomponer la desigualdad en “circunstancias” —factores fuera del control individual— y “esfuerzos” —factores bajo su control—. Los autores encuentran que el efecto de igualar las “oportunidades” para todos reduciría en alrededor de 10% la desigualdad —medida con el coeficiente de Gini— y en alrededor de 17% —medida

---

25. En este capítulo, contribuye como coautor Carlos Contreras.

al usar el índice de Theil—. Igualmente, para ellos, la educación de los padres es la circunstancia más importante en la determinación de los ingresos laborales, mientras que el origen étnico sería relevante únicamente en el caso de las mujeres. Finalmente, parte de las conclusiones a las que llegan es que no se debe ignorar el peso de las variables de esfuerzo —como la predisposición a asumir riesgos, el trabajo duro, entre otros— en la composición de la desigualdad.

Gonzáles de Olarte (2008) afirma que el Perú de la era neoliberal ha logrado reestructurar la producción sobre la base de un modelo primario exportador que, si bien ha permitido tener un crecimiento sostenido en el tiempo, tiene muy poca capacidad generadora de empleo y de eslabonamiento con sectores productivos nacionales. Este modelo económico, afirma, no ha permitido resolver la crisis distributiva histórica del Perú. El autor plantea que el Estado no ha sido el agente compensador e igualador de oportunidades, principalmente por ser pequeño y débil, pues no ha logrado imponer las normas fiscales redistributivas para reducir la desigualdad. Concluye argumentando que los determinantes de la desigualdad en los ingresos son atribuibles principalmente a la concentración de la propiedad de los bienes de capital, las tecnologías ahorradoras de trabajo y la extrema desigualdad educativa.

Schultz (2004), por su parte, cuestiona el modelo primario exportador modernizado de “desarrollo”, liderado por la minería, promovido desde inicios de la década de los noventa y que no ha generado mayores cambios en la desigualdad en el Perú. Schultz señala que este modelo ha postergado el desarrollo de un mercado interno que “podría asegurar tanto una relativa estabilidad para el empresariado doméstico como una presión tributaria elevada y de ancha base que permita satisfacer las demandas sociales”. Esta postergación naturalmente se debe al supuesto de que el modelo traería como “cola” un crecimiento automático del mercado interno, que contribuiría a ajustar la brecha y reducir la pobreza. Hasta la fecha, ello no tiene correlato empírico, lo que sugiere un problema de modelo económico.

Como hemos visto, la literatura atribuye las causas de la desigualdad a múltiples causas que no son excluyentes entre sí. En tal sentido, nos hemos permitido ahondar en dos temas que consideramos relevantes para el análisis de la literatura sobre mecanismos para reducir la desigualdad: el rol del crecimiento económico, y las políticas tributarias y de redistribución a través del gasto público.

## Crecimiento y desigualdad

En la literatura, hay todavía un gran debate sobre si el crecimiento económico es suficiente para lograr una reducción en la desigualdad, luego de que sus beneficios se distribuyan “por las fuerzas de mercado” hacia los sectores con menor productividad. También hay otro debate que, más bien, se ubica al otro lado de la ecuación y argumenta que los altos niveles de desigualdad retrasan el crecimiento económico.

Hay sendos canales a través de los cuales el crecimiento económico puede afectar la distribución de los ingresos y el bienestar. El proceso de crecimiento económico cambia la estructura de la distribución de recursos entre sectores, afecta precios relativos y retribuciones tanto a la mano de obra como al capital y la tierra, así como a las dotaciones de los individuos. Es de esperar que estos cambios generen un impacto directo en la distribución del ingreso. En tal sentido, la teoría económica desarrollada por Kuznets (1955) indica que los bajos y altos niveles de PBI per cápita están asociados a bajos niveles de desigualdad, mientras que los estadios intermedios están asociados a un alto nivel de desigualdad. Las imperfecciones en el mercado de trabajo y los diferenciales de productividad entre sectores de la economía son el centro del argumento de Kuznets, que dominó el debate durante los años setenta y ochenta.

Sin embargo, estudios posteriores, como los de Anand y Kanbur (1993) y Deininger y Squire (1996), mostraron que no había evidencia suficiente que respaldase la tesis de Kuznets. En ambos casos, se realizaron estudios con información panel de varios años para varios países sin encontrar ningún patrón sistemático que apoyara empíricamente la relación establecida por Kuznets. Más bien, encontraron que, si bien el crecimiento económico aumentaba la desigualdad en una primera etapa, posteriormente no se corregía automáticamente, sino que se mantenía en niveles altos.

Por otro lado, Alesina y Rodrik (1994) fueron los primeros que tomaron la idea de que la desigualdad inicial podía estar empíricamente asociada a menores tasas de crecimiento. Los autores basan su explicación en que las imperfecciones en los mercados de capitales permiten que una redistribución de capital hacia los más pobres no solamente sea más eficiente, sino que promueve la inversión y el crecimiento (mayores retornos); en otras palabras, una mayor desigualdad en el acceso al mercado de capitales está asociada a menores tasas de crecimiento. Otra línea de explicación es la planteada por Alesina y Perotti (1996), quienes indican que la desigualdad lleva a inestabilidad política, que luego se traduce en niveles subóptimos de inversión. Figueroa (2003) desarrolló un modelo teórico en el que explica que las desigualdades iniciales, tanto de activos económicos como

sociales, conducen a una trampa de subdesarrollo originada por desincentivos a la inversión privada derivados de un alto grado de desorden social generado por estas “desigualdades iniciales”.

En general, la lectura de la relación entre crecimiento económico y desigualdad en el Perú es bastante diferenciada según la fuente y el periodo que se analicen. Para el BM (2005), por ejemplo, el crecimiento económico observado, durante el periodo 2001-2004, fue beneficioso especialmente para las áreas rurales, en las que se identifica una menor pobreza y menor desigualdad, lo que se atribuye al crecimiento económico.

Por su parte, Gambetta (2009) encontró que el crecimiento observado durante el 2003-2008 tuvo un efecto mínimo en la reducción de la desigualdad. Vakis y Clavijo (2008) observan un crecimiento económico con cambios nulos en la desigualdad (para el periodo 2004-2007) y con efectos redistributivos diferenciados en perjuicio de los pobres rurales. Para analizar los efectos de la desigualdad sobre la reducción de la pobreza, los autores realizan una descomposición de la pobreza al separar el cambio atribuible al crecimiento económico del cambio debido a la redistribución. Los resultados indican que, si no hubiera efecto redistributivo, la pobreza habría caído otros cuatro puntos porcentuales adicionales. Es decir, el potencial de crecimiento del sector rural se vio seriamente afectado (se redujo a la mitad) por la elevada desigualdad. Finalmente, en una mirada de más largo plazo, el INEI (2007) no encontró cambios significativos en la desigualdad del ingreso entre 1972 y 2004, pese a que el PBI casi se duplicó durante el mismo periodo.

## Sistema tributario y protección social

El Estado puede tener una influencia importante en la estructura de la desigualdad en una sociedad. En el pensamiento económico, la intervención pública siempre se ha definido en función de mejoras en la eficiencia y equidad. Eficiencia se refiere fundamentalmente a su participación en la eliminación o minimización de las “fallas de mercado”, e involucra la prestación de bienes y servicios públicos (seguridad, educación, salud, polución) y áreas con problemas de asimetrías de información que generan asignaciones ineficientes de recursos (mercados de créditos y seguros, por ejemplo). Por otro lado, la intervención, en función de equidad, busca reflejar los intereses de una sociedad, e involucra intervenciones para lograr una mejor distribución del ingreso, de los servicios y de las oportunidades generadas en la economía.

Sin embargo, estas formulaciones son incompletas, dado que no prestan atención a las realidades políticas y sociales. Los gobiernos también intervienen para promover ideologías e intereses que, generalmente, reflejan los patrones de desigualdad del poder en una sociedad (BM 2005). El comportamiento del Estado afecta la desigualdad en múltiples maneras: a través del sistema judicial, político, económico, entre otros, con lo que limita la efectividad de políticas económicas redistributivas. Las políticas redistributivas, como los impuestos o el gasto público social, reflejan en gran medida el “contrato social” implícito en una sociedad.

La estructura tributaria cambió dramáticamente en la década de 1980 luego de que se llegara a un “consenso” en la economía política de que una estructura impositiva basada en el impuesto a la renta desincentivaba la inversión, especialmente en un entorno de alta movilidad de capitales y de mano de obra calificada. Además, no mostraba señales de ser capaz de cumplir el rol distributivo esperado. Por ello, a partir de entonces, se redujo dramáticamente el impuesto a la renta y se pasó a una estructura tributaria con más dependencia de los impuestos al consumo. Es interesante notar este cambio, dado que normalmente los impuestos a la renta son considerados progresivos, mientras los impuestos al consumo son generalmente regresivos.

Al revisar algunas cifras del Government Financial Statistics Database (1990-2000) del Fondo Monetario Internacional (FMI), saltan a la vista tres elementos importantes. Primero, la tasa de impuestos a la renta individual (menos de 1% del PBI) es mucho menor que la de los países desarrollados (más de 7% del PBI). Segundo, la recaudación tributaria por impuestos al consumo es casi el doble que la tasa de recaudación del impuesto a la renta, mientras que, en los países desarrollados, es muy similar. Finalmente, los países de América Latina tienen una presión tributaria del orden de 16,1% del PBI, mientras que los países desarrollados alcanzan en promedio 28,7%. El Perú es un país con una presión tributaria promedio en la región (entre 13% y 15% del PBI). En los últimos cuarenta años, ha aumentado significativamente el impuesto al consumo al punto de llegar a tener uno de los más altos de la región.

Por otro lado, un buen indicador de la capacidad redistributiva del Estado es el gasto público social, que, a través de la provisión de servicios de educación, salud y nutrición, debería haber reducido las desigualdades originadas por las fallas de mercado en el corto plazo y contribuido a generar oportunidades más equitativas en el largo plazo. Sin embargo, este indicador refleja solo parcialmente los esfuerzos distributivos del Estado, pues no toma en consideración algunos otros componentes del gasto, como la inversión en seguridad y en infraestructura vial. Perú, en 1998, se encontraba en el grupo de países en América Latina con una

menor proporción de gasto público orientado a sectores sociales y con una menor participación del gasto público como porcentaje del PBI (BM 2005).

La mayoría de países de América Latina aumentaron significativamente el gasto social per cápita entre 1990 y 1999 (BM 2005). En aquel contexto, el Perú no solamente triplicó el gasto social por habitante (que había sufrido un grave deterioro luego de la crisis económica de finales de la década de 1980), sino que aumentó la tasa de gasto público social como porcentaje del gasto público total y del PBI. Sin embargo, pese a la importante tasa de crecimiento del gasto social, el Perú seguiría a la cola de los países de la región.

Sobre protección social o gasto público social y su impacto sobre la desigualdad, es poco lo que hemos encontrado en la literatura sobre Perú, aunque es preciso destacar los recientes estudios de Yamada y Castro (2006), Lavado (2008) y Monge et ál. (2009). Lo que esta literatura confirma es que, si bien se ha registrado un aumento en el gasto social, este todavía adolece de problemas de focalización y subcobertura. Como sugiere Trivelli (2007), el Estado peruano ha tomado algunas medidas para solucionar problemas de fondo como la desigualdad y la pobreza a través de políticas sociales redistributivas y novedosas (como el programa de transferencias condicionadas Juntos). Sin embargo, estas iniciativas son desarrolladas tímidamente, con limitado “compromiso e impacto”.

Barrantes (2008) hace un breve análisis de la distribución de la bonanza presupuestal del 2005-2007 y muestra que los fondos excedentes<sup>26</sup> fueron asignados principalmente a infraestructura regional o capital humano. Sin embargo, toma nota de que los positivos aumentos presupuestales en educación y salud —sectores sociales clave para el desarrollo—, lamentablemente, no han estado acompañados de reformas políticas que permitan superar los problemas de calidad y cobertura.

Por su parte, Yamada y Castro (2006) muestran que el gasto público social en el Perú ha fallado en su intento por reducir la desigualdad, en buena medida debido a un problema de focalización y filtración. Los autores muestran cómo los distintos programas sociales tienen un alto componente de progresividad (benefician a los sectores menos pobres) y los ordenan según este criterio. Los resultados muestran que los programas más progresivos son la educación universitaria, seguida de la salud curativa, la salud preventiva, los comedores populares y el programa del vaso de leche, entre otros. El cuadro siguiente muestra sus cálculos:

---

26. Crédito suplementario.

CUADRO 2

===== RANKING DE PROGRAMAS SOCIALES SEGÚN SU NIVEL DE PROGRESIVIDAD, 2004 =====  
 (EN PORCENTAJE)

	Pobre extremo	Pobre	No pobre	Total
Educación universitaria	1,9	18,40	79,70	100,0
Salud curativa	3,2	18,60	78,20	100,0
Salud preventiva	20,90	37,50	41,60	100,0
Comedores populares	16,30	44,90	38,80	100,0
Vaso de leche	28,60	40,10	31,30	100,0
Educación primaria	31,3	40,80	27,90	100,0
Desayuno escolar	40,0	37,70	22,30	100,0

Fuente: Yamada y Castro (2006), tomado de ENAHO (2004).

Los autores señalan que el gasto social per cápita en el Perú ha crecido a un ritmo promedio anual de 0,8% entre 1970 y el 2004. Ello implica un comportamiento procíclico, con una recuperación de la estrepitosa caída de finales de la década de 1980. Por otro lado, la composición del gasto público social ha ido variando en el tiempo en desmedro de la educación y a favor de programas sociales y de salud. Los autores muestran tres elementos que caracterizan a estos programas sociales. El primero se refiere a la focalización del gasto público social: se cuestiona que gran parte de los recursos se orientan a financiar a población no pobre. El segundo se refiere a la descomposición de la tendencia del gasto: donde se evidencia que ha habido una tendencia creciente en los últimos quince años, pero que mantiene al país incluso por debajo del gasto promedio en la región.<sup>27</sup>

Lavado (2007), en la misma línea, muestra que el Perú es uno de los países de la región que menos importancia presupuestal le otorga al gasto social. Más aún, el autor muestra cómo un gran componente del aumento en el gasto social que se dio a partir del 2001 responde más que nada a un aumento en el gasto corriente (planilla), mientras que el gasto de inversión, tanto en salud como en educación,

27. Perú aporta a educación 3,2% del PBI, frente a un 4,2% en la región; 1,6% a salud frente a un 2,7% en la región; finalmente, aporta 0,7% a gasto social, mientras que la región destina 1,3% (Cotlear 2006).

se vio significativamente recortado. En este mismo estudio, el autor hace un ejercicio de focalización del gasto social, y muestra un alto componente de progresividad individual en los programas de asistencia social, seguido de la educación y de la salud. El autor va incluso más allá y encuentra que hay programas que son propobres en el ámbito jurisdiccional y también lo son en el ámbito individual, mientras que hay otros que, si bien son propobres en el ámbito individual, no lo son en el ámbito jurisdiccional (principalmente los programas del Vaso de Leche y Comedores Populares). En balance, sería necesario revisar los presupuestos asignados a las regiones para maximizar la focalización del gasto público.

En la misma línea, Vásquez (2004), en un balance crítico sobre el gasto social en el Perú, concluye que existen importantes problemas de subcobertura y filtración de programas sociales. Igualmente, Monge et ál. (2009) encuentran que los programas sociales más representativos en el caso peruano (Vaso de Leche, Comedores Populares, Desayunos Escolares y Seguro Integral de Salud), pese a que son progresivos, tienen todavía problemas de subcobertura e infiltración.

Yamada y Castro (2006) realizan un interesante ejercicio de simulación de cómo se podría reducir la desigualdad ante cambios en distintas intervenciones públicas en el gasto público social. Los resultados muestran que, si igualáramos el nivel de gasto público social al promedio latinoamericano, podríamos obtener una reducción de la desigualdad de hasta 10% anual. Este ejercicio muestra el potencial igualador que tendrían políticas sociales focalizadas en los más pobres al aumentar el “conjunto de oportunidades” de los peruanos. Aritomi y Díaz (2000) realizaron un ejercicio similar acerca del impacto de las transferencias sociales sobre la distribución del ingreso de los hogares, que mostró un impacto significativo y positivo en la reducción de la desigualdad.

Estos dos últimos estudios nos dan cuenta del potencial redistributivo que tiene el gasto social, pero ello requiere de una buena base tributaria que permita aumentar el nivel de gasto y, en particular, del gasto social per cápita; una buena política tributaria que permita, por un lado, no cargar el peso tributario en las poblaciones más pobres y vulnerables, pero que, por otro lado, genere los incentivos necesarios para aumentar la inversión y promover el crecimiento; y una política de gasto social que minimice los problemas de subcobertura y focalización.

## **Políticas públicas y acción gubernamental**

En el caso peruano, como bien sabemos, el Estado no ha sido el agente compensador e igualador de oportunidades que esperábamos, fundamentalmente

por ser un Estado relativamente pequeño, con una presión tributaria muy baja y con una enorme e ineficiente burocracia cuyo mantenimiento absorbe gran parte del presupuesto público. Sin embargo, también se le atribuye al Estado la conducción de un modelo económico poco inclusivo, que genera pocos eslabonamientos entre sectores y territorios.

En esta sección, encontramos grandes coincidencias entre los diversos autores, de diversas ideologías políticas, en que el crecimiento económico es fundamental para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Esta coincidencia radica en el argumento de que el crecimiento permite una mayor provisión de recursos que pueden ser distribuidos progresivamente. Igualmente, encontramos coincidencia en la importancia de lograr una reforma del Estado orientada a aumentar su eficiencia redistributiva.

Francke e Iguíñiz (2006) plantean que, en economías con amplias desigualdades, la lucha contra la pobreza es meramente instrumental, en la medida que las desigualdades limitan y dificultan la lucha contra la pobreza absoluta y relativa. En tal sentido, plantean orientar esfuerzos hacia un crecimiento propobre con un alto componente distributivo basado en el fomento a la productividad de las pequeñas empresas y que brinde el apoyo inicial necesario para fomentar su competitividad. Por otro lado, Mendoza y García (2006) afirman que el crecimiento económico ha sido fundamental para lograr la reducción de la pobreza y la desigualdad. Estos cambios se habrían dado debido a la mayor recaudación fiscal y a los recursos provenientes del canon, que permitieron el aumento del gasto social. Para los autores, el Estado debería promover la equidad de oportunidades y favorecer la inversión en capital humano, que es considerado el elemento clave para mejorar la distribución del ingreso en el largo plazo. En la misma línea, el BM (2005) afirma que las políticas orientadas a fomentar la estabilidad macroeconómica y a fortalecer el crecimiento son un ingrediente necesario, pero no suficiente, para reducir la desigualdad. Los autores afirman que es necesario combinar estas políticas con intervenciones económicas y sociales orientadas a los más pobres.

Algunos estudios de finales de la década pasada argumentan que las políticas de inversión en educación son fundamentales para reducir la desigualdad en el ingreso a través del mercado de trabajo.<sup>28</sup> Sin embargo, estudios más recientes desarrollados luego de la universalización del acceso a la educación han generado debates en torno a la capacidad igualadora de la educación, en particular en una sociedad capitalista con un alto grado de heterogeneidad en cuanto a activos económicos y sociales.

---

28. Véanse, por ejemplo, Díaz y Saavedra (2000), Torero et ál. (2004) y Escobal et ál. (2000b).

Figueroa (2008) parte de la constatación empírica de que la expansión educativa en América Latina ha sido importante y, sin embargo, el grado de desigualdad en los países de la región no ha cambiado. Plantea un modelo teórico sobre el proceso económico por el cual la educación se transforma en ingresos en un contexto de una economía capitalista con una sociedad socialmente heterogénea. Figueroa contrasta su modelo teórico con información del Perú para el 2003 y encuentra resultados robustos y estadísticamente significativos que prueban su modelo. Concluye que la educación en el Perú actual no tiene el rol igualador de ingresos que se argumenta, debido, principalmente, a que la etnicidad cuenta. El autor cuestiona la política de reducción de inequidades basadas en la generación de igualdad de oportunidades de acceso a educación, dado que lo único que lograría sería aumentar el nivel educativo de la población, sin mayores efectos en la desigualdad de ingresos. En tal sentido, estas políticas educativas deberían ir de la mano con políticas de demanda de trabajo y de otras que apunten a reducir el alto grado de exclusión étnica.

En la misma línea, Trivelli (2007), en un estudio comprehensivo sobre la persistente desigualdad entre indígenas y no indígenas, indica que, si bien las brechas de acceso a la educación básica se han cerrado, no todos pueden tomar ventaja de la misma manera, debido a factores étnicos, de género y de ubicación geográfica. Para Trivelli, es el desigual acceso y logro educativo el que está en la base de la reproducción y agudización de las desigualdades, lo que se agrava ciertamente por otros factores.

Jaramillo y Saavedra (2009) sugieren tres recomendaciones de política para reducir la desigualdad en el Perú. La primera se refiere a la calidad de la educación, en particular en las zonas rurales y en las zonas urbanas más pobres. Una segunda línea de recomendación pasa por promover el desarrollo de la pequeña y mediana industria a través de políticas dirigidas a aumentar su productividad (crédito, asistencia técnica, reducción de cargas burocráticas, entre otros). Finalmente, los autores plantean la necesidad de cerrar la brecha de acceso a infraestructura entre áreas urbanas y rurales. En la misma línea, Vakis y Clavijo (2008) concluyen que, para lograr una mayor reducción de la pobreza y desigualdad, es necesario formular políticas que mejoren la igualdad de oportunidades (acceso a servicios, infraestructura, ingresos, entre otros) y aumenten la productividad del área rural a través de una red de protección social que combine la formación de capital humano y la protección a los más vulnerables.

Finalmente, De Ferranti et ál. (2003), en un estudio para América Latina, concluyen que hay cuatro espacios fundamentales para la acción. El primero se refiere a la necesidad de que las instituciones políticas y sociales se vuelvan abiertas,

democráticas, representativas y transparentes; estas políticas ayudarían a minimizar las desigualdades de agencia, voz y poder o empoderamiento, y tenderían a reducir las “desigualdades horizontales”. El segundo punto se refiere al desarrollo de instituciones económicas y políticas más equitativas e inclusivas. El tercero se refiere al aumento en el acceso a servicios públicos, especialmente educación, salud e infraestructura, junto a una adecuada política de redistribución de tierras y de provisión de servicios múltiples. Finalmente, el informe plantea la necesidad de una reforma de Estado del bienestar, de tal manera que las transferencias redistributivas puedan ser ampliamente recibidas por la sociedad. En especial, los autores sugieren que un programa de transferencias condicionadas (a programas de inversión en capital humano y capital social), con un adecuado diseño y en conexión con la provisión de servicios básicos, puede sentar las bases de un sistema de protección social progresivo, que tienda a disminuir las inequidades.

## **Más allá de la desigualdad monetaria. Nuevas aproximaciones teóricas**

Como se discutió brevemente en el marco conceptual, en los últimos tiempos, se están abriendo nuevas ventanas de discusión en el campo del desarrollo económico. Una parte importante de esta discusión gira en torno a la identificación del espacio más apropiado de evaluación del desarrollo. En este sentido, presentamos brevemente el enfoque de capacidades propuesto inicialmente por Amartya Sen, que revoluciona el pensamiento económico de finales de la década de los setenta a través de su enfoque de capacidades para la calidad de vida. En él, el proceso de desarrollo de las sociedades se evalúa en función de la expansión de las libertades humanas que las personas valoran y tienen razón para valorar. En seguida, presentamos un nuevo concepto de ‘desigualdad’ desarrollado principalmente por Frances Stewart, en el que se resalta la importancia de los grupos en la composición del bienestar de las personas.

### **Enfoque de capacidades**

Sen (1979) realiza un pormenorizado análisis de distintos enfoques teóricos y sus consecuencias para el análisis de la igualdad. Su principal crítica a estos enfoques es su incapacidad para proveer las bases suficientes para la igualdad en lo que respecta a asuntos morales. Ello se debe, fundamentalmente, a que pasan por alto la diversidad real de los seres humanos. El punto de vista de Sen es que la calidad

de vida de las personas debe valorarse en función de sus “capacidades”<sup>29</sup> para lograr aquellos “funcionamientos” que valoran y tienen razón para valorar. Para Sen, la igualdad en las “capacidades” básicas es el espacio relevante para la evaluación de los arreglos sociales (Alkire y Deneulin 2009).

En general, en economía, la visión de desarrollo y bienestar ha estado anclada fundamentalmente a nociones monetarias, tanto en el ámbito de las naciones (crecimiento del PBI), como de los individuos (pobreza y desigualdad evaluadas en función de ingresos o gastos). En tal sentido, tradicionalmente, la mayor parte de los estudios económicos sobre la desigualdad se han concentrado en la distribución de alguna medida de bienestar o de “calidad de vida” de los individuos. El ingreso (o el consumo) per cápita ha sido la variable más utilizada para su estudio, bajo el supuesto de que capture los aspectos más relevantes del desarrollo humano. Sin embargo, sendos estudios han mostrado la incapacidad de estas variables para recoger las múltiples dimensiones que involucra el concepto de ‘desarrollo’.<sup>30</sup>

En tal sentido, en los últimos años, se ha evidenciado un viraje hacia visión más comprehensiva del desarrollo, inspirada por el trabajo de Sen (1979), en el que el proceso de desarrollo se entiende como la “expansión de las libertades humanas que las personas valoran y tienen razón para valorar”. Hay un amplio consenso entre los economistas acerca de que el desarrollo es multidimensional, que no es suficiente el análisis del ingreso o del gasto, sino que es necesario observar otros atributos. Como Sen menciona, “el rol del ingreso y de la riqueza [...] tienen que estar integrados en un espectro más amplio y completo del desarrollo” (Atkinson 2003). Este cambio de paradigma puede observarse directamente en las decisiones de algunos organismos internacionales como el International Development Research Center (IDRC), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el BM,<sup>31</sup> el BID, entre otros, de adoptar una visión más

---

29. Traducción directa del término ‘*capabilities*’, que se refiere a la “capacidad de [...]” y “oportunidad de [...]”.

30. Véanse, por ejemplo, Ruggieri-Laderchi (2007), Ruggieri-Laderchi, Saith y Stewart (2003), Bourguignon et ál. (2008).

31. Por ejemplo, De Ferranti et ál. (2003), en uno de los estudios más completos sobre la desigualdad en América Latina, se concentran en el análisis de las diferencias en las capacidades entre individuos y grupos, basados en las interacciones entre activos económicos, oportunidades, activos y fuerzas políticas y procesos socioculturales. Este estudio toma la posición de que, para hacer un análisis integral de la desigualdad, importan tanto los logros como las oportunidades. Encuentran que estas últimas están altamente correlacionadas con el conjunto de activos de los individuos, así como su acceso a un conjunto de mercados y de instituciones que los respalden.

amplia de desarrollo,<sup>32</sup> que ha permitido que se lleven a cabo nuevos estudios más comprehensivos tanto de la pobreza como de la desigualdad.<sup>33</sup>

En la literatura sobre desigualdad económica, muy poco es lo que se ha desarrollado sobre la desigualdad en otras dimensiones del bienestar aparte, por supuesto, del ingreso y el consumo. Para lograr una mayor y mejor comprensión de la calidad de vida de un país, es necesario analizar las distribuciones de resultados (ingresos o consumo), pero también las distribuciones de activos y oportunidades. Como lo indican De Ferranti et ál. (2003), las oportunidades están altamente correlacionadas con un conjunto de activos, mercados e instituciones. Para el caso peruano, destacan dos trabajos: el primero fue realizado por Escobal et ál. (2000b) para el periodo 1985-1994, y el segundo ha sido recientemente desarrollado por De Ferranti et ál. (2003) para el caso de América Latina.

Escobal et ál. (2000b), en uno de los artículos más comprehensivos sobre la pobreza y desigualdad en el Perú, buscan entender la conexión entre la tenencia de activos y la pobreza al analizar los cambios en la distribución de activos para el periodo 1985-1994 y la relación entre el acceso a estos activos y su tasa de retorno. El artículo analiza independientemente el área urbana del área rural y encuentra, en ambos casos, un aumento significativo en la distribución de variables clave como la experiencia en el trabajo, la migración y el valor de activos durables. Para el caso rural, la desigualdad también habría aumentado en la tenencia de activos, tierras y valor del equipamiento agropecuario.

En el 2008, el BM editó un libro titulado *Inequality in Latin America and the Caribbean. Breaking with History?* En este libro, los autores hacen un análisis regional de las desigualdades, y toman como marco conceptual el enfoque de capacidades de Sen. El informe concluye que las enormes desigualdades encontradas en los ingresos claramente muestran distintos grados de acceso a bienes y servicios para satisfacer las necesidades de los individuos, pero también amplias desigualdades para “poder hacer las cosas que valoran y tienen razón para valorar”. En tal sentido, la provisión de bienes públicos y privados afectan estas

32. Por ejemplo, el PNUD ha desarrollado el Índice de Desarrollo Humano (que recientemente ha incorporado una dimensión de desigualdad en sus estimaciones), los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El Gobierno francés ha decidido también adoptar una visión más completa del progreso económico y social a través de la creación de una Comisión presidida por Joseph Stiglitz, con la asesoría de Amartya Sen (véase <[www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm)>).

33. Recientemente, Alkire (2007) ha elevado la discusión hacia lo que ha denominado “las dimensiones perdidas” del desarrollo, dimensiones que son valoradas por la sociedad, pero que no han sido tomadas en consideración en las mediciones de desarrollo, ni existe suficiente información para su análisis.

“capacidades”, mientras que los arreglos políticos y sociales afectan su capacidad de participar en la sociedad y en los procesos de toma de decisión.

El estudio muestra, por ejemplo, que la distribución de los años de educación en el Perú se ha venido reduciendo sistemáticamente desde finales de la década de 1960, tendencia similar a la registrada en promedio en la región; sin embargo, la desigualdad parece todavía muy alta (dos puntos porcentuales más que el promedio de la región). Cuando se observan estas cifras por cohorte de edad, se observa que los cohortes más jóvenes presentan una menor desigualdad, lo que va de la mano con los hallazgos de Escobal et ál. (2000b) acerca de mejoras en el *stock* educativo de los peruanos. Por otro lado, la desigualdad en cuanto a horas trabajadas semanales también habría aumentado para todos los tipos de trabajadores, cohortes de edad y niveles de educación entre 1991 y 2000.

El estudio concluye con tres mensajes principales. Primero, los altos niveles de desigualdad son importantes y pueden, incluso, tener efectos perniciosos sobre el proceso de desarrollo, especialmente cuando la desigualdad se genera en un entorno institucional débil. Segundo, la desigualdad en América Latina ha sido persistente y tiene múltiples dimensiones. Tercero, hay espacio para la acción a través del ejercicio político de los gobiernos y las sociedades.

## Desigualdad horizontal

Actualmente, el pensamiento sobre desarrollo se concentra en el individuo como eje central de análisis y de políticas. Sin embargo, un aspecto fundamental de la vida humana se refiere a su pertenencia a uno o varios grupos, lo que marca, en gran parte, la identidad de las personas. Estas identidades tienen una fuerte influencia en su comportamiento, en cómo son tratados por otros y en su propio bienestar.

La desigualdad horizontal se refiere a la desigualdad entre grupos de personas que comparten una identidad común. Estas desigualdades tienen dimensiones económicas, sociales, políticas y culturales. La desigualdad horizontal se diferencia de la desigualdad vertical en que esta última se refiere a los individuos en lugar de a los grupos (Stewart 2005). En tal sentido, Stewart (2005) considera que la desigualdad horizontal es y debe ser una dimensión importante del bienestar —y debe ser incluida en el marco del enfoque de capacidades—, dado que tiene importantes consecuencias económicas, sociales y políticas que pueden afectar el desarrollo de las sociedades.

Recientemente, Thorp y Paredes (2010) han finalizado un estudio comprensivo sobre etnicidad y la persistencia de la desigualdad en el Perú.<sup>34</sup> Las autoras encuentran que gran parte de la problemática actual del Perú tiene sus orígenes en las relaciones de clientelismo, discriminación y subordinación entre la población indígena y no indígena, pero también por las históricas características geográficas y políticas de la costa y la sierra. Estas relaciones se profundizaron y transformaron en desigualdades horizontales tanto en el ámbito político como en el socioeconómico.

La migración aumentó el problema, dado que los individuos más educados y con mayor vocación empresarial migraron, lo que aumentó dramáticamente la desventaja de la sierra. Esta migración generó también contradicciones culturales que los llevaron, por un lado, a menospreciar a sus “paisanos” y, por otro, a afianzar su identidad indígena. Las autoras consideran que el escenario anterior fue el peor escenario posible para el desarrollo de políticas sociales que apuntasen a una verdadera mejora en la provisión y aprovechamiento de servicios educativos y de salud. Estos resultados son similares a los encontrados por Figueroa (2008), quien encuentra que la educación no tiene los efectos igualadores esperados, básicamente porque la exclusión tanto económica como social, impide el aprovechamiento de la inversión en educación. En tal sentido, argumentan que la erradicación de las consecuencias del clientelismo es fundamental para generar un espacio de provisión “saludable” de servicios públicos.

En la misma línea, las autoras consideran que las políticas públicas basadas en la demanda tienden a ser no efectivas mientras no se hayan realizado las reformas institucionales necesarias. Esto implicaría, pues, la construcción de una estrategia integral de desarrollo que apunte a la eliminación de los factores de exclusión que jugaron en contra de la sierra y su población. En tal sentido, concluyen que, en sociedades multiétnicas, se deben priorizar políticas integrales orientadas a corregir las inequidades sociales, políticas y económicas, y los vicios de las diferencias culturales, como parte de un conjunto más amplio de políticas de desarrollo, especialmente en escenarios posteriores al conflicto.

---

34. Este estudio forma parte de un estudio mayor desarrollado por CRISE en varios países de América Latina, Asia y África, cuya hipótesis de trabajo es que la existencia de un alto nivel de desigualdad horizontal aumenta la probabilidad de que se produzcan conflictos sociales.

## Algunas conclusiones

Una de las primeras conclusiones derivadas de esta revisión de literatura es que es necesario ampliar las discusiones sobre pobreza e incorporar la noción de ‘desigualdad’ para integrar ambos elementos a una visión más comprensiva del desarrollo. Como menciona Trivelli (2007), es necesario primero entender qué tipos de desigualdades se están generando (“no solo económicas, sino aquellas que generan exclusión e inhiben proceso de cohesión social e inclusión”) y cuáles son los mecanismos que las producen y reproducen.

En tal sentido, resulta necesario contar con una medida de consenso de desigualdad en el Perú. La literatura revisada da cuenta de varios estudios que encuentran distintos resultados para un mismo periodo de estudio: utilizando la misma fuente y las mismas variables objetivo llegan a conclusiones evidentemente distintas. Más aún, como algunos autores mencionan (Saavedra y Díaz 1999, Yamada y Castro 2006), los instrumentos utilizados para medir la desigualdad (encuestas de hogares) no toman en consideración el total de los ingresos de la población del extremo superior de la distribución, lo que sesga hacia abajo las cifras de desigualdad reportadas. Lo que sí resulta evidente de la mayoría de estudios encontrados es que la desigualdad en el Perú es alta y persistente, y que sus efectos son perniciosos tanto para la reducción de la pobreza como para impulsar aún más el crecimiento económico.

Por otro lado, se observa la falta de rigurosidad estadística en la comparación temporal de las distribuciones de desigualdad. Rara vez los estudios examinan la dominancia estocástica y los errores muestrales para analizar cambios significativos en la distribución. Esto sugiere la necesidad de desarrollar una metodología estadística clara y universalmente aceptada para estudiar la desigualdad. Sin exámenes rigurosos (como los que se realizan para analizar la pobreza), ninguna afirmación concluyente puede hacerse sobre si una distribución es más o menos desigual que la otra.

Falta mucho por explorar todavía en lo relativo a la desigualdad en función de territorio y acerca de cuáles son los mecanismos que amplían o reducen las brechas interregionales. Sin embargo, la evidencia sugiere que el actual modelo redistributivo está ampliando las diferencias regionales a favor de los pocos beneficiarios del canon minero. Más aún pareciera que son incluso pocos en el interior de una localidad los que se benefician de estos recursos, lo que exacerbaba más las desigualdades regionales. El desarrollo territorial rural es fundamental para lograr una sociedad más justa y para lograr el desarrollo nacional sostenido de largo plazo. En tal sentido, es necesario no solamente mejorar las

condiciones de vida de los peruanos más pobres (concentrados en la sierra rural, en particular), sino acotar las brechas existentes entre municipios y regiones, de tal manera que podamos promover un desarrollo descentralizado a partir de la creación de un mercado interno amplio que genere un círculo virtuoso de crecimiento y equidad. Pero esto no resultaría en cambios significativos si no se realiza una profunda transformación en la actitud y en las relaciones entre peruanos, tanto en el ámbito político como en el social y cultural.

El mercado laboral en el Perú ha cambiado estructuralmente desde la reforma neoliberal de principios de la década de 1990. Como señalan Jaramillo y Saavedra (2009), la desigualdad del ingreso laboral se ha mantenido elevada en los últimos diez años, sin presentar mayores cambios significativos. Algunos autores apuntan que, en la búsqueda de mayores ganancias, el sector privado amplió las modalidades de contratación, y deterioró la calidad del empleo en lo que respecta a seguridad social, previsional y acceso a servicios de salud pública. El cambio estructural, si bien ha reducido la proporción de asalariados, ha aumentado significativamente la proporción de autoempleados, con implicancias que han sido poco estudiadas en nuestra literatura.

Los estudios acerca de movilidad social dan cuenta de la limitada movilidad que muestran los países de América Latina, en general, y el Perú, en particular. Parece que las estructuras actuales de la sociedad peruana, si bien están apuntando hacia un ensanchamiento de las clases medias, tendrían un comportamiento “estamental” en los extremos de las clases sociales: ni los muy pobres pueden salir de su situación, ni los muy ricos cambian su situación. Hace falta, sin embargo, desarrollar más estudios sobre movilidad social y su relación teórica y empírica con la desigualdad.

En cuanto a los mecanismos de protección social, hemos encontrado poca literatura sobre el impacto de estos programas en la desigualdad, quizás también por la ausencia de una programación estratégica de los programas para realizar una adecuada evaluación de sus impactos. Lo que la literatura resalta es el bajo nivel de gasto público social en el Perú en relación con el resto del continente. Si bien este último ha aumentado significativamente en los últimos años, refleja una tasa de crecimiento anual de 0,8% desde 1970. Igualmente, la literatura nos muestra que el gasto público social ha tenido grandes problemas de focalización y subcobertura, sobre todo en los programas sociales. Finalmente, vale la pena resaltar el crecimiento que ha tenido el programa de transferencias condicionadas Juntos en los últimos años, con el desarrollo de importantes esfuerzos por focalizar adecuadamente su población objetivo. Juntos ha registrado una importante tasa de crecimiento en los últimos años. Este programa recientemente

ha convocado la ejecución de una exhaustiva evaluación de impacto que permitirá mejorar sus procedimientos y modelos de gestión.

Los estudios sobre exclusión y discriminación son concluyentes acerca de la existencia de barreras para el desarrollo de grupos étnicos, tanto en la provisión de servicios como en su participación en el mercado laboral. Los resultados muestran un claro sesgo en contra de las poblaciones “indígenas”, bajo cualquiera de las definiciones planteadas (las cuales, desde las ciencias económicas, requieren de mayores esfuerzos). Sin embargo, estos estudios también dan cuenta de la importancia de los factores geográficos y de género para explicar estas diferencias.

En la revisión de literatura sobre el papel que ha jugado el Estado en la desigualdad, encontramos severas críticas al modelo económico desarrollado. Si bien estas críticas están fundadas en la observación y el criterio económico de los autores, se hace necesario desarrollar estudios más profundos e integrales sobre la interacción de los diversos sectores económicos y su grado de respuesta al crecimiento económico. La revisión integral de distintas fuentes de información, como censos nacionales, estadísticas sectoriales de producción, encuestas de hogares, información financiera, entre otras, se hace necesaria para entender la dinámica de la interacción entre los distintos sectores económicos. El INEI elabora las cuentas nacionales sobre la base de la estructura productiva de 1994 y, en los últimos quince años, ha habido cambios significativos en la estructura productiva de nuestro país. El desarrollo de una nueva matriz insumo-producto y el sinceramiento de las estadísticas productivas son fundamentales para entender la dinámica de la desigualdad en relación con el modelo económico que se viene desarrollando.

Finalmente, y se trata quizás de una de las conclusiones más relevantes de esta revisión de literatura, es necesario definir adecuadamente el espacio teórico sobre el cual evaluar la calidad de vida de las personas. En la economía del desarrollo, se está produciendo un importante cambio en la concepción de desarrollo dirigido hacia una mirada más holística que contempla las múltiples dimensiones del bienestar, en el marco de lo que las personas valoran y tienen razón para valorar. En tal sentido, varios países y organismos internacionales están cuestionando las medidas tradicionales de desarrollo y están apuntando a nuevas medidas de la calidad de vida, en respuesta al agitado debate en torno a las fuentes de información y a su estrategia de medición. En tal sentido, creo que es relevante abrir la discusión en el Perú sobre la medición del comportamiento de la economía y del progreso social. Ello, a su vez, generará un nuevo contexto, en el cual se desarrollarán debates críticos sobre lo que la sociedad en su conjunto valora.

## Apéndice I: Notas sobre la medición de la desigualdad

En general, hay dos grandes formas de medir desigualdad: las medidas relativas y los ordenamientos o “rankings” de desigualdad. En cuanto a las medidas relativas, hay muchas maneras de medir desigualdad y cada una tiene significados e implicancias distintas. Incluso algunas medidas de desigualdad pueden reflejar erróneamente cambios positivos en la distribución. En tal sentido, se han definido una serie de principios mínimos que son usualmente requeridos por toda medida de desigualdad.

Un primer principio o axioma se refiere a que el orden de la distribución no es relevante (principio de simetría); es decir, si se da una permutación de ingresos entre dos personas (o si cambian su posición en la distribución de ingresos), la medida de desigualdad no se debería ver afectada, debido a que la distribución de ingresos no ha variado. Un segundo axioma se refiere a que el indicador no debe variar ante transformaciones proporcionales de los ingresos (principio de independencia de escala); en otras palabras, si el ingreso de todos aumenta o disminuye en la misma proporción (aunque haya más o menos pobres), la medida de desigualdad no debería verse afectada. Un tercer principio implica que la medida de desigualdad no debería verse alterada si se agrega un número proporcional de individuos para cada nivel de ingreso. Finalmente, un principio fundamental es el denominado “principio básico de transferencia”, que tiene importantes implicancias de política. Este principio exige que, si se realiza una transferencia de un individuo con menos ingresos a uno con más ingresos, la medida de desigualdad debe aumentar y viceversa.

Los cuatro principios mencionados brevemente en el párrafo anterior definen un conjunto de posibles medidas de desigualdad. Sin embargo, hay un conjunto de preguntas que serían dejadas de lado: ¿Cómo se deberían reflejar las transferencias en una medida de desigualdad? ¿Es lo mismo “transferir” ingreso de un rico a uno menos rico en el extremo superior de la distribución que la misma transferencia a otro individuo ubicado en el extremo inferior? Intuitivamente, una medida de desigualdad que sea sensible a las transferencias debería poner un mayor énfasis en transferencias que se generen en el extremo inferior de la distribución. En tal sentido, Shorrocks y Foster (1987) formalizan la idea al desarrollar una medida más robusta de desigualdad relativa, lo que se denomina el “principio fuerte de transferencias”.

Finalmente, un principio que puede ser muy útil para políticas públicas es el de “descomposición aditiva”, que simplemente se refiere a que la medida de desigualdad se pueda descomponer y permita analizar la contribución de cada

subgrupo a la desigualdad total. A continuación, presentamos un grupo de medidas de desigualdad comúnmente utilizadas y sus características:

**Nombre**

---

*Def.* Brecha entre los valores extremos de la distribución.

---

Rango

$$R(x) = \frac{1}{\mu}$$


---

*Obs.* Esta medida no se ve afectada por la transferencia de un rico a un menos rico.

---

*Def.* Proporción del ingreso del R% más rico sobre la proporción del ingreso del p% más pobre.

---

Ratio  
de Kuznets

$$K(x) = \frac{\sum_{i=n(1-R)+1}^n \hat{x}_i}{X} / \frac{\sum_{i=1}^{nP} \hat{x}_i}{X}$$


---

*Obs.* Esta medida ignora la distribución entre R% y p%, violando el principio de transferencia.

---

*Def.* La suma de cuadrados de las diferencias con respecto al promedio, dividido entre el total de observaciones.

---

Varianza

$$V(x) = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \mu)^2}{n}$$


---

*Obs.* Esta medida es sensible al promedio; a mayor promedio, mayor varianza. Viola el principio de independencia de escala.

---

*Def.* Es la varianza corregida por el promedio.

---

Coeficiente  
de variación  
al cuadrado

$$CV^2(x) = \left( \frac{1}{\mu} \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \mu)^2}{n}} \right)^2 = \left( \frac{\sigma}{\mu} \right)^2$$


---

*Obs.* Cumple con los cuatro principios básicos, pero no es sensible al principio fuerte de transferencias. Una transferencia regresiva tiene un impacto igual sin importar de qué parte de la distribución se realice.

---

...

### Nombre

*Def.* Se deriva directamente de la curva de Lorenz. Es el cociente entre el área necesaria para lograr la igualdad perfecta y el área total del triángulo bajo la curva de perfecta igualdad.

Gini

$$G(x) = \frac{1}{2n^2\mu} \sum_{i=1}^n \sum_{i=j}^n |x_i - x_j|$$

*Obs.* Cumple con los cuatro principios básicos. Es sensible a la transferencia, pero de una manera distinta. El impacto en la medida de la desigualdad de una transferencia es mayor cuanto mayor sea el número de personas en el medio (entre los que se hizo la transferencia). Este indicador no es aditivamente descomponible, lo que hace difícil estimar las contribuciones de cada grupo a la desigualdad total.

*Def.* Parte del concepto de ‘ingreso equivalente equitativamente distribuido’. Este concepto se refiere al ingreso que, si es asignado a todos los individuos por igual, produce el mismo nivel de bienestar social que la actual distribución de ingresos. Atkinson asume una función de utilidad constante para los individuos, que se agrega a una función de bienestar social.

Atkinson

$$A_\beta(x) = \begin{cases} 1 - \left[ \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left( \frac{x_i}{\mu} \right)^\beta \right]^{1/\beta} & \beta < 1, \beta \neq 0 \\ 1 - \prod_{i=1}^n \left( \frac{x_i}{\mu} \right)^{1/n} & \beta = 0 \end{cases}$$

*Obs.* Todos los miembros de esta familia de medidas son consistentes con Lorenz. A mayor valor de  $\beta$ , mayor es la sensibilidad asociada a transferencias hacia los hogares con menores ingresos.

...

■■■

### Nombre

*Def.* Esta medida nos produce las siguientes medidas conocidas: cuando  $\beta = 1$  es la medida de Theil; cuando  $\beta = 0$  es la dispersión logarítmica; y cuando  $\beta = 2$  es un múltiplo del coeficiente de variación al cuadrado.

Medidas de entropía generalizadas

$$I_\beta(x) = \begin{cases} \frac{1}{\beta(1-\beta)} \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left[ I - \left( \frac{x_i}{\mu} \right)^\beta \right] & \beta \neq 0, 1 \\ I_1(x) = T(x) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \ln \left( \frac{x_i}{\mu} \right) & \beta = 1 \\ I_0(x) = D(x) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \ln \left( \frac{x_i}{\mu} \right) & \beta = 0 \end{cases}$$

*Obs.* Es una familia consistente con Lorenz; es decir, cumple también con los cuatro principios básicos. El parámetro  $\beta$  es una especie de medida de “aversión a la desigualdad”. Cuando  $\beta = 2$ , la medida no es sensible a las transferencias; cuando  $\beta < 2$ , favorece a las transferencias hacia los sectores más pobres de la distribución; cuando  $\beta > 2$ , la medida (es contraintuitiva) favorece transferencias hacia los hogares más ricos.

Por otro lado, existen los *rankings* u ordenamientos de la desigualdad (Lorenz 1905) que se caracterizan por ordenar a la población según ingresos, desde el más bajo hasta el más alto. Este procedimiento desemboca en la denominada curva de Lorenz, que nos permite conocer qué porcentaje acumulado del ingreso es recibido por qué porcentaje acumulado de la población. El problema de esta aproximación es que no permite desarrollar una estricta comparación entre dos distribuciones.

Para comparar dos distribuciones (dominancia de Lorenz) y afirmar que una distribución ( $X$ ) es “menos desigual” que otra distribución ( $Y$ ), se tiene que cumplir estrictamente que, para todos los percentiles de población, la proporción de ingreso acumulado sea al menos igual y, al menos en un caso, la proporción de ingreso en  $X$  sea estrictamente mayor que en  $Y$ . De otra forma, no se puede afirmar necesariamente que una distribución sea más o menos desigual que otra. En tal sentido, el ordenamiento de distribuciones de Lorenz es incompleto. Cuando dos curvas de Lorenz se cruzan, no se puede establecer nada sobre estas, al menos de acuerdo con el criterio de Lorenz. Posteriores trabajos, como los de Foster (1985) y Shorrocks y Foster (1987), ampliaron un poco más

en el espectro de posibilidades en los que hay dominancia de Lorenz, pero sin eliminar el problema de que es una medida incompleta.

Finalmente, cuando una distribución es más o menos desigual que otra (dominancia de Lorenz), todas las medidas relativas de desigualdad son concordantes; de lo contrario, se debe usar una medida de desigualdad para ordenarlas; sin embargo, diferentes medidas de desigualdad ordenarán de manera distinta a las distribuciones.

## Bibliografía

ACEMOGLU, D.; S. JOHNSON y J. ROBINSON

- 2002 "Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution". En *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, n.º 4: pp. 1231-1294, Cambridge.

AGÜERO, Jorge

- 2000 "Movilidad y pobreza en la sierra rural del Perú". En Brack, Trivelli y Hurtado (eds.). *Perú: el problema agrario en debate*. Lima: SEPIA.

ALESINA, Alberto y Dani RODRIK

- 1994 "Distributive Politics and Economic Growth". En *Quarterly Journal of Economics* (109): 465-489.

ALESINA, Alberto y Roberto PEROTTI

- 1996 *Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects*. NBER Working Papers 5730. Washington D.C.: National Bureau of Economic Research, Inc.

ALKIRE, Sabina

- 2007 "The Missing Dimensions of Poverty Data: Introduction to the Special Issue". En *Oxford Development Studies*, vol. 35, n.º 4: pp. 347-359.

ALKIRE, Sabina y Séverine DENEULIN

- 2009 "The Human Development and Capability Approach". En S. Deneulin, y L. Shahani, *An introduction to the Human Development and Capability Approach. Freedom and Agency*. IDRC.

AMAT Y LEÓN, Carlos

- 1981a "El desarrollo desigual de las regiones del Perú". En *Lecturas sobre Regionalización*. Lima: CIUP.

- 1981b "La regionalización como estrategia de desarrollo". En *Lecturas sobre Regionalización*. Lima: CIUP.

**ANAND, Sudhir y Rabi KANBUR**

- 1993 "Inequality and Development: A Critique". En *Journal of Development Economics*, vol. 41: pp. 19-43.

**ANDERSEN, Lykke**

- 2001 *Social Mobility in Latin America: Links with Adolescent Schooling* (julio). Working Paper n.º 146. IDB.

**ARITOMI, Tami y Juan José DÍAZ**

- 2000 ¿Pueden los programas sociales reducir las diferencias en la distribución del ingreso? Lima: GRADE.

**ATKINSON, Anthony**

- 1970 "On the Measurement of Inequality". En *Journal of Economic Theory*: pp. 244-263.

- 2003 "Multidimensional deprivation: Contrasting Social Welfare and Counting Approaches". En *Journal of Economic Inequality* 1: 51-65.

**AZEVEDO, Vivane y César Patricio BOUILLÓN**

- 2009 *Social Mobility in Latin America: A Review of Existing Evidence*. Washington, D. C.: Inter-American Development Bank, Research Dept.

**BARRANTES, Roxana**

- 2008 "¿Para todos o para mí? Cómo distribuye el Estado la bonanza de los recursos públicos". En *Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú. Informe anual 2007-2008*: pp. 24-31.

**BARRANTES, R.; E. CUBA; R. CUENCA; P. FRANCKE; C. GARAVITO; J. LEÓN y otros**

- 2008 *La investigación económica y social en el Perú, 2004-2007*. Lima: CIES/CEDEP/IEP/Macroconsult/PUCP.

**BARRANTES, Roxana y Javier IGUÍÑIZ**

- 2004 *La investigación económica y social en el Perú: balance 1999-2003 y prioridades para el futuro*. Lima: CIES/IEP/PUCP.

**BARRÓN, Manuel**

- 2008 "Exclusion and Discrimination as Source of Inter-Ethnic Inequality in Peru". En *Economía*: pp. 51-82.

BENAVIDES, Martín

- 2002 "Cuando los extremos no se encuentran: un análisis de la movilidad social e igualdad de oportunidades en el Perú contemporáneo". En *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*, 31(3): 473-494.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

- 2007 *Evaluación del programa país: Perú 2002-2006*. Washington: Oficina de Evaluación y Supervisión", RE-330.

BIRSDALL, Nancy y Juan Luis LONDOÑO

- 1997 "Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction". En *American Economic Review*, 82 (2): pp. 32-37.

BANCO MUNDIAL

- 2005 *Oportunidades para todos. Informe de pobreza en el Perú*. Departamento de Reducción de Pobreza y Administración Económica. Washington D. C.: BM.

BOURGUIGNON, François

- 2002 *The Growth Elasticity of Poverty Reduction: Explaining Heterogeneity across Countries and Time Periods*. Cambridge, MA: MIT Press.

BOURGUIGNON, François y Satya CHAKRAVARTY

- 2003 "The measurement of multidimensional poverty". En *Journal of Economic Inequality*, 1: 25-49.

CALISAYA, Miguel y Karin FLORES

- 2006 *La agroexportación en el país de las maravillas*. Lima: Asociación Aurora Vivar.

CAMPODÓNICO, Humberto

- 2009 "Los sueldos de la inequidad". En *Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú. Informe anual 2008/2009*: pp. 42-47.

CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO (CEPLAN)

- 2009 *Boletín Institucional CEPLAN*. Septiembre. Lima: CEPLAN.

CHACALTANA, Juan

- 2007 *Jóvenes en la agroexportación peruana*. Lima: CIES-Programa Comercio y Pobreza en América Latina.

CHAMPERNOWNE, D. y Frank COWELL

- 1998     *Economic Inequality and Income Distribution.* Cambridge University Press.

CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (CIES)

- 2007     *¿Cómo mejorar las capacidades de gestión de los gobiernos regionales? Documentos preliminares.* Lima: CIES/IPAE.

COTLEAR, Daniel

- 2006     *Un nuevo contrato social para el Perú: ¿cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?* Lima: Banco Mundial.

DE FERRANTI, D.; G. E. PERRY; F. H. FERREIRA; M. WALTON; D. COADY; W. CUNNINGHAM y et ál.

- 2003     *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with history?* Washington D. C.: The World Bank.

DEININGER, Klaus y L. SQUIRE

- 1996     “A New Data Set Measuring Income Inequality”. En *World Bank Economic Review*, vol. 10, n.º 3: pp. 565-591.

DÍAZ, J. J.; J. SAAVEDRA y M. TORERO

- 2000     *Liberalización de la balanza de pagos. Efectos sobre el crecimiento, el empleo y desigualdad y pobreza. El caso del Perú.* Lima: GRADE.

ENGERMAN, Stanley L. y Kenneth SOKOLOFF

- 1997     “Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States”. En Stephen Harber (ed.), *How Latin America Fell Behind:* pp. 260-304. Stanford: Stanford University Press.

ESCOBAL, Javier y Javier AGÜERO

- 1996     “Ajuste macroeconómico y distribución del ingreso en el Perú, 1985-1994”. En G. Moncada, y R. Webb, *¿Cómo estamos?: análisis de la encuesta de niveles de vida:* pp. 41-59. Lima: Instituto Cuánto.

ESCOBAL, Javier y Javier IGUIÑEZ

- 2000     *Balance de la investigación económica en el Perú.* Lima: CIES.

ESCOBAL, J.; J. SAAVEDRA y M. TORERO

- 2000a     *Activos de los pobres en el Perú.* Lima: GRADE.

ESCOBAL, Javier y Javier IGUÍÑIZ

- 2000b *Balance de la investigación económica en el Perú*. Lima: CIES.

FIGUEROA, Adolfo

- 1982 *El problema distributivo en diferentes contextos sociopolíticos y económicos: Perú, 1950-1980*. Documento de Trabajo n.º 51. Lima: PUCP.
- 1990 *De la distribución de la crisis a la crisis de la distribución: Perú, 1975-90*. Documento de Trabajo n.º 91. Lima: PUCP.
- 1993 *Crisis distributiva en el Perú*. Lima: PUCP.
- 2002 *Reforma en sociedades desiguales: la experiencia peruana*. Lima: PUCP.
- 2003 *La sociedad sigma*. Lima: PUCP.
- 2008 “Education, Labour Markets and Inequality in Peru”. En *CRISE Working Paper* (48). Department of International Development, Universidad of Oxford.

FIGUEROA, Adolfo y Manuel BARRÓN

- 2005 “Inequality, Ethnicity and Social Disorder in Peru”. En *CRISE Working Paper* (8).

FIGUEROA, A.; T. ALTAMIRANO y D. SULMONT

- 1996 *Social Exclusion and Inequality in Peru*. Génova: International Labour Organisation.

FOSTER, James E.

- 1985 “Inequality Measurement”. En: H. Peyton Young (ed.). *Fair Allocation*. Providence: American Mathematical Society

FRANCKE, Pedro y Javier IGUÍÑIZ

- 2006 *Crecimiento con inclusión en el Perú*. Lima: Asociación de Comunicadores Sociales Calandria/CIES/PUCP.

GAMBETTA, Renzo

- 2009 “A Note on Growth and Inequality in Peru, 2003-2008”. En *Munich Personal RePEc Archive*.

GAMERO, Julio

- 2008 “La desigualdad en el Perú: una mirada desde la economía (y desde el trabajo)”. En DESCO, *Perú Hoy. La desigualdad en el Perú: situación y perspectivas*: pp. 113-144. Lima: DESCO.

## GÓMEZ, Juan Luis y Cristián SEPÚLVEDA

- 2008 *El sistema de transferencias intergubernamentales en el Perú: una evaluación preliminar.* Lima: Red de Municipalidades Rurales del Perú/International Studies Program. Georgia State University.

## GONZÁLEZ DE OLARTE, Efraín

- 2008 “¿Está cambiando el Perú?: Crecimiento, desigualdad y pobreza”. En *Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú. Informe anual 2007-2008:* pp. 52-61.

## GRUSKY, David y Rabi KANBUR

- 2006 “Conceptual ferment in poverty and inequality measurement: The view from Economics and Sociology”. Agosto, 2004. Versión revisada y publicada en: David Grusky y Ravi Kanbur (eds.), *Poverty and Inequality*. Stanford: Stanford University Press.

## HERRERA, Javier

- 2001 *Poverty Dynamics in Peru, 1997-1999.* Documento de Trabajo DT/2001/09. París: DIAL-IRD.
- 2004 “La pobreza en el Perú 2003”. IRD. Disponible en: <<http://www.congreso.gob.pe/historico/cip/temas/pobreza/index.htm>>.

## INEI-INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

- 2007 *Perú: características socioeconómicas de los hogares 1971-72/2003-04.* Lima: INEI.
- 2010 *Informe técnico de la pobreza.* Lima: INEI.

## JARAMILLO, Miguel y Jaime SAAVEDRA

- 2009 “Inequality in Post-Structural Reform Peru: The Role of Market Forces and Public Policy”. En L. F. López-Calva y Nora Lustig (eds.), *The New Dynamics of Inequality in Latin America.*

## KORSGAARD, Cristine M.

- 1993 “Comentario a ‘¿Igualdad de qué?’ y a ‘Capacidad y bienestar’”. En M. C. Nussbaum, y A. Sen, *Quality of Life*. Oxford University Press.

## KUZNETS, Simon

- 1955 “Economic Growth and Income Inequality”. En *American Economic Review*.

## LATINOBARÓMETRO

- 2009 *Informe 2009.* Santiago de Chile.

LAVADO, Pablo

- 2007 *Desigualdad en los programas sociales en el Perú. Diagnóstico y Propuesta*, 34. Lima: CIES-Banco Mundial.

LÓPEZ, Humberto

- 2003 *Macroeconomics and Inequality*. Washington D. C.: The World Bank.

LÓPEZ, Sinesio

- 2008 "El Estado en el Perú de hoy". En *Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú. Informe anual 2007-2008*: pp. 14-23.

LORENZ, Max O.

- 1905 "Methods of measuring the concentration of wealth". En: *American Statistical Association*, vol. 9, n.º 70: pp. 209-219.

MALDONADO, Stanislao y Vanessa Ríos

- 2008 *Desigualdad de oportunidades en el Perú: una aproximación econométrica*. Lima: CEDEP/CIES.

MAURO, Raúl

- 2008 *Transferencias a los gobiernos locales. Las causas de la desigualdad*. Lima: Mimeo.

MENDOZA, Waldo y Juan Manuel GARCÍA

- 2006 "Perú, 2001-2005: crecimiento económico y pobreza. Documento de Trabajo N.º 250. Lima: PUCP.

MONGE, A.; E. VÁSQUEZ y D. WINKELRIED

- 2009 "¿Es el gasto público en programas sociales regresivo en el Perú?". Informe Final del Proyecto Mediano PM 36.

MORENO, M.; H. ÑOPO; J. SAAVEDRA y M. TORERO

- 2004 *Gender and Racial Discrimination in Hiring: A Pseudo-Audit Study of Three Selected Occupations in Metropolitan Lima*. IZA Discussions Papers n.º 979. Bonn: Institute for the Study of Labor.

OIT -ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

- 2003 *Perú: Propuesta de Programa Nacional de Trabajo Decente, 2004-2006*. Lima: Oficina Subregional de la OIT para los Países Andinos.

PAGES-SERRA, Carmen

- 1999 *Apertura, reforma y mercado de trabajo: la experiencia de una década de cambios estructurales en el Perú*. Washington D. C: BID.

Pozo, Jorge

- 2008 *Crecimiento económico y distribución de los ingresos en el Perú: 1970-2007.* Lima: Mimeo.

RAWLS, John

- 1971 *A Theory of Justice.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

RODRÍGUEZ, José

- 1991 "Distribución salarial y educación en Lima Metropolitana, 1970-1984". En *Revista Economía*, Departamento de Economía-Pontificia Universidad Católica del Perú, vol. 0(28): 307-343.

RUGGERI LADERCHI, Caterina

- 2007 "Do concepts matter? An empirical investigation of the differences between a capability and a monetary assessment of poverty". En F. Comim M. Qizilbash & S. Alkire (eds.), *The Capability Approach: Concepts, Measures and Applications.* Cambridge: Cambridge University Press.

RUGGERI LADERCHI, C.; R. SAITH y F. STEWART

- 2003 "Does it matter that we do not agree on the definition of Poverty? A comparison of four approaches". En *Oxford Development Studies*: 31: 243-274.

SAAVEDRA, Jaime y Juan José DÍAZ

- 1999 *Desigualdad del ingreso y del gasto en el Perú, antes y después de las reformas estructurales.* Lima: Mimeo.

SCHULTZ, Jürgen

- 2004 *Bonanza macroeconómica y malestar microeconómico. Apuntes para el estudio del caso peruano 1998-2004.* Lima: CIUP.

SEN, Amartya

- 1973 *On Economic Inequality.* Oxford: Clarendon Press.
- 1979 "Equality of what ?". En *The Tanner Lecture on Human Values*, Stanford University, mayo.
- 1992 *Inequality Reexamined.* Nueva York: Russell Sage Foundation; Cambridge: Harvard University Press.

SHORROCKS, Anthony y James FOSTER

- 1987 "Transfer Sensitive Inequality Measures". En *Review of Economic Studies*: pp. 485-497.

STEWART, Frances

- 2005 *Horizontal inequalities: A neglected Dimension of Development.* Working Paper. Oxford: CRISE Department of International Development, University of Oxford.

SZÉKELY, Miguel

- 2001 *Where from here? Generating Capabilities and creating opportunities for the poor.* Washington: Inter-American Development Bank.

THORP, Rosemary y Maritza PAREDES

- 2010 *Ethnicity and the Persistence of Inequality.* Londres: Palgrave.

TORERO, M., S. JAIME, J. ESCOBAL y H. ÑOPO

- 2004 *The Economics of Social Exclusion in Peru. An Invisible Wall?* Lima: GRADE.

TRIVELLI, Carolina

- 2005 *Los hogares indígenas y la pobreza en el Perú.* Lima: IEP.

- 2007 *Pobreza y políticas sociales.* Lima: CIES.

VAKIS, Renos e Irene CLAVIJO

- 2008 “¿Qué nos dicen los cambios recientes en la pobreza en el Perú? Lecciones para una agenda de Política e Investigación”. En BM, *Una mirada a la evolución reciente de la pobreza en el Perú: avances y desafíos.* Washington D. C.: The World Bank.

VÁSQUEZ, Enrique

- 2004 “Gasto social y niñez: las limitaciones de una gestión”. Informe especial por la inauguración del Observatorio por la Infancia y la Adolescencia. CIUP.

VERDERA, Francisco

- 2007 *La pobreza en el Perú: un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla.* Lima: IEP/CLACSO/PUCP.

WEBB, Richard y Adolfo FIGUEROA

- 1975 *La distribución del ingreso en el Perú.* Lima: IEP.

YAMADA, Gustavo y Juan Francisco CASTRO

- 2006 “Poverty, inequality, and social policies in Peru: As poor as it gets”. Documento de Discusión DD/07/06.

# CULTURA Y DESIGUALDAD:

## DISCRIMINACIÓN, TERRITORIO Y JERARQUÍAS EN REDEFINICIÓN

PATRICIA AMES<sup>1</sup>

Los estudios sobre desigualdad han enfatizado con frecuencia la dimensión económica y distributiva de la desigualdad o bien han señalado el carácter asimétrico de las estructuras sociales (Reygadas 2004). Sin embargo, como señala Gootenberg (2004), para comprender la desigualdad en los países de América Latina, es necesario también atender a sus bases no materiales, es decir, a la persistencia de mentalidades y culturas de la desigualdad.

Un componente particularmente importante de estas culturas y mentalidades, tanto en el Perú como en América Latina, tiene que ver con la forma en la que la desigualdad se ha expresado en función de exclusión étnico-racial. En efecto, se ha señalado que la definición de etiquetas étnicas y raciales forma parte de un conjunto mayor de herramientas utilizadas para clasificar, separar y subordinar (De la Cadena 2007). Así, encontramos que las jerarquías sociales en el Perú, como en otros países latinoamericanos, están fuertemente definidas por bases culturales y raciales, y ello le da un carácter central a esta dimensión de la desigualdad en la región. Ello adquiere especial importancia cuando constatamos que la adscripción a categorías étnicas y raciales ha estado con frecuencia asociada a un acceso restringido a diversos recursos, tanto económicos (Trivelli 2006, 2008) como políticos. Esta situación está vinculada con una gran

---

1. Agradezco la colaboración de Danilo de Assis Clímaco y César Nureña por su asistencia en la revisión bibliográfica para la elaboración de este balance. Asimismo, quisiera agradecer los comentarios de mis colegas del IEP respecto de una versión previa de este documento, especialmente a Carlos Iván Degregori, Julio Cotler, Ludwig Huber, Francesca Uccelli y Ramón Pajuelo.

debilidad en el desarrollo de la ciudadanía, que se constituyó primero a través de una suerte de “república sin ciudadanos” (Flores-Galindo 1988), en la cual los derechos de los indígenas no fueron considerados. Más adelante, y a pesar de las grandes transformaciones democratizadoras en la segunda mitad del siglo XX, se señala la vivencia de “ciudadanías diferenciadas” (López 1997), que implicarían que no todos los peruanos pueden hacer valer sus derechos en la misma medida. Adicionalmente, como señala Callirgos (2006), las identidades étnicas y las relaciones interétnicas han adquirido mayor importancia como objeto de estudio y reflexión en los últimos años, tanto en el ámbito académico como en el de la opinión pública e, incluso, en la arena política.

En el marco de una preocupación institucional más amplia en torno a la persistencia de la desigualdad en un contexto de cambio, nos interesaba indagar cómo se han estudiado y visibilizado las prácticas y representaciones que refuerzan (o cuestionan) los soportes simbólicos de la desigualdad que están ligados a categorías raciales y culturales. Al mismo tiempo, somos conscientes de que lo étnico racial se presenta en interacción con otros factores como clase, género, región y generación, en una suerte de trenza que configura y reproduce las desigualdades sociales (Degregori 1993). Para este balance, consideramos importante, entonces, como señala Santos (2002), atender al estudio de las interacciones jerárquicas en el nivel de la cotidianidad. Es desde esta perspectiva que se hace visible el rol, persistente y, a la vez, cambiante, que el factor étnico racial juega en la definición de las desigualdades sociales. Otra entrada posible tiene que ver con la dimensión que lo étnico racial ha adquirido recientemente en la arena política y en las formas de hacer política, lo cual es tema de otro ensayo dedicado a las políticas de la identidad en este mismo volumen (Huber 2011). Del mismo modo, la debilidad o escaso desarrollo de la ciudadanía, que permite un conjunto de desigualdades en el reconocimiento y ejercicio de derechos políticos, son explorados con mayor profundidad en el ensayo de Remy (2011) acerca de democracia y desigualdad.

Este documento parte por indagar en la discusión en torno al factor étnico racial en las ciencias sociales peruanas en las últimas dos décadas.<sup>2</sup> Al hacerlo, se pueden identificar diversas vertientes; así, por ejemplo, un conjunto significativo de estudios se ha enfocado en el tema del racismo y ha generado todo un debate en torno a si existe o no (y cuál es el tipo particular) el racismo peruano (Manrique 1999, Callirgos 1993, Portocarrero 1993 y 2007, Bruce 2008, Twanama 1992,

---

2. El balance que aquí desarrollamos toma en cuenta los estudios producidos de 1990 en adelante en las ciencias sociales peruanas, principalmente desde la antropología, la historia y la sociología. No fue posible incluir en este balance la bibliografía producida desde los estudios culturales.

Santos 2002). En este debate, la discusión respecto de los orígenes coloniales del racismo ha sido intensa y rebatida por posturas (principalmente desde la historia y la antropología), que estudian, más bien, el modo en que este se recrea en diversas situaciones históricas particulares —tanto en el siglo XIX, como en el XX y el XXI— (Nugent 1993, Mendez 1992 y 2009, Oboler 1992, Poole 1997, De la Cadena 1997).

Estos debates y otros trabajos más recientes señalan la persistencia e importancia del factor étnico racial en la construcción de diferencias y desigualdades sociales (De la Cadena 2004 y 2007, Wilson 2000 y 2007). También es claro que, aunque existe crecientemente una crítica a la discriminación por razones étnico-raciales, no es menos cierto que estas prácticas persisten en múltiples espacios de la vida cotidiana (la escuela, los servicios de salud, el mercado, etc.) y que todavía pueden expresarse en formas brutales, como lo muestra el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) para el caso del conflicto armado interno (CVR 2003).

En la segunda sección, analizamos la construcción de una geografía jerarquizada (y racializada), en la cual se ofrecen representaciones e imágenes culturales y sociales asociadas al territorio y las regiones (De la Cadena 2004) y en las que la clasificación étnica y racial se inscribe en el paisaje (Cánepe 2007, Mercier 2001, Orlove 1993, Poole 1988). Estas representaciones culturales de la geografía resultan particularmente relevantes en una coyuntura como la actual, con un proceso de descentralización en marcha en el que, sin embargo, se evidencian constantemente los límites y conflictos en la relación entre regiones y Gobierno Central, y aparecen en pugna distintas visiones del “territorio” que marginaliza a ciertos grupos y privilegia a otros.

En una tercera parte, presentamos, más bien, cómo las concepciones analizadas se reflejan en las vidas de las personas, en las que expresan y generan desigualdad. Para ello, consideramos estudios de caso que abordan la forma en la que el Estado y sus mecanismos de protección social atienden a la población peruana, caracterizada cultural y racialmente de maneras específicas. Los estudios de caso seleccionados son acerca del programa Juntos (Huber y otros 2009) y la atención a mujeres indígenas en el sector salud (Huayhua 2006, Cárdenas 2007, Nureña 2009). Estos estudios permiten ilustrar la manera en que el Estado se relaciona con determinadas poblaciones. Se identifica en esta relación cómo las visiones culturales y racializadas se imprimen en las políticas sociales.

Finalmente, se abordan las dimensiones culturales en relación con el aparato productivo y los cambios en el mundo del trabajo a partir de los estudios que dan cuenta de las imágenes del mundo laboral elaboradas a partir de categorías

racializadas. Durante la década de 1990, surgieron estudios en torno a las “economías étnicas” (Huber 1997, Steinhaus y Huber 1997) y las formas de trabajo de los migrantes andinos que constituyeron los “otros empresarios” (Adams y Valdivia 1991). Las imágenes sobre “los nuevos ricos” y el “cholo emprendedor”, cada vez más frecuentes en el discurso público y mediático (por ejemplo, Zileri 2007), no han sido, sin embargo, objeto de investigación desde las ciencias sociales en la última década, con pocas excepciones (Suxo 2008).<sup>3</sup>

La última sección de este documento busca poner en diálogo las perspectivas y enfoques revisados a lo largo del ensayo y revisar su potencial aplicación a la situación actual, así como señalar temas y preguntas que surgen a partir del balance realizado y con miras una futura agenda de investigación.

## Desigualdad, discriminación y exclusión étnico-racial

Como ya se ha señalado, en el Perú, las jerarquías sociales han estado fuertemente definidas por bases culturales y raciales. Con frecuencia, las diferencias étnico-raciales se han utilizado para naturalizar y legitimar las desigualdades sociales, económicas y políticas (a las que, con frecuencia, se encontraban asociadas). En las dos últimas décadas, la exclusión étnico-racial y los discursos y prácticas alrededor de la misma han constituido objeto de discusión para las ciencias sociales peruanas desde las diversas posturas que se reseñan en esta sección.

La preocupación por las desigualdades sociales y los mecanismos y discursos que las legitiman están en la base de un conjunto de publicaciones que aparecieron en los primeros años de la década de 1990, abocadas a discutir el tema del racismo en la sociedad peruana, entendido como una desigualdad radical entre las personas (Portocarrero 2007). Sin ánimo de entrar en la discusión específica sobre el racismo, su definición, sus variantes y modalidades, o su existencia misma en el Perú, la discusión que estos trabajos plantean resulta relevante para comprender de qué manera se ha abordado la dimensión étnico-racial como componente constitutivo de la desigualdad, cómo se ha planteado su presencia y orígenes en la sociedad peruana y qué más es necesario saber (por lo tanto, investigar) para comprender la dinámica de su actuación en los procesos sociales actuales.

---

3. Los cuatro temas que se abordan en este balance —exclusión étnico-racial, territorio, protección social y papel del Estado, y aparato productivo y mundo del trabajo— constituyen ejes transversales de análisis que se espera profundizar en el programa de investigación institucional, lo cual ha guiado su inclusión en el presente texto.

Es quizás con la publicación de la versión definitiva de *Buscando un inca* (Flores-Galindo 1988) que se inicia un primer ciclo de discusión y debate en torno al racismo. Alberto Flores-Galindo afirma en uno de los ensayos de esta obra, significativamente titulado “República sin ciudadanos”, que “El discurso racista en el Perú se estructuró alrededor de la relación blanco-indio y después se propaló a otros grupos sociales. La fuente de este paradigma debemos buscarla en el establecimiento de la dominación colonial” (Flores-Galindo 1988: 236). A partir de esta afirmación inicial, en este capítulo, se bosqueja una suerte de biografía del racismo en el Perú, para parafrasear a Elmore (2005), en la cual se enfatiza que el orden colonial se “prolonga” en la República, cómo esta última “hereda” de la Colonia sus conflictos y relaciones raciales (Flores-Galindo 1988: 243) y de qué manera esta “herencia colonial” se constituye en una suerte de “estructura invariable” que llega hasta nuestros días (Flores-Galindo 1988: 258). Flores-Galindo señala variados ejemplos de un discurso explícitamente racista a mediados del siglo XIX, pero enfatiza la continuidad entre un periodo y otro, como puede verse por el uso de las palabras citadas entre comillas, en su búsqueda por los orígenes de un discurso de exclusión y dominación basado en la raza.

Este énfasis en la continuidad de la herencia colonial aparece también con fuerza en varios de los trabajos que se publican en la década de 1990, principalmente por autores como Portocarrero (1993), Callirgos (1993) y Manrique (1992 y 1999). Sin embargo, en la misma época, otros autores plantean más bien una lectura que enfatiza las rupturas, más que las continuidades, entre los períodos colonial y republicano en función de la construcción de un discurso racista, e identifican el siglo XIX como un momento particularmente crítico para ello (Méndez 1992, Nugent 1992, Oliart 1995, Poole 2000). Abordaremos brevemente los argumentos esbozados por ambas líneas de interpretación antes de examinar los trabajos producidos más recientemente.

## La desigualdad racial como herencia colonial

En la misma línea esbozada por Flores-Galindo, Nelson Manrique (1992 y 1999) sostiene que la singularidad histórica del racismo peruano sería que se trata, en esencia, de un racismo colonial. Así, propone una lectura que considere la “larga duración” y rastrea los orígenes del racismo incluso más lejos en el tiempo, hasta el momento previo a la invasión española, durante lo que se conoce como la Reconquista de la península española por los cristianos, donde lo racial, lo cultural y lo religioso se entremezclan para generar un orden excluyente que se traslada a las colonias. Sin embargo, constata la emergencia de diversas formas

de discriminación en la Colonia a raíz del mestizaje y el surgimiento de castas. Este autor sostiene que el inicio de la República no cambia el carácter colonial de las estructuras de dominación y que el racismo antiindígena continúa y permite legitimar el dominio ejercido por las élites criollas y los gamonales del interior. Reconoce, sin embargo, que el racismo va transformándose a lo largo de las primeras décadas de la República en respuesta a un contexto sociopolítico cambiante. En este proceso, se va afianzando un discurso racista y excluyente en las ideas e imágenes que circulan sobre la nación peruana, pero se delinean también la presencia de proyectos progresistas que buscarían la inclusión del indio (como los de Mariátegui y Arguedas en el siglo XX). Manrique considera que persisten en la actualidad exclusiones étnicas y raciales que operan fundamentalmente en la intersubjetividad social; es decir, en el terreno de las mentalidades, que serían más difíciles de cambiar a pesar de las transformaciones sociales. Por ello, para él, el racismo no ha desaparecido con el mestizaje y los cambios sociales.<sup>4</sup>

El interés por las subjetividades y el inconsciente colectivo para comprender el racismo se enfatiza incluso más en el libro de Gonzalo Portocarrero, *Racismo y mestizaje*, publicado por primera vez en 1993.<sup>5</sup> Portocarrero se apoya en el psicoanálisis y hace uso del análisis de relatos producidos por jóvenes sobre la base de pruebas proyectivas. Aunque este trabajo difiere, por su metodología y objetivos, de los ensayos de corte histórico que realizan Flores-Galindo y Manrique, comparte con estos autores un punto de partida fundamental: el pasado colonial continuaría presente en la actualidad y constituiría un referente para entender los conflictos del país, ya que, a pesar de un conjunto de cambios sociales, “Se mantienen vigentes patrones de interacción de clara estirpe colonial” (Portocarrero 1993: 9).<sup>6</sup> Más aún, Portocarrero propone que ciertos procesos históricos de larga data han originado un conjunto de resentimientos, temores y culpas en los individuos, y que intervienen en las interacciones cotidianas del presente. De tal manera, resalta la continuidad de la desigualdad y los efectos de largo plazo de dicho pasado colonial en el campo de las mentalidades colectivas y las subjetividades individuales.

4. En publicaciones más recientes —por ejemplo, Manrique (2009)—, así como en sus columnas de opinión en los diarios *Perú 21* y *La República*, el autor mantiene una postura similar, que enfatiza la continuidad y larga duración de la mentalidad racista.

5. El libro se reedita posteriormente e incluye otros ensayos (Portocarrero 2007).

6. En un texto anterior (Portocarrero 1992), el autor indica, por el contrario, que el racismo sería una construcción del siglo XIX y que no se había dado durante la Colonia, pero la mayor parte de su producción (anterior y posterior) suscribe más bien la tesis de la “herencia colonial” que la del origen moderno del racismo.

Los hallazgos del estudio que realiza con jóvenes de sectores medios y populares sugieren que la cuestión racial es un tema tabú, moviliza sentimientos encontrados y aparece de manera silenciada, como si los jóvenes hubieran sido entrenados para simultáneamente distinguir y ocultar las diferencias. Sin embargo, los rasgos físicos aparecen claramente como indicadores de clase social en los relatos, y los personajes que los ostentan, en una relación desigual y de inferioridad frente al otro. Así, Portocarrero concluye señalando que:

En el Perú, la movilidad social no ha eliminado las jerarquías de manera que la distancia entre las personas permanece enorme, casi insalvable [...]. Aunque muchos grupos puedan haber cruzado el abismo étnico-cultural que fractura la sociedad peruana, es un hecho que este sigue subsistiendo, se reproduce con cada nueva generación, con el aprendizaje de que hay gente superior y otra inferior. (Portocarrero 1993: 223)

Otra publicación de la misma época (Callirgos 1993) nos muestra una postura similar, que defiende la tesis de la presencia del racismo en el Perú desde la época colonial, las “raíces profundas de esta ideología” en la historia, que se habría ido sedimentando en las mentalidades de los peruanos (Callirgos 1993: 154). Callirgos propone un balance teórico sobre el tema y define al racismo como una construcción histórica e ideológica, pero también como un factor subjetivo que opera a nivel individual. El autor resalta su papel para explicar y legitimar las desigualdades sociales y, así, justificar cierto orden de dominación. Su interpretación histórica sigue la línea trazada por Flores-Galindo y Manrique, mientras que su énfasis en la subjetividad lo acerca al trabajo de Portocarrero.

Así, como Portocarrero, señala que, con frecuencia, se niega y oculta el discurso racista, pero que este aflora constantemente, tanto en la vida cotidiana como en situaciones de crisis social. Esto permite constatar un doble discurso: el oficial sobre la igualdad de todos los ciudadanos y el que instila prejuicios e ideas racistas desde la socialización temprana. Sus entrevistas y encuestas muestran que lo racial con frecuencia se asocia a indicadores culturales y de estatus socioeconómico, y trata de ocultarse o evadirse. Desde una perspectiva histórica, señala, asimismo, que las imágenes y estereotipos racistas cambian y se transforman a lo largo del tiempo, influidos por procesos sociales específicos. Como Portocarrero, insiste en la dimensión subjetiva individual y en cómo el racismo tendría consecuencias negativas en la autoestigmatización y la negación de la propia identidad, y, debido a ello, en el ámbito colectivo también, en los desencuentros sociales y culturales que impiden conformar una identidad colectiva de país.

El peso de la “herencia colonial” es criticado, sin embargo, por otros autores, que consideran necesario tomar en cuenta otros factores. Por ejemplo, Twanama

(1992) critica la imagen de un país sobredeterminado por su pasado y considera necesario tomar en cuenta los acelerados cambios que experimenta la sociedad peruana en la segunda mitad del siglo XX. Su ensayo enfatiza, asimismo, la necesidad de tomar en cuenta cómo la discriminación aparentemente racial (el “cholo”) incorpora otros elementos como la clase o el nivel socioeconómico, la cultura en lo que respecta al nivel educativo y el dominio del lenguaje, y la residencia o lugar de origen (urbano/rural).

Pero es quizás en *El laberinto de la choledad* (1992) donde pueden encontrarse mayores elementos de contraste. Guillermo Nugent propone un esquema interpretativo diferente al planteado por la hipótesis de la herencia colonial: para este autor, habría sido la Generación del 900 la que elaboró su imagen del pasado basada en la arcadia colonial. La Lima “blanca” sería, por tanto, más una creación republicana que un remanente del pasado. Por ello, Nugent confronta directamente las interpretaciones historicistas antes señaladas al afirmar que “Lo que es mostrado como inevitable resultado de una historia milenaria resulta tener raíces bastante más cercanas y por tanto fácilmente desbaratables por nosotros si nos lo propusieramos” (Nugent 1992: 108). Constata, asimismo, que esta legitimidad pasadista instalada en las relaciones cotidianas entra definitivamente en crisis tras las reformas iniciadas a partir de 1968. Sin embargo, esta crisis habría dado paso a una versión cruda de la jerarquización, que pasa a ser percibida directamente como desigualdad y que, lejos de generar una ola igualitaria, esta situación “Ha mostrado las ventajas y eficacia de la desigualdad, del dominio de quién es más fuerte” (Nugent 1992: 86).

Nugent plantea una reflexión en torno al término ‘cholo’, el cual, en apariencia, alude a una condición racial, pero, constata, resulta esquivo a una definición sustantiva inequívoca. Más bien, el autor resalta que ‘cholo’ constituye la expresión y término preferido para jerarquizar quién es más y quién es menos. Su estudio pone, por lo tanto, el acento en el carácter eminentemente jerárquico de la sociedad peruana y de las interacciones sociales que tienen lugar en su interior, así como en el carácter relacional del “choleo”. Nugent señala, asimismo, que la ideología del mestizaje en el Perú, lejos de invalidar la discriminación, se constituye en un discurso puesto al servicio de la discriminación y en el agente más efectivo para desarrollar la intolerancia frente a las diferencias (Nugent 1992: 48), lo cual también se recoge en el trabajo de Callirgos (1993) ya citado.

En un balance crítico respecto de estos y otros estudios, Santos (2002) enfatiza, al igual que Twanama y Nugent, la necesidad de considerar los diversos procesos históricos ocurridos en los últimos cincuenta años y la medida en que han afectado las relaciones jerárquicas en el nivel de la cotidianidad, para comprender

más claramente el papel de lo físico racial y su conexión con otros factores socio-culturales. Santos sostiene que las ideas y prácticas racistas no han desaparecido, sino que asumieron formas complejas, híbridas y sutiles que no se agotan en lo racial. Siguiendo a Quijano (2000), señala que subyacen a las categorías raciales múltiples contenidos socioculturales que varían según contextos, espacios, regiones y perspectivas. Otro conjunto de trabajos, que examinaremos a continuación, apuntan justamente en esa dirección.

## **La desigualdad racial como construcción moderna y sociocultural**

Mientras el debate reseñado líneas arriba tenía lugar entre sociólogos e historiadores predominantemente, desde otras vertientes de la historia y desde la antropología, empezaban a surgir un conjunto de trabajos de autoras peruanas y “peruanistas”. Un rasgo común a estos trabajos es que, a diferencia de la hipótesis de la herencia colonial, y más cerca de planteamientos como los de Nugent, estas autoras plantean que el racismo constituye una construcción moderna y sitúan en el siglo XIX la génesis de un activo proceso de reformulación de las ideas sobre las razas, en diálogo con discursos europeos, pero también con las necesidades de legitimación y control de las élites gobernantes. Así, por ejemplo, de acuerdo con Patricia Oliart:

El racismo oligárquico del siglo pasado se desarrolla y legitima mayormente bajo el influjo del “racismo científico” europeo y del auge de las teorías darwinista; y se vuelca en la práctica cotidiana no como una prolongación del pasado colonial, sino como parte de un aplicado esfuerzo de la élite limeña que responde a la necesidad de redefinir las diferencias sociales para implementar el nuevo ordenamiento jerárquico de la república. (Oliart 1995: 262)

Tras la Independencia, la necesidad de las élites criollas de construir discursos que legitimasen su monopolio del poder y del gobierno de la nueva nación se aborda en el trabajo de Cecilia Méndez (1992). Ella muestra evidencias del complejo proceso de construcción de imágenes de identificación con el pasado incaico que legitimaban el “derecho a gobernar” de la clase alta limeña, mientras que, paralelamente, se atacaban y vapuleaban los orígenes serranos e indígenas de líderes provenientes del interior del país y se construía una imagen empobrecida y deteriorada del indio. El proceso de expropiar a los indios de toda participación en la política republicana no fue, sin embargo, inmediato, sino que se consolidó prácticamente a finales de siglo con la Constitución de 1896, que impidió el voto

a los analfabetos (Méndez 2006 y 2008). En el estudio ya citado de Oliart, ella analiza los diversos estereotipos raciales y de género que se construyen y circulan sobre diversos grupos sociales de la época (limeños, europeos, indios, negros). Al hacerlo, muestra sus ambigüedades y transformaciones según las circunstancias históricas en que se produjeron, y muestra, de tal modo, que el racismo peruano, lejos de ser algo natural o inevitable, es el resultado de relaciones sociales entre actores diversos.

En la misma línea, el trabajo de Oboler (1996) aborda las transformaciones de los estereotipos raciales en la sociedad limeña contemporánea. Oboler reconoce que, si bien los prejuicios raciales siguen vigentes, existe una ambigüedad hacia grupos como los chinos y cholos, que indicaría no solo la persistencia de los atributos negativos que tradicionalmente se les ha atribuido, sino también el cambio de estas imágenes a partir de la mayor visibilidad y las historias de éxito de estos grupos. En todo caso, coincide en enfatizar que las representaciones de los miembros de grupos étnicos particulares se transforman de acuerdo con los contextos históricos en los cuáles se producen.

A este respecto, resulta también interesante el trabajo de Larson (2007) sobre los discursos liberales en torno a la educación del indígena boliviano y sobre cómo diversos proyectos entran en pugna para redefinir el tipo de educación y de participación del indígena en la nación a principios del siglo XX. Una problemática similar para el caso del Perú de mediados del siglo XX es analizada por De la Cadena (2007). Así, en Larson se expresa que, por un lado, se propone un ambicioso programa de alfabetización para integrar a la población campesina, promover el mestizaje, el blanqueamiento y el mejoramiento racial, y, por otro lado, surgen temores ante la degeneración que dicho mestizaje podría causar y se instaura un discurso que privilegia la pureza racial y la necesidad de preservar al indio en su “estado natural”, y ofrecerle una educación manual, no letrada. Se buscaba, así, prevenir su incursión en el espacio de la ciudad letrada.

Si bien los trabajos de Oliart y Oboler se centran en la sociedad limeña, estudios en otras áreas del país apuntan en similares direcciones. El trabajo de Wilson (2000), por ejemplo, en la región de Tarma muestra similares procesos de “re-creación” y representación de la relación entre blancos, indios y mestizos al analizar la cultura popular en la primera mitad del siglo XX. Partiendo de la comprensión de las categorías étnicas y raciales que se instalan en la Colonia, Wilson muestra que estas se reconfiguran y transforman en el periodo poscolonial. El activo proceso de creación, reformulación y negociación de las identidades étnicas y raciales queda aún más en evidencia en el trabajo de De la Cadena (1997) sobre las mestizas cusqueñas, vendedoras del mercado, donde la autora muestra

las formas en las que diversos actores crean discursos distintos sobre ellas, desde sus propias posiciones y proyectos en pugna, y cómo estas mestizas producen, a su vez, discursos sobre su propia identidad.

Posteriormente, en su libro *Indígenas mestizos*, que da continuidad a lo ya iniciado en sus anteriores trabajos, De la Cadena (2004) articula el análisis de discursos nacionales y regionales en torno de los conceptos de ‘raza’ y ‘cultura’, y propone que el primero, en el Perú, es definido en gran medida en función del segundo: “La raza fue construida culturalmente y la cultura fue definida racialmente”. Así, en el proceso de determinar quién es indio y quién mestizo en la sociedad cusqueña, la educación, la alfabetización, el lugar de residencia (urbano), el éxito económico e, incluso, el hecho de compartir prácticas indígenas constituyen rasgos que definen al segundo en contraposición con el primero, al cual además se le atribuye una existencia miserable, razón por la cual nadie quiere ser etiquetado como tal.

Se trata de un proceso de “desindianización” en el cual se reproduce y se enfrenta el racismo al mismo tiempo. Indios y mestizos son categorías que surgen de interacciones particulares. En la definición cultural de ‘raza’, la moral y la educación ocupan un lugar central y permiten que las diferencias de educación, imbricadas con las etiquetas raciales, a su vez sensibles al género, la geografía y la generación, legitimen las jerarquías sociales. Como Larson para el caso boliviano, De la Cadena identifica proyectos en pugna entre los intelectuales cusqueños y el discurso limeño. Entre ellos se encuentra un rechazo al mestizaje y la necesidad de preservar al indio en su “lugar natural” para evitar su degradación moral. El abordaje histórico y etnográfico de esta obra permite ver no solo cómo las ideas acerca de la etnicidad se transforman y recrean en el tiempo, sino también que crean un marco procesual más que un modelo estático, lo cual debe ser tenido en cuenta en investigaciones sobre el tema.

Desde una perspectiva algo diferente, más cercana a la antropología política, el trabajo de Degregori et ál. (1999), en Ayacucho, muestra un activo proceso de reconstrucción de jerarquías y cambios en el acceso al poder político en las últimas décadas por parte de grupos antes excluidos, como los campesinos quechua-hablantes de los anexos. Como he señalado en un trabajo anterior (Ames 2009), el perfil de las nuevas autoridades que emerge de esta investigación, así como de otros trabajos (Huber 2008, Grompone y Barrenechea 2008) resalta la importancia de la mayor educación que han logrado los nuevos líderes de origen indígena y muestra que el mayor acceso a educación formal (antaño muy desigual para poblaciones indígenas con respecto a las no indígenas) ha implicado un conjunto de cambios en las sociedades rurales, entre los que destacan, justamente, aquellos

de orden político. Ello abona en dirección al rol que crecientemente estaría cumpliendo la educación en la definición de jerarquías y desigualdades sociales.

Es necesario señalar la importancia que se le da en varios de los trabajos ya mencionados (Oliart 1995, De la Cadena 1997 y 2004) a los vínculos entre género, raza y etnicidad. El ya clásico trabajo de De la Cadena (1996) titulado significativamente “Las mujeres son más indias”, así como los trabajos de Stolcke (1994) ponen de manifiesto la forma en la que las etiquetas étnico-raciales afectan especialmente a las mujeres en ciertos contextos.

De otro lado, como complemento a lo anterior, el trabajo de Deborah Poole (2000) sobre la economía visual del mundo andino y sus articulaciones con la emergencia y activa construcción del discurso racial da particular importancia al vínculo con los procesos globales en los que se enmarca dicho discurso; concretamente, con la expansión de los imperios coloniales europeos durante el siglo XIX. La autora explícitamente toma distancia de la postura que considera la jerarquía entre las razas como una consecuencia lineal del dominio colonial español, y, más bien, enfatiza el carácter moderno del discurso racista europeo y latinoamericano y la importancia de diversas fases del colonialismo europeo en la construcción de diversos órdenes de discurso. Reconoce, al mismo tiempo, que “El discurso racial es poderoso precisamente por las formas en las que continuamente refrasea y pone en movimiento antiguas comprensiones acerca de la diferencia, la apariencia, la fisionomías y la moralidad” (Poole 2000:263).

Quizás esta última cita permite resaltar uno de los aspectos más prometedores de este conjunto de trabajos: más allá de dónde se sitúe el origen del discurso racial actual (en los tiempos coloniales o en el más próximo y moderno siglo XIX), es su carácter flexible, movedizo, en constante reelaboración y construcción lo que emerge de estos estudios, frente a una mirada previa más rígida sobre la continuidad y la permanencia.<sup>7</sup> Asimismo, el diálogo que existe entre la construcción y negociación de un discurso racial y los contextos y situaciones históricas en los que este emerge y se consolida es particularmente provechoso para abordar el estudio de nuevas situaciones y escenarios en un contexto cambiante en el que, sin embargo, se reeditan nuevas situaciones de discriminación, prácticas de exclusión y búsquedas de “exclusividad”.

---

7. Para una discusión sobre el origen del discurso racial desde distintas perspectivas y tradiciones académicas y el papel de América en la constitución de la categoría de raza, véanse Thompson (2007); De la Cadena (2007), quien rastrea la “genealogía” de la raza; y Stolcke (1994), que vincula la discriminación religiosa del siglo XV con el surgimiento del racismo.

## El retorno de la exclusión étnico racial a la agenda de discusión

En los últimos años, el peso de la identidad étnico-racial en las desigualdades y exclusiones que atraviesan la sociedad peruana ha sido debatido desde diversos ángulos y a partir de diversas coyunturas. En este último apartado, quisiera referirme brevemente a dos momentos ligados a la producción y circulación de interpretaciones académicas. El primero de ellos se refiere a la presentación, en el año 2003, de los resultados de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR) y a lo que nos dice sobre el rol de la desigualdad racial y étnica en la guerra interna. El segundo alude a los intercambios ocurridos, entre 2007 y 2008, entre diversos intelectuales sobre el racismo en la sociedad peruana, que tuvieron lugar principalmente en medios de comunicación impresos y en la blogósfera.

—I—

### Conclusión 6.

La CVR ha podido apreciar que, juntamente con las brechas socioeconómicas, el proceso de violencia puso de manifiesto la gravedad de las desigualdades de índole étnico-cultural que aún prevalecen en el país. Del análisis de los testimonios recibidos, resulta que el 75% de las víctimas fatales del conflicto armado interno *tenían el quechua u otras lenguas nativas como idioma materno*. Este dato contrasta de manera elocuente con el hecho de que la población que comparte esa característica constituye solamente el 16% de la población peruana de acuerdo con el censo nacional de 1993. (CVR 2003: VIII, 246; énfasis añadido.)

Quizás el dato que más llamó la atención de la opinión pública y nos obligó a reconocer la poca “igualdad” con que la violencia trató a los peruanos fue la estadística acerca de las víctimas de la violencia y su concentración en la población de origen indígena, como lo expresa la sexta conclusión del *Informe Final* de la CVR arriba citada. Los resultados del trabajo de la CVR señalan que la discriminación étnica y racial fue un elemento presente en el conjunto del proceso de violencia y que influyó significativamente sobre los comportamientos y percepciones de los diversos actores, aunque casi siempre de manera encubierta. La CVR reconoce que el conflicto no tuvo un carácter étnico explícito y considera al Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso (SL) como movimiento social y político. Sin embargo, ello no quita que el conflicto estuvo cargado de elementos raciales, étnicos y regionales que actuaron de manera entrelazada y

acentuaron la violencia. El racismo y la discriminación fueron inmanentes a las prácticas de violencia de todos los actores, tanto entre los miembros de los grupos subversivos como entre los de las fuerzas armadas. El racismo y la discriminación afloraron sobre todo en los momentos en que se ejerció la violencia física, mediante categorías raciales que estigmatizaron a las víctimas como indios, cholos y serranos. Los criterios raciales se superpusieron con aquellos de diferenciación social y de estatus, y todo ello influyó sobre la violencia en todos los escenarios del conflicto. Si las diferencias étnicas y raciales venían siendo erosionadas por los procesos de modernización de las décadas previas, la violencia propició que diversos actores del conflicto se reappropriaran dichas diferencias para justificar sus prácticas de violencia.

La CVR puso a la sociedad peruana frente a un espejo en el que pocos querían reconocerse. Entre los elementos negados y silenciados se encuentra, justamente, el tema de la exclusión étnico-racial y las desigualdades que mantienen a los sectores pobres, campesinos e indígenas en situación de marginación y exclusión social. Enfrentar esta situación y crear una identidad colectiva respetuosa de las diferencias es uno de los llamados de la CVR sobre el que, sin embargo, poco se ha avanzado.

## —II—

En 2007, casi treinta años después de que la publicación de *Buscando un inca* diera origen a un conjunto de trabajos sobre el tema, eventos variados dieron pie al reinicio de un debate sobre el peso de la desigualdad étnico-racial y el racismo en la sociedad peruana. El debate generó intercambios en *blogs* y columnas periodísticas en los que participaron diversos intelectuales (y público en general). Por un lado, en el verano de 2007, se hace una intervención colectiva en un exclusivo balneario limeño para protestar contra actitudes discriminatorias hacia las trabajadoras domésticas y la privatización del espacio público (conocido como el Operativo Empleada Audaz); posteriormente, circula un video y se generan posturas encontradas en torno de un afiche para el festival de cine de Lima; más adelante, el debate se prolonga con la publicación, el mismo año, del libro *Nos habíamos choleado tanto*, del psicoanalista Jorge Bruce, y con la reedición del libro de Gonzalo Portocarrero, *Racismo y mestizaje y otros ensayos*. El libro de Bruce problematiza el racismo y la ausencia de un tratamiento al mismo en la teoría psicoanalítica. Asimismo, intenta demostrar que, en el Perú, el racismo continúa siendo una experiencia que contamina las interacciones cotidianas, a pesar de que algunos autores, como Martín Tanaka, señalen cambios positivos

al respecto. Usa como ejemplos paradigmáticos la estética, la publicidad y experiencias de terapia en las cuales el racismo sale a relucir.<sup>8</sup>

No es mi ánimo reseñar en extenso el debate que estos eventos generan, pero sí traerlo a colación, pues mostró, nuevamente, que el tema moviliza, ya sea para negar o para denunciar los rasgos de una sociedad cuya desigualdad sigue teniendo fuertes bases étnico-raciales y culturales. Dos son las primeras posturas que emergen del debate en cuestión: una, encabezada por Nelson Manrique, según la cual, a pesar de los cambios económicos y sociales de las últimas décadas, las mentalidades no habrían cambiado en la misma medida. Ello explicaría la persistencia del racismo y las actitudes y prácticas discriminatorias, entre otros problemas del país (en esencia, se trata de la postura ya reseñada en la primera parte de este trabajo). La otra es liderada por el politólogo Martín Tanaka, quien señala que el cambio en las mentalidades antecedió a los cambios económicos y sociales, e indica como evidencias la intensa migración, la “cholificación” y otros procesos mediante los cuales “los de abajo” contestaron actitudes y prácticas racistas.<sup>9</sup>

Para Tanaka, “el racismo ya fue” y si nos escandaliza hoy es justamente porque lo vemos como un arcaísmo. Sin embargo, la falta de empoderamiento o de herramientas para hacer valer sus derechos permitiría que amplios sectores continúen siendo discriminados. La solución, por ello, sería buscar salidas institucionales y legales para que esto no suceda. Esta postura generó muchas reacciones que enfatizaban el rol activo que sigue cumpliendo el racismo en las interacciones cotidianas de los peruanos. Tanaka reconoce que esto efectivamente es así, pero enfatiza que lo es en mucha menor medida de lo que lo era hace cuarenta años y resalta el carácter positivo y espectacular del cambio que hemos vivido como sociedad, la democratización social resultante y la existencia de una discriminación de bases más socioeconómicas que raciales. Aquí habría que recordar que el trabajo de De la Cadena (2004) ya había mostrado convincentemente que, incluso cuando “los de abajo”, por usar una expresión de Tanaka, elaboran mecanismos para contestar y hacer frente a la discriminación y el racismo, lo hacen de forma que reproduce, a su vez, las jerarquías y los discursos discriminatorios.

En este debate, la historiadora Cecilia Méndez, cuyo trabajo ya hemos presentado, propone una salida a las dicotomías planteadas entre la herencia colonial

- 
8. El libro de Portocarrero mantiene en esencia las posiciones ya planteadas en su primera versión, por lo cual no lo reseñamos nuevamente.
  9. La postura de Tanaka puede revisarse en su blog, en <<http://martintanaka.blogspot.com/2007/02/sobre-la-persistencia-del-racismo-y-la.html>>, el cual incluye también sus columnas de opinión publicadas en *Perú 21*.

y la democratización actual. Lejos de negar la existencia del racismo, señala que este debe ser leído más bien como un fenómeno actual que es respuesta también a una situación actual. Partiendo de ejemplos en otras latitudes y de la propia historia peruana, indica que, justamente, la democratización social habría generado respuestas excluyentes desde los sectores que se resisten a la “igualación”, y crean sus propias estrategias y espacios de segregación. Señala que “Aunque es verdad que la discriminación racial en el Perú no se comprende sin nuestro pasado colonial, es un error suponer que el racismo es un rezago colonial; es, más bien, una construcción ‘poscolonial’; un intento de detener la posibilidad real de que todos sean cada vez más iguales” (Méndez 2007). Esta línea de indagación nos parece más prometedora, porque nos obliga a examinar la realidad actual y los procesos que se están dando para construir activamente desigualdades que tienen todavía un componente étnico racial, entrelazado con otros factores.

Finalmente, es necesario señalar que, en el Perú, se ha investigado sobre todo la dimensión étnico-racial y su relación con la exclusión social y los mecanismos de desigualdad para el caso de la población indígena y, en particular, andina. Como señalan Valdivia, Benavides y Torero (2007) y Valdivia del Río (2008), son aún escasos los trabajos sobre afrodescendientes. Tocón y Petrera (2002) señalan que la población afrodescendiente constituye entre un 5% y un 10% de la población peruana y que se ubica principalmente en los valles costeños y en los barrios populares de las ciudades de la costa. Una revisión de la historia de este grupo desde su llegada al Perú en la Colonia hasta la actualidad lleva a las autoras a afirmar la construcción de estereotipos negativos sobre los afrodescendientes en otros grupos étnicos (blancos, indígenas, etc.) que resaltan la inferioridad de este grupo. Aunque no encuentran evidencia de una mayor pobreza de la población negra con respecto a la no negra en los estratos más bajos, sí señalan un menor nivel educativo, así como estereotipos ocupacionales. De igual modo, Valdivia et ál. (2007), en un análisis comparado de la problemática de la exclusión social entre grupos indígenas y afrodescendientes, indican los mayores problemas que enfrenta este último grupo y que tienen que ver con la segregación ocupacional, el acceso a educación superior y la discriminación racial. Este trabajo, por su carácter comparativo, hace un énfasis en la forma diferenciada en que operan los procesos de exclusión social y desigual acceso a servicios, trabajo y representación política en distintos grupos sociales, y resalta que las características de sus desarrollos organizativos y su vinculación con la estructura social en su conjunto configuran diferencias en el tipo de exclusión que experimenta cada grupo.

Tanto Valdivia et ál. (2007) como Tocón y Petrera (2002) señalan que existe poca participación política entre la población afrodescendiente, así como una

organización propia todavía débil, si bien estas últimas autoras señalan diversos antecedentes organizativos: las agrupaciones culturales y religiosas de diversas épocas, las organizaciones políticas influidas por los movimientos sociales favorables a los derechos civiles de las décadas de 1960 y 1970, y los organismos no gubernamentales de la década de 1980 con su perspectiva de derechos. Valdivia del Río (2008), por su parte, señala que la mayoría de las investigaciones realizadas sobre la población afroperuana desde la antropología o la historia han homogeneizado al conjunto, al abordarlo como un grupo étnico con una identidad compacta, sin considerar elementos de análisis como género, etnicidad y clase. Esto habría invisibilizado particularmente a las mujeres afroperuanas. Ya Stolcke (1994) había hecho una crítica en la misma dirección a la historiografía colonial y la notable ausencia a estudios sobre la violencia contra las mujeres durante la Colonia, particularmente las mujeres indígenas y negras.<sup>10</sup>

## Imágenes del territorio: una geografía jerarquizada

Las imágenes del “indio” a las que nos hemos referido en la primera parte de este documento no solo vienen definidas por criterios raciales y culturales, sino también geográficos, como bien lo indican Larson (2008) y De la Cadena (2007). En sus estudios, podemos ver que, para los discursos racistas en Perú y Bolivia, ‘indio’ es aquel que vive en el campo, y mantener la pureza racial o propiciar el mestizaje pasa necesariamente por fijarlo en su lugar, en el primer caso, o permitir su movimiento y promover su urbanización, en el segundo. La definición de las categorías raciales se ve, por lo tanto, cruzada por criterios residenciales. En una operación inversa, otros autores (Poole 1988, Orlove 1993, Mercier 2001, Cánepe 2007) muestran cómo la geografía resulta también racializada en el imaginario y la práctica social. Esta sección aborda esta problemática y los estudios que han dado cuenta de ella.

En su temprano trabajo acerca de Chumbivilcas, Poole (1988) emplea la noción de ‘paisaje’ para explorar el espacio geográfico como construcción social y busca mostrar el vínculo entre poder, ideologías populares y representaciones del espacio social (o territorio) a partir del estudio del abigeato y su relación

---

10. Existen estudios históricos y culturales sobre otros grupos de la población peruana, pero no entran directamente en el debate sobre la desigualdad, la exclusión y la discriminación que aquí planteamos. Al respecto, puede consultarse, entre otros estudios, para la población de origen asiático, el trabajo de Rodríguez Pastor (2001) sobre los chinos, y el de Morimoto (1999) sobre los japoneses; para la inmigración italiana y europea, véase Bonfiglio (1993 y 2001); y, para la inmigración árabe, véase Bartet (2005).

con el gamonalismo en la provincia. En este trabajo, Poole propone que las representaciones culturales (del territorio y de la provincia) no son meras curiosidades antropológicas o, peor todavía, “folclóricas”, sino que reflejan la constitución histórica misma del poder económico y político en dicha provincia. La representación cultural de la geografía tiene un peso importante en la configuración de la identidad local.

El trabajo de Orlove (1993) explota aún más esta idea de la construcción social del territorio al comparar los sistemas de pensamiento geográfico sobre el territorio peruano en la época colonial y republicana. Muestra que mientras el orden colonial enfatiza diferencias raciales dentro de un espacio balanceado y homogéneo, el orden republicano enfatiza las diferencias regionales entre lugares, habitados por una población supuestamente homogénea, pero subrepticiamente racializada. Su análisis del surgimiento de un discurso geográfico durante los inicios de la República, principalmente en el siglo XIX, es particularmente relevante. El autor muestra cómo, en contraste con la concepción del territorio en la época colonial, cuando se describía predominantemente a partir de zonas más acotadas y en función de sus características de temperatura y humedad, durante la época republicana, se instaura una visión tripartita del territorio (costa, sierra, selva) sobre la base de un nuevo criterio: el de la altura. Más allá del cambio en los criterios clasificatorios, es revelador el contraste entre la visión colonial, que describe la diversidad geográfica del territorio peruano en términos positivos, puesto que promueve la riqueza de la zona y permite admirar la creación de Dios, con el discurso republicano, en el que, por el contrario, los Andes son presentados de manera más bien negativa, como un obstáculo para la integración nacional, al obstruir la circulación de bienes y personas hacia la costa.

La comparación entre los discursos geográficos de distintas épocas muestra que no existe una sola representación geográfica posible. Es particularmente notorio cómo, durante el siglo XIX, en el marco de la construcción del Estado nacional, se insistió en una narrativa que resaltaba los temas de obstáculo, integración y progreso, y se enfatizaban las tareas pendientes y el camino que debía recorrer la civilización: de la costa —donde la tarea civilizadora ya estaría casi cumplida—, cruzando los Andes —donde se halla aún en camino—, hacia la selva —donde estaría escasamente iniciada—. Hay que entender el contexto económico mundial en el cual estuvo inscrito el país por aquel entonces, que demandaba la salida de los productos comercializables por vía marítima, y hacia de las vías de penetración transversales herramientas indispensables y, a la vez, “complicadas” por la geografía.

Por su parte, Mesclier (2001), al analizar los discursos políticos y económicos del siglo XX, señala que las tres “regiones naturales” del Perú son un instrumento para pensar el territorio y atribuir roles (a veces complementarios, pero no necesariamente equivalentes) a cada porción de este y para legitimar políticas que se refieren a una lógica territorial. Coincide con Orlove, pues apuntan a una misma dirección: a pesar de su aparente “naturalidad”, estas imágenes de la geografía van aparejadas de proyectos políticos y económicos diversos, crean imágenes de orden, y oscurecen al mismo tiempo otras visiones y proyectos alternativos. En efecto, han sido planteadas diversas representaciones que reivindican la diversidad, la riqueza ecológica y la complementariedad, como señala Mesclier (2001) al analizar las propuestas de Pulgar Vidal y otros intelectuales del siglo XX. Sin embargo, ciertas representaciones se han impuesto como las más válidas en determinadas coyunturas. De otro lado, esta desigual visión del territorio y su rol en la integración, el progreso o el desarrollo, se extiende a sus habitantes.

En efecto, en el marco del discurso geográfico, señala Orlove (1993), los escritores republicanos se ven en la necesidad de “situar” a determinados grupos de la población. Surge, así, influenciado por el determinismo ambiental, el vínculo crucial entre los indios y los Andes, en el cual los primeros serían los habitantes de los segundos, y los Andes, el lugar natural de los indios. Esta ubicación también implicaría cualidades naturales derivadas del ambiente, como el aislamiento, la tristeza y el vacío; la tenacidad y dureza; o el silencio y la inmovilidad, etc. Estas cualidades se adjudican a los indígenas como reflejo de la geografía montañosa e inhóspita de los Andes. Como los Andes, sus habitantes, los indios, se ven también como obstáculos para la integración y retardan el progreso nacional. Esta especialización de la población, dice Orlove, se convierte en una manera segura de hablar de la raza en una era de ciudadanía. Mesclier (2001) también señala que la tripartición permitió pensar el territorio en función de segregación racial y social, con los indios y los Andes en el centro de estas representaciones.

Un resultado de esta organización de la geografía y de la población es que los indígenas de la costa y los de la selva desaparecen del discurso geográfico (Orlove 1993). Sobre los primeros, cesa de identificarse la diferencia étnica o racial y sobre los segundos se proponen nuevas categorías como ‘aborígenes’ o ‘tribus primitivas’, o simplemente se los ignora al considerar a la Amazonía como un espacio largamente despoblado y vacío. Otro resultado es la separación regional y racial que pasa a definir la geografía peruana. El camino de la civilización pasaría entonces por superar esos obstáculos que separan e integrar a los lugares y las gentes en el Estado nacional. La tarea ya estaría casi cumplida en la costa, en camino en la sierra, pero escasamente iniciada en la selva. El enfoque de estos autores

es extremadamente sugerente en el contexto actual, en el que las imágenes del territorio, la población que lo habita y las actividades que se desarrollan en él vuelven a ser objeto de disputa desde el poder central y entre varios actores, y las identificaciones étnico-raciales emergen nuevamente entre los términos de discusión. En un contexto de descentralización, además, valdría la pena explorar con mayor detenimiento las imágenes diversas sobre cada región y el papel que desempeñan en sus relaciones con el poder central y con otras regiones.

Cánepa (2007) sigue a estos autores al afirmar que, en el Perú, las identidades se conciben como condiciones esencialmente ligadas a una ubicación geográfica. En este contexto, se interesa por la migración y el desplazamiento, y por cómo, a pesar de que la primera ha generado procesos de democratización, a su vez, ha reforzado ciertas formas de exclusión étnica y geográfica. En ello, sigue los planteamientos de Poole (2000) y De la Cadena (2004) sobre el simultáneo proceso de reivindicación de cierta identidad indígena y, a la vez, un distanciamiento del indígena real, que se convierte en un otro étnica y geográficamente distante. Cánepa usa este esquema para plantear que la narrativa del cholo emergente estaría funcionando como un mecanismo que simultáneamente incluye y excluye, y que resultaría funcional a la re-invención del centralismo limeño tras las transformaciones ocurridas en la segunda mitad del siglo XX. Usando el caso de Paucartambo, muestra cómo el mestizaje se plantea como resultado de una sucesión de desplazamientos, tanto del pueblo mismo como, posteriormente, de la gente que migra fuera de él. Del mismo modo, al analizar el discurso de un empresario cusqueño exitoso y residente en Lima, enfatiza cómo su narrativa no se basa solo en momentos sucesivos que marcan un desarrollo evolutivo en el tiempo, sino que se presenta también como una secuencia de desplazamientos espaciales que marcan locaciones geográficas. En esta narrativa de tránsito de una condición indígena, pobre, campesina y marginal hacia el éxito y la autoestima, no solo la migración (y, por ende, el desplazamiento), sino también la educación cumple un rol central, a la vez que se asocia también a la migración.

En conjunto, estos trabajos ofrecen varias opciones interesantes de explorar, que no han sido todavía muy explotadas en el medio peruano, en el cual hemos encontrado las (escasas) referencias citadas. La bibliografía internacional puede ofrecer elementos adicionales para enriquecer un marco interpretativo que permita leer y comprender las características e implicancias de esta geografía racializada y de los procesos de construcción histórica y social de la misma. Así, sería posible comprender los mecanismos que dieron origen y recrean, o mantienen, la vigencia de imágenes persistentes como la de la sierra indígena o la sierra pobre, la Amazonía vacía, la costa moderna, etc., y su relación con las

desigualdades entre regiones y sus poblaciones, y entre el centro y las regiones, que se instalan y mantienen en la actualidad.

Es necesario también atender a cómo estos imaginarios no resultan meras curiosidades antropológicas, sino que tienen implicancias concretas en la vida de las personas. Una forma de verlo es a partir de los servicios de protección social que el Estado ofrece, y el modo en que se vinculan, consciente o inconscientemente, con este entrelazamiento de delimitaciones espaciales y étnicas raciales. La siguiente sección aborda precisamente este tema.

## **El papel del Estado: etnidad y cultura atravesando las políticas sociales**

Una de las interrogantes iniciales sobre la desigualdad tenía que ver con cómo esta se expresa en las políticas sociales y las estrategias de protección social que podrían existir para superarlas. Así, nos preguntábamos: ¿de qué manera el Estado se relaciona con determinadas poblaciones desde visiones culturales y racializadas? ¿Cómo esto se imprime en las políticas sociales? La revisión de algunos estudios de caso significativos permite afirmar que esta relación también se ve influenciada por la localización geográfica de la población, que forma parte integral de esta caracterización, como los apartados anteriores nos han mostrado.

Para iniciar esta sección, es interesante partir de la visión comparada que plantea Sansone (1998), quien analiza experiencias nacionales de políticas públicas destinadas a combatir la desigualdad racial y garantizar el acceso de determinados grupos étnicos o raciales subalternizados a recursos importantes. Entre los países analizados, figuran, de manera prominente, los Estados Unidos, donde, a la par de la existencia de relaciones raciales de tipo polar, con segmentación de base étnica, existe una gran tradición de medidas públicas y leyes que combaten la discriminación racial, así como estudios al respecto. Ello contrasta con los cuatro casos de países latinoamericanos examinados por el autor: Brasil, Colombia, Perú y Venezuela, cuyos sistemas de relaciones raciales se caracterizan, más bien, por divisiones étnicas más fluidas y manipulables individualmente. En estos países, a su vez, han sido relativamente pocas las experiencias de combate a la discriminación racial por medio de medidas legislativas y son escasos los estudios publicados que las analizan. Los países latinoamericanos comparten, por su parte, con variantes, un proceso que pasa por definir a las razas mediante la ingeniería genética, luego por la construcción de un nuevo imaginario social mediado por la configuración de una raza nacional (cósmica/

mestiza/café con leche/etc.) y, en los últimos años, una discusión y reflexión que muestra los límites de este imaginario anterior para la adquisición de la ciudadanía por parte de las poblaciones no blancas.

Podemos ver, en el trabajo de Sansone, varios elementos de la discusión arriba reseñada, lo cual nos remite a la necesidad de, por un lado, enmarcar la reflexión sobre el Perú en una perspectiva comparada, ya que hay quizás demasiado énfasis en los particularismos de la experiencia peruana en algunos de los trabajos revisados, lo que oscurece la identificación de situaciones sociales comunes. De otro lado, este trabajo hace un puente más explícito entre una discusión cuya agenda puede parecer más específicamente académica (aunque su éxito en los *blogs* y la evidencia empírica nos muestran que es una preocupación cotidiana y del “sentido común”) y la necesidad de pensar en políticas públicas que enfrenten de manera más directa esta desigualdad.

Más que abordar este tipo de políticas, en este apartado, nos enfocamos en dos programas o servicios de protección social. El primero es el Programa de Apoyo a los Más Pobres-Juntos, un programa de transferencias monetarias condicionadas para familias en extrema pobreza (con niños menores de 14 años). La transferencia es de 100 soles y las condicionalidades del programa se refieren a la asistencia a los servicios de educación (para los niños entre 6 y 14 años) y salud (para madres gestantes y niños, que incluyen vacunaciones, control de crecimiento y nutrición). La intención del programa es que las familias inviertan en capital humano (salud y educación) para romper el círculo de transferencia intergeneracional de la pobreza y lograr el desarrollo de derechos ciudadanos. Son las mujeres, principalmente, las receptoras de la transferencia. Aunque el programa no está dirigido a población indígena, sino a aquella en extrema pobreza, en la realidad, esta última coincide en buena cuenta con la primera. Ello hace de la interculturalidad una temática y necesidad recurrente en el análisis de la implementación del programa, aunque no ha sido contemplada en su diseño. Así se evidencia en el estudio recientemente elaborado por Huber et ál. (2009). En este trabajo, se realiza un estudio de seis casos en distintas zonas del país que revela que, a pesar de los efectos, en principio, positivos del programa, existen una serie de prejuicios para con la población beneficiaria, así como para con la naturaleza misma del programa.<sup>11</sup>

---

11. Existen otros estudios que abordan diversos aspectos del programa Juntos, pero nos hemos centrado en aquel que tiene mayor información desde una perspectiva cultural. Pueden consultarse también Alcázar (2010), que analiza la calidad del gasto público y la forma en que el programa afecta la oferta y demanda de los servicios asociados a sus condicionalidades, y Jones, Vargas y Villar (2007), que aborda las percepciones de las usuarias sobre el programa y su potencial para articularse con políticas sociales más amplias.

Se puede partir por señalar la naturaleza poco dialógica del diseño del programa, en el que la limitada participación de los propios beneficiarios y sus propias comunidades han generado un conjunto de malentendidos y quejas en relación con quiénes participan o no del programa. Luego, a pesar del objetivo declarado de promover derechos y ciudadanía, algunos promotores de Juntos establecen una relación vertical e impositiva con la población beneficiaria al exigirles condiciones que el programa no contempla. De otro lado, se han generado un conjunto de mitos alrededor del programa, basados en estereotipos de raíces claramente culturales. Por el lado de los propios promotores y funcionarios, pero también de los medios de comunicación, surgen mitos como el de la joven que se embaraza para entrar al programa, que las personas dejarán de trabajar para vivir de los 100 soles que reciben por Juntos, o que gastarán lo recibido en alcohol. Todos estos prejuicios han sido desmentidos por la evidencia recogida en la investigación. Por el lado de la población beneficiaria, se teme que, al cabo de cuatro años, los niños beneficiarios sean retirados de sus hogares para enviarlos al extranjero, lo que genera un estrés psíquico considerable.

Más preocupante es el hecho de que se reportan maltratos de los propios funcionarios estatales encargados de ofrecer servicios a los beneficiarios, tanto en el banco al recibir el pago como en el puesto de salud o en la escuela. Por ejemplo, “En algunas localidades se ha observado un rechazo frontal al Programa en representantes de los sectores que, se supone, son sus principales aliados: salud y educación. Muchos funcionarios públicos dejan entender a las beneficiarias que reciben una ayuda del Estado que, en el fondo, no merecen” (Huber et ál. 2009: 101). Por todo ello, los autores recomiendan, para la mejoría del programa, una mayor capacitación de los promotores de Juntos y de otros servicios como salud, sobre todo respecto de la interculturalidad; una mayor capacitación y diálogo con las usuarias del programa; y, finalmente, una mayor interacción entre los sectores de salud y educación que se encargan de aplicar el programa.

La participación de la población en el diseño de las políticas públicas (o, al menos, una mayor consideración sobre sus características y diversidad) y el maltrato del personal de salud que emerge en el estudio sobre Juntos han sido resaltados en otros estudios, especialmente en aquellos referidos a la atención en salud de las mujeres indígenas. Por ejemplo, en el estudio de Huayhua (2006) sobre la atención a mujeres indígenas rurales en el Cusco, la autora analiza dos aspectos problemáticos: el primero se refiere al diseño mismo de políticas públicas, particularmente las políticas de salud en el gobierno de Fujimori y Toledo), que no son elaboradas en diálogo con las poblaciones beneficiarias ni tienen en cuenta la mejora de sus condiciones de elección. El segundo se refiere al trato brindado

a las mujeres indígenas en los establecimientos de salud, donde se constata una discriminación evidente y agresiva, cargada de etnocentrismo y prejuicios étnico-raciales. La relación entre los prestadores del servicio y las usuarias se caracteriza como vertical, con poca información oportuna y adecuada al servicio de las usuarias, con sobretasas o recortes de las raciones que les corresponden, así como “castigos” en la atención cuando no cumplen con lo estipulado; es decir, prima una discrecionalidad de parte del prestador sobre la base de la jerarquía y la posición en que ubica a la usuaria. Aunque el texto de Huayhua carece de los matices que podemos encontrar en el estudio anterior (Huber et ál. 2009) y, por ello, resulta hasta cierto punto maniqueo en ciertos pasajes, nos ofrece importante información respecto de las formas crudas y desiguales en las que puede vivirse el “servicio” de salud cuando se poseen determinadas características étnicas y residenciales. Ello es una muestra de que la etnidad y el territorio pesan tanto en el diseño de políticas que invisibilizarlas o ignorarlas plantea problemas para su ejecución y, más aún, al momento de la atención de las usuarias.

Dos trabajos más recientes (Cárdenas 2007 y Nureña 2009) presentan una imagen más matizada del servicio de salud. Estos trabajos señalan los importantes esfuerzos realizados en los últimos años por incorporar principios de interculturalidad y género en la atención en salud para mujeres indígenas, especialmente en relación con la salud reproductiva y con dos medidas novedosas: las casas de espera (introducidas en 1998) y el parto vertical (practicado desde principios de los 1990 y normado en 2005). Las primeras son lugares cercanos a las postas, donde las mujeres gestantes pueden pasar los días cercanos a su fecha de parto, de manera que puedan ser asistidas por personal profesional. El segundo es la forma más usual que las mujeres andinas y amazónicas han usado para dar a luz, que viene aplicándose en postas y centros de salud en ámbitos rurales. Subyacen a ambas iniciativas un interés por considerar las tradiciones culturales de las usuarias a la vez que garantizar su salud y minimizar los riesgos al momento del parto. Esto es, sin duda, un importante avance en función de las políticas de salud aunque subsisten problemas en su aplicación. El trabajo de Cárdenas (2007) señala que, en la práctica, se transforman medidas que pretenden respetar la interculturalidad (como las casas de espera) en nuevas imposiciones sobre las poblaciones indígenas y rurales. Así, en la investigación realizada en Cusco, la autora observa que, en algunos casos, las mujeres fueron obligadas contra su voluntad a permanecer en la casa semanas antes del parto. En otros casos, las mujeres que “se escaparon” de las casas, que optaron por no acudir a ellas o que no pudieron llegar a tiempo al servicio de salud para el parto sufrieron represalias a la hora de registrar a la wawa. En algunos lugares, este derecho es negado; en otros, obligan a que el padre o la madre

realicen un servicio a cambio para la posta. Estos “castigos” van en la misma línea de lo señalado por Huayhua, y traslucen una relación prestador-usuaria todavía cargada de jerarquía, prejuicio y verticalidad. Lo mismo sucede con el parto vertical, según observación de la autora, ya que, si bien fue bien recibido por algunos proveedores, por otros fue tomado como un favor que era brindado a las mujeres.

Existiría, entonces, un abismo entre las intenciones plasmadas en las políticas del Ministerio de Salud (MINSA) y la interacción que se establece entre los proveedores de salud y la población local. En lugar de interculturalidad, hay un presupuesto (de obvias raíces étnico-raciales) según el cual las mujeres indígenas no son capaces de cuidar de su propia salud y son irresponsables; por ello, se les impone los tratamientos, sin conversarlos o explicarlos lo suficiente, y se hace de un servicio de carácter intercultural, como es el caso de las casas de espera, un mecanismo más de control y restricción de las vidas de las mujeres. Por todo ello, la autora concluye, igual que el estudio sobre Juntos, que es necesario, más allá del establecimiento de normas, realizar capacitaciones en interculturalidad con los proveedores de servicios.

Nureña (2009), por su lado, al analizar el cambio en las políticas peruanas de salud en los últimos años en relación con las poblaciones indígenas, liga este proceso con el contexto internacional y el giro de organismos internacionales vinculados a la salud, como la Organización Panamericana de la Salud (OPS) hacia un mayor reconocimiento de la necesidad de incorporar una perspectiva cultural al atender la salud de los pueblos indígenas, lo cual, a su vez, se traduce en una mayor presión sobre los gobiernos nacionales para que incorporen este tipo de lineamientos. Si en el Perú de la década de 1990 se iniciaron las propuestas de casas de espera o de parto vertical, ello no ocurre porque haya habido una demanda de los actores políticos involucrados, sino porque se cambia el enfoque mundial de las prácticas de intervención en políticas de salud. La adopción de estas medidas ha significado una mejoría notable en diversos indicadores relacionados (mortalidad materna, neonatal e infantil). Sin embargo, el autor reporta informes sobre maltrato a mujeres y familias indígenas en casas de espera y servicios de salud que son muy graves e incluyen también el cobro ilegal de servicios. Existiría, entonces, una brecha entre la interculturalidad en el nivel macro y la “microinterculturalidad”. El autor propone la necesidad de estudios sobre el modo en que las inequidades afectan las interacciones entre usuarios indígenas y proveedores de servicios de salud, de modo que orienten las capacitaciones al respecto. Al hacerlo, incide, como los autores antes mencionados, en la necesidad de capacitar en interculturalidad a los funcionarios de salud.

Finalmente, el autor llama la atención acerca de la “Ruralización de la agenda intercultural” (Nureña 2009: 375). Se entiende por esto el hecho de que las poblaciones indígenas que residen en las ciudades no tienen servicios específicos como los tiene la población de las zonas rurales, lo que es grave en la medida que la migración hacia centros urbanos es alta. Para nosotros, esta reflexión es particularmente importante, pues muestra, una vez más, el entrelazamiento entre etnicidad y territorio que señalábamos en la sección anterior. Así, la construcción de imágenes que ligan la “indigeneidad” con la pertenencia a un territorio dado se plasmaría en la oferta de servicios y estrategias de protección social, de modo que los servicios interculturales resultan disponibles para los usuarios indígenas en tanto permanezcan “en su lugar”, pero los servicios cesan de estar disponibles en la urbe, como si los indígenas cesaran de serlo al desplazarse al escenario urbano. Una lógica similar puede observarse en el servicio de Educación Bilingüe Intercultural (EBI), que se concibe básicamente como un servicio para zonas rurales (de hecho, orgánicamente, la Dirección de EBI está subsumida en la Dirección de Educación Rural y Bilingüe Intercultural). Aunque estos son solo algunos ejemplos de una temática de carácter mucho más amplio, creo que sirven el propósito de exemplificar cómo la desigualdad étnico-racial y su entrelazamiento con criterios de carácter geográfico y territorial se inscribe en las estrategias de protección social del Estado, desde el diseño de políticas, ya sea que ignoren la diversidad o que traten de integrarla, hasta su aplicación concreta, donde las interacciones entre proveedores y usuarios, funcionarios y sujetos indígenas resultan cargadas de discriminación y prejuicio.

Encontramos, entonces, por un lado, un amplio campo por investigar en relación con el modo de implementar políticas públicas que hagan frente a la desigualdad étnico-racial, ya que ignorarla o negarla no parece estar dando resultado. Por otro lado, enfrentamos una paradoja a la que nos llevan las propias sugerencias de los autores reseñados, que coinciden en señalar la necesidad de una mayor capacitación en interculturalidad para los funcionarios y proveedores de servicios. Pero esto nos lleva a preguntarnos quién y cómo capacitar a un Estado que organiza sus políticas de forma que condiciona de modo desigual la vivencia misma de la ciudadanía. Es necesario preguntarse, tanto en el centro del poder estatal como en los diversos niveles de funcionamiento del Estado, si existe realmente la voluntad política para comprender, re-significar y aplicar medidas efectivamente interculturales e incluyentes. Trabajar al nivel de los funcionarios que tienen un contacto más cercano con la población (el rostro concreto del Estado) es necesario, pero no necesariamente suficiente, puesto que los ejemplos descritos apuntan a la inevitabilidad de revisar las estructuras de

funcionamiento, los principios en los que se basa y las formas de operar del Estado mismo para asegurar una atención más equitativa a sus diversos ciudadanos.

## Una aproximación cultural al mundo del trabajo

Al referirse a las distintas formas en las que el factor étnico se expresa en los países andinos, Degregori (1993) destaca que, en el Perú, a diferencia de sus vecinos, la “conquista” de la sociedad peruana por la población indígena sería más perceptible en el campo económico que en el político. Por ello, esta sección aborda brevemente las formas y mecanismos mediante los que la exclusión étnico-racial se supera en el campo económico y cómo justamente las características culturales de ciertos grupos étnicos subordinados contribuyen para su inserción exitosa en el campo laboral. Es necesario, sin embargo, resaltar que todo ello se ha estudiado principalmente en el escenario urbano y que este proceso de éxito económico entre la población andina y de origen indígena parece ser posible fundamentalmente a partir de la migración y el desplazamiento desde sus lugares de origen. Ello es una nueva muestra de los vínculos entre etnicidad y territorialidad.

El interés desde la cultura por el mundo del trabajo tiene su expresión en la década de 1990 en el trabajo pionero de Adams y Valdivia (1994) sobre “Los otros empresarios”; posteriormente, en la misma línea, encontramos los trabajos de Steinhau y Huber (1996) y Huber (1997), que indagan por las estrategias de pequeños y medianos empresarios y el papel de la cultura en contribuir a su éxito económico, y discuten los conceptos de ‘redes sociales’ y ‘economías étnicas’. Posteriormente, no se encuentran mayores desarrollos en esta línea, con excepción del caso de Suxo (2008), quien estudia la inserción económica de los migrantes de Unicachi, un grupo empresarial exitoso en el comercio mayorista de Lima, y liga sus estrategias económicas con sus formas de organización y cultura aimara. Discutiremos estos trabajos a continuación y, a partir de ellos, señalaremos algunos puntos pendientes de indagación para épocas más recientes. Es necesario señalar de antemano que una constante en los trabajos que presentamos en esta sección es la virtual ausencia del Estado y las políticas públicas para ofrecer condiciones favorables al desarrollo de los emprendimientos individuales y familiares de los migrantes (como créditos, asesorías, fomentos a la exportación, protección frente a las importaciones, etc.). De esta manera, el rol del Estado que hemos revisado en la sección anterior para el caso de algunos programas y políticas públicas también resultaría relevante para comprender este tema y para sopesar mejor la importancia de los recursos “étnicos” que estos grupos ponen en funcionamiento para integrarse económicamente y superar sus desventajas iniciales.

El trabajo de Adams y Valdivia (1994) plantea la necesidad de abordar los aspectos culturales del desarrollo y crecimiento de la economía popular, así como sus estrategias y relaciones internas. Los autores identifican diversos enfoques para el estudio de la economía popular y señalan sus limitaciones. Así, por ejemplo, un esquema dualista que divide la economía en formal e informal y explica a la segunda como resultado de la marginalidad económica desvinculada de la dinámica principal del capitalismo estaría tomando como referente a la economía formal y dejando de lado la diferenciación interna en el sector informal, así como algunas de sus ventajas intrínsecas y su posibilidad de articulación con la primera. Desde el enfoque neoliberal, por otro lado, se planteaba que la informalidad se originaba en los costos de acceso a la legalidad y las excesivas regulaciones, por lo que sería necesario limitar la intervención del Estado; la informalidad queda retratada, entonces, como actividad ilícita, al margen de la legalidad, aunque se reconociera la “vitalidad empresarial” de los sectores populares. Este enfoque, con su énfasis en la normativa, soslaya factores sociales y económicos asociados con la pobreza y le resta importancia a las prácticas organizativas y a la cultura de estos sectores. Cuando se refiere a ellas, las considera una traba para el desarrollo económico.

El estudio de Adams y Valdivia encuentra una situación muy distinta, pues estos vínculos (redes sociales, familiares y de paisanos) han hecho posible el despegue de las empresas al facilitar el ahorro de costos y la transmisión de información y capital. Asimismo, el ordenamiento legal no aparece como el problema más importante para estos empresarios. Hay un interés en formalizar su actividad económica, pero luego de haber crecido y acumulado en sus empresas. La propuesta de los autores, por lo tanto, es prestar mayor atención a la cultura y su papel en la economía informal. Constanan, así, que los migrantes andinos llevan parte de su cultura al contexto urbano y que diversos elementos de la misma les resultan útiles en su inserción laboral a la ciudad. Así, por ejemplo, resaltan la planificación para el desarrollo de actividades económicas diversificadas, la autodeterminación, la capacidad organizativa del trabajo familiar y comunal, y las reglas para el cumplimiento de las labores. El papel de las relaciones comunitarias y de parentesco se traslada al medio urbano y cumple múltiples propósitos, desde servir como una base social de inserción a la ciudad y a la economía urbana hasta permitir diversos grados de cooperación y reclutamiento de mano de obra. Ello asegura flujos de trabajo e información, y acceso a relaciones de confianza en marcos socialmente regulados y compartidos que permiten tener referencias de potenciales trabajadores o asociados. Todas estas características pueden representar ventajas al emprender iniciativas empresariales. Asimismo,

presentan un contraste con la cultura criolla, caracterizada por una matriz más bien burocrática y consumista, de acuerdo con los autores, que valora menos el trabajo manual y prefiere ocupaciones estables y dependientes, en las cuales se recurre a estrategias de consumo, prestigio y relaciones sociales para acceder a puestos y favores en una jerarquía de origen rentista.<sup>12</sup> Los autores también señalan la presencia de una cultura transnacional urbana que valora mucho el trabajo asociado con el conocimiento, el aprendizaje permanente, el avance tecnológico y el incremento de la productividad.

Aunque el trabajo de Adams y Valdivia abre camino en lo que respecta a explorar la reelaboración de los patrones culturales de los migrantes para el logro de sus objetivos, no elabora mucho en torno a la medida en que la cultura de los migrantes andinos interactúa con otras culturas identificadas (criolla y transnacional urbana). Aparentemente, estas culturas se presentan como realidades separadas, aunque el propio proceso de reelaboración al que se refieren los autores denota un proceso flexible en el cual se reedita un repertorio cultural propio, pero, a la vez, se incluyen, adoptan y adaptan otros elementos culturales.

Por su parte, el trabajo de Steinhauf y Huber (1996) explora el concepto de ‘redes sociales’ a través del estudio de familias de artesanos de la costa norte peruana y constata cómo estas redes, constituidas a partir de relaciones de paisanazgo y parentesco, permiten el crecimiento y desarrollo de sus empresas comerciales. Con ello, contradicen la visión según la cual este tipo de redes sociales precapitalistas constituyen obstáculos para el progreso económico, ya que, por el contrario, en los casos estudiados, constituyen un factor clave para explicar su inserción exitosa en el mercado, puesto que configuran una suerte de “economía étnica”. El concepto de ‘economías étnicas’ es más desarrollado por Huber (1997), quien lo relaciona con la presencia de negocios independientes en los que prima la confianza en la mano de obra familiar, así como con estructuras sociales que enlazan a miembros del grupo étnico. De tal modo, se conforman redes sociales que son utilizadas como “recursos étnicos” en las iniciativas económicas, lo que desemboca en estrategias empresariales individuales que tienden a ser similares e influidas por el trasfondo cultural del conjunto. Al aplicar este concepto al caso de los migrantes andinos, se señala también que las trabas y desventajas estructurales en el sistema económico, como la discriminación, el idioma y la inadecuación de la capacitación, suelen dejar como única alternativa a los migrantes el autoempleo. Limitados en el acceso al mercado laboral, los migrantes echarían mano de su

---

12. Sobre el contraste entre andinos y criollos y su mirada del trabajo, los emprendimientos, el rentismo y el trabajo manual, también es interesante el trabajo anterior de Parodi (1986).

acervo cultural, caracterizado por una ética del trabajo y un sólido capital social construido sobre la base de sus redes sociales transplantadas a la ciudad, lo que convierte este acervo en una ventaja comparativa.

Sin embargo, es necesario tomar en cuenta no solo las ventajas de estas redes y mecanismos de solidaridad, sino también algunas desventajas, ya que, en las economías étnicas, pueden existir, como señala el autor, rasgos de sobreexplotación (bajos sueldos, extensas jornadas, etc.) que acompañan el apoyo entre parentes y paisanos, que quedan, sin embargo, invisibilizados. Asimismo, aunque el autor no lo enfatiza, sus citas dejan entrever que la cooperación y solidaridad entre ciertos grupos excluye a otros sujetos del emprendimiento en cuestión por carecer de rasgos comunes al grupo. Portes y Landolt (1996) han llamado a esto “el lado oscuro del capital social”, concepto sobre el cual se ha enfatizado, más bien, su lado positivo.

Un trabajo que ha utilizado más recientemente el concepto de las ‘redes’ y lo ha vinculado con el de ‘capital social’ es el de Aliaga (2002) sobre los comerciantes ambulantes de Independencia. Este trabajo señala un reacomodo del comercio ambulatorio en la capital a partir de la segunda mitad de la década de 1990, en el cual este ha sido empujado a un proceso de formalización y erradicación de conglomerados comerciales de zonas céntricas y distritos medios para reubicarse en las zonas periféricas de la capital. El trabajo pone menos énfasis en el aspecto cultural, pero afirma que las redes y el capital social de las “paraditas” estudiadas estarían basados en vínculos adquiridos de media y baja confianza (con personas del entorno más inmediato), mientras que los vínculos familiares asociados con una mayor confianza permitirían un aprovechamiento más individual que colectivo. El carácter cerrado de las redes estudiadas limitaría las posibilidades de crecimiento y formalización de estos comerciantes. Es necesario, no obstante, resaltar la diferencia en la escala y el éxito de los emprendimientos analizados aquí en contraste con los casos anteriores.

El énfasis en la identidad cultural como activo para el éxito económico reaparece en un reciente trabajo (Suxo 2008) sobre la historia y desarrollo de un conglomerado comercial sumamente exitoso formado por migrantes de Unicachi, Puno. Para Suxo, las asociaciones culturales que forman los migrantes unicachinos constituyen espacios de reproducción de la cultura aimara del grupo y de vinculación con el lugar de origen, pero también de un aprendizaje organizacional que sienta las bases para la articulación de posteriores proyectos empresariales colectivos. Las estrategias asociativas ayudaron a los unicachinos a insertarse en el sistema económico de Lima y, de acuerdo con el autor, se desarrollaron en el marco de la reafirmación de la identidad aimara, la cual cohesionó a los unicachinos

como grupo para hacer frente a las dificultades que afrontan en la capital, y sienta las bases para un modelo empresarial exitoso.

En conjunto, estos trabajos muestran la necesidad de prestar atención a las formas en que la cultura impulsa y regula los procesos económicos, pero no como una influencia fija en el tiempo, sino al modo de una “caja de herramientas” o repertorio —para usar los términos de Huber (1997)— del cual se valen los migrantes para hacer frente a ciertas desventajas (derivadas también de su propia pertenencia étnica). Asimismo, encontramos que la evolución, en los últimos años, del discurso sobre los “otros empresarios” no parece haber cambiado demasiado respecto de los planteamientos iniciales, quizás en buena medida por la falta de mayores estudios al respecto. Otra ausencia notable en los estudios se refiere al empresariado y las élites económicas dominantes, sus características y culturas laborales actuales.

De otro lado, se ha expandido en el sentido común, en los medios de comunicación y en la cultura popular, justamente a partir de los casos exitosos de los “otros” empresarios, la imagen del “cholo emergente”, que, hasta cierto punto, se articula con el discurso del “emprendedor”. Sin embargo, este último, el cual se ha vuelto dominante en el contexto actual, parece haber sido apropiado más recientemente por la gran empresa, cuyo rol sería el de mostrar el camino del éxito a los demás. Este discurso del emprendimiento ha desplazado, además, otras discusiones acerca del trabajo y de las condiciones actuales en las que este se desenvuelve (particularmente, la precariedad del empleo).

Por todo ello, retomar esta línea de indagación parece promisorio para observar los cambios en el tiempo y en el uso del repertorio cultural de diversos grupos y para abordar un abanico más amplio en la definición de estos “otros empresarios”. Así, por ejemplo, no se incluyen todavía en estos estudios a conglomerados articulados con el comercio internacional, pero cuyos impulsores son de origen provinciano o “cholo”. Pese a ello, está claro que la sociedad, la limeña al menos, los considera claramente *otros*, al dedicarles atención en los medios al hacer énfasis en su origen y color de piel.

Por ejemplo, un artículo en *Caretas* (Zileri 2007) trata sobre la historia de tres familias andinas cuyos conglomerados económicos invierten y mueven millones de dólares en el país y en el extranjero: “Oviedos, Huancarunas, Añaños. Estos cholos sí que se las traen”, dice el artículo, para más adelante agregar: “Difícil imaginar un perfil más peruano que los pujantes grupos empresariales descritos” y “Son los nuevos cetrinos rostros de la economía nacional”. El artículo va acompañado de fotos de la familia Oviedo en trajes típicos de la provincia de Urcos, y termina citando triunfalmente la frase del conocido vals: “Cholo soy, y no me

compadeczas". Aunque celebratorio y triunfante, el tono del artículo y la elección de sus términos no deja de llamar la atención por la reminiscencia a varios de los procesos aquí discutidos: la ambigüedad del término 'cholo', la búsqueda de una identidad nacional en la mezcla (mas no en la diferencia), la alusión velada a los orígenes étnicos (el artículo se inicia con la frase "Si los Huancaruna emergieron de las aguas, los hermanos Oviedo salieron de las cuevas" en clara alusión a mitos de origen inca y moche). No deja de plantear, una vez más, la pregunta sobre el lugar que ocupa la diferencia étnico-racial en las representaciones y relaciones entre los peruanos. Sobre ello y los cuatro temas aquí desarrollados, planteamos algunas ideas preliminares para una posible agenda de investigación.

### **Reflexiones finales: articulando temas, enfoques y nuevas y viejas preguntas**

En esta sección final, quisiera poner en diálogo las potencialidades interpretativas de los estudios aquí revisados a partir del análisis de algunos eventos recientes que pueden ilustrarlas, y, con ello, plantear algunas interrogantes que alimenten una agenda de investigación. Empiezo por resaltar que, como hemos podido comprobar en la primera parte de este balance, al discutir la desigualdad en la sociedad peruana desde una perspectiva cultural, el factor étnico-racial ha ocupado un lugar preponderante en la agenda del debate. Sin embargo, el balance nos muestra también que los intentos por enmarcar este debate en opciones dicotómicas (somos o no somos racistas, el racismo persiste o ya fue, etc.) y rígidas (la continuidad de una herencia inmutable, el peso ominoso de una tradición difícil de cambiar) ha conducido con frecuencia a posiciones encontradas o callejones sin salida. Una postura más flexible, que se pregueñe por las formas y mecanismos a través de los cuáles el factor étnico racial se expresa, re-crea y actualiza, parece más prometedora, pues permitiría analizar situaciones aparentemente contradictorias (sendos procesos de democratización social coexistiendo con situaciones de discriminación y exclusión). Asimismo, parece ya existir cierto consenso acerca de la necesidad de estudiar la exclusión étnico-racial en su interacción con otros factores de exclusión como la clase o la condición socioeconómica, el género, la región, la generación, etc., no solo porque son estos factores trenzados los que dan contenido a la desigualdad actual, sino porque, en gran medida, lo étnico racial viene definido por consideraciones culturales, socioeconómicas y territoriales.

Es especialmente interesante (y poco explorado aún en nuestro medio) el enfoque presentado en la segunda sección sobre la construcción cultural de geografías jerarquizadas y racializadas, que adquiere actualidad y relevancia en la

interpretación de coyunturas muy próximas. Es desde allí desde donde quisiera plantear el análisis anunciado. En efecto, es sintomático que la visión decimonónica del territorio de la que nos habla Orlove (1993) parece haberse repotenciado en las últimas dos décadas, si bien los términos de la discusión han cambiado. Hoy no se habla de “civilización” y “progreso”, pero, si reemplazamos estas palabras por “desarrollo” y “crecimiento”, el discurso es muy similar: los Andes siguen siendo vistos en gran medida como un obstáculo y un desafío para el desarrollo nacional. Es más, se produce y refuerza una fuerte asociación entre la pobreza y la sierra, lo cual permite identificar espacios acotados donde concentrar los “programas focalizados” o “el gasto social”, una operación característica del contexto neoliberal, que agudiza, de esta manera, el vínculo entre el territorio y sus habitantes con propósitos bastante prácticos en función de la políticas públicas y la asignación presupuestal.

Todo ello sucede a pesar de que una parte importante de la investigación de las ciencias naturales y sociales ha mostrado el enorme potencial que ofrece la diversidad climática, ambiental y organizativa del espacio andino. Estas diversas lecturas de los Andes se inscriben, a su vez, en distintas nociones y proyectos de desarrollo, por lo cual las formas de representar el territorio adquieren valores a veces contradictorios. De ello se derivan preguntas por explorar, como cuáles son las visiones actuales sobre el territorio, cuáles son las nuevas (o viejas) imágenes que configuran una geografía desigual, y cuáles son las nuevas bases de esta desigualdad territorial.

Asimismo, si consideramos la jerarquía, distancia y lejanía con la que se ha representado el “interior” del país (dados los “obstáculos” para integrarlo y conocerlo), particularmente las zonas pobladas por hablantes de alguna lengua indígena, como las comunidades indígenas o nativas, encontramos también nuevos elementos para re-pensar y comprender el conflicto armado interno reciente. Así, por ejemplo, solo con el informe producido por la CVR o con la exposición fotográfica que acompañó su entrega, muchas personas visibilizaron, por primera vez, lo sucedido en estas poblaciones, a pesar de que los hechos y nombres circularon en los medios. Aun “conociendo”, muchos expresaron su dificultad para conectarse con lo sucedido en dichos lugares, lo que revela una distancia emocional significativa con lo que sucede en otras partes del país, que permite explicar también la indiferencia hacia el conflicto hasta que llegó a Lima. Ello contrasta con la forma en la que otras sociedades han reaccionado ante situaciones de violencia en el interior de su territorio.<sup>13</sup> Valdría la pena preguntarse

---

13. Solo para mencionar un breve ejemplo: la reacción nacional inmediata de respuesta, apoyo y solidaridad ante la bomba que estalló en un edificio federal en la ciudad de Oklahoma, en los Estados

cuánta de aquella “distancia emocional” se mantiene o se ha transformado a raíz de un mayor movimiento hacia la capital y las regiones y entre estas.

De otro lado, y volviendo a las visiones decimonónicas del territorio, la cuáldad de constituirse en obstáculo que, como hemos visto, se desplazó del territorio a los habitantes de los Andes parece haberse extendido más recientemente también a los indígenas amazónicos. A estos, en un principio, se les negó la misma denominación que a los indígenas de los Andes: fueron considerados y denominados “salvajes”, en contraste con los andinos (que eran considerados “semicivilizados”)<sup>14</sup> o fueron ignorados, pues se consideraba a la Amazonía como un espacio largamente despoblado y vacío. Esta imagen de la Amazonía estuvo en la base de varios de los proyectos de colonización, tanto en el siglo XIX (para propiciar la inmigración extranjera) como en la década de 1960, bajo el gobierno de Belaúnde (que propició la inmigración serrana, a modo de “válvula de escape” del exceso de población). Sin embargo, la imagen de la Amazonía como espacio despoblado y de su población indígena como obstáculo para el desarrollo y el crecimiento se reactualiza nuevamente.

Un ejemplo notable es el conocido artículo sobre el síndrome del perro del hortelano del presidente Alan García. En él, señala que:

Hay muchos recursos sin uso que no son transables, que no reciben inversión y que no generan trabajo [...]. El primer recurso es la Amazonía. Tiene 63 millones de hectáreas y lluvia abundante. En ella, se puede hacer forestación maderera especialmente en los ocho millones de hectáreas destruidas, pero para eso se necesita propiedad. (García 2009)

García parece referirse efectivamente a un espacio despoblado y vacío cuando se refiere a recursos sin uso y a la necesidad de propiedad. Olvida que existen 3.675.292 habitantes en la región, de acuerdo con el censo de 2007, lo que incluye a 1.509 comunidades nativas, de las cuales 1.232 han sido tituladas o demarcadas.

Sin embargo, poco después, García hace referencia a la población, pero para recalcar su carácter de “obstáculo”. Se refiere al pequeño productor rural, a la comunidad campesina (muchas veces indígena), al “nativo selvático” (sic) e, incluso, a los pescadores artesanales como una población que “No tiene formación ni recursos económicos” (“familias pobres que no tienen un centavo para invertir”),

---

Unidos, el 19 de abril de 1995. No se trató de un acto en el centro del poder político o económico de los Estados Unidos, sino en el interior “provinciano”, podríamos decir, del país. Esa reacción y la construcción de una memoria en torno a ella no tienen un símil comparable en el Perú.

14. Véanse, por ejemplo, los artículos 44 y 45 del antiguo Código Penal.

que constituiría, por ello, una rémora para el desarrollo económico y el progreso del país, y sería culpable del atraso nacional y de la propia miseria en la que vive. Solo “Los grandes capitales privados o internacionales”, para usar palabras del propio García, podrían lograr que el Perú aproveche sus ingentes cantidades de recursos naturales y permitiría el desarrollo y el crecimiento económico.

Este discurso, junto a otros acontecimientos recientes, muestra que, en la actualidad, las imágenes del territorio, de la población que lo habita y de las actividades que se desarrollan en él vuelven a ser objeto de disputa. Las identificaciones étnico-raciales emergen nuevamente entre los términos de la discusión, como se pudo apreciar en junio de 2009, cuando se dio un enfrentamiento entre indígenas amazónicos y policías en Bagua, en la selva norte del Perú. En ese momento, el Ministerio del Interior difundió un video muy cuestionado en el que se resaltaba el “salvajismo” y “ferocidad” de la población; buscaba, quizás, reavivar de tal modo antiguos estereotipos sobre dicha población y apelar a una suerte de “gramática racial” que, como señalan los autores aquí examinados, se expresa de una manera subrepticia y disfrazada, y es, con frecuencia, negada, pero, a la vez, activamente puesta en práctica.<sup>15</sup> Lo mismo pudo observarse cuando, en enero de 2010, al momento de la presentación del informe de la comisión encargada de investigar los hechos ocurridos en Bagua, se difundió la foto de un policía desaparecido a quien se veía golpeado, sangrando y rodeado por indígenas con lanzas.<sup>16</sup>

En ambos momentos, se han puesto en circulación, a través de los principales medios de comunicación del país (tanto televisivos como de la prensa), productos audiovisuales que han tratado de desacreditar a cierta población al utilizar tanto adjetivos de carácter político como imágenes que aluden a su pertenencia étnica y racial, y a su insistencia en la necesidad de su postura al rechazar el crecimiento y desarrollo que ofrecería la propuesta estatal. Lo que este discurso soslaya es que dicha población tiene un reclamo legítimo contra una legislación que ignora y perjudica sus derechos, sancionados por el Estado peruano.<sup>17</sup> Sin embargo, se hizo evidente, al mismo tiempo, cierta resistencia de parte de una buena parte de la población peruana a aceptar estas imágenes, así como la emergencia

---

15. El video puede descargarse en <<http://www.youtube.com/watch?v=JDVgw4pbHEk>>.

16. Las organizaciones indígenas han manifestado sus dudas sobre la autenticidad de la foto

17. Me refiero a los Decretos Supremos 1020, 1064, 1089, 1090, entre otros, que vulneran los derechos sobre el territorio reconocidos tanto por la legislación nacional (Ley de Comunidades Nativas) como internacional (como el Convenio 169 de la OIT) y promulgados en el marco de las facultades especiales que se le otorgó al Poder Ejecutivo para la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

de discursos contestatarios al poder central, y de muestras de solidaridad frente a lo que se percibe también como abuso de autoridad, injusticia y postergación (a través principalmente de acciones de movilización colectiva y la circulación de información por canales alternativos a los medios, como la Internet, mientras los primeros parecen nuevamente asociados al poder político y económico).<sup>18</sup>

Las organizaciones indígenas han contrapuesto sus propias imágenes y discursos respecto del territorio que habitan, lo que significa para ellos y la legislación que las ampara en relación con su uso y manejo. Existe, pues, una disputa respecto de las representaciones, pero también existen reclamos concretos. Estos tienen que ver con las consecuencias materiales de estas representaciones en la vida de las personas. Sobre este aspecto, los ejemplos que hemos ofrecido con los estudios de caso en la tercera sección, al abordar la implementación de políticas públicas y las interacciones cotidianas con el Estado, nos muestran la persistencia de un trato diferenciado y desigual hacia las poblaciones indígenas, a lo que podríamos agregar un desigual acceso a servicios sociales básicos como educación y salud, y, más recientemente, un cambio legal que dejaría desprotegidos los derechos sobre la tierra de las comunidades nativas para favorecer su adquisición por parte de grandes empresas, como anuncia García (2009) en su artículo ya citado.

Este discurso va acompañado de acciones concretas en esa misma dirección. Recientemente, acaba de publicarse un estudio realizado por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) y la ONG Save America's Forest que indica que, en los últimos cuatro años, se han concedionado más tierras de la Amazonía peruana para la exploración y explotación de petróleo y gas que en ningún otro periodo registrado desde 1970 (Finner y Orta-Martínez 2010). A diciembre de lo sucedido en 2009, existen 52 concesiones activas de hidrocarburos, que cubren más del 41% de la región —frente al 7% en 2003—, con unas previsiones de que llegarán a alcanzar el 70% de este territorio selvático en los próximos años. Las concesiones activas de hidrocarburos cubren el 55% de las tierras tituladas de las comunidades indígenas, el 17% de las áreas naturales protegidas por el Estado peruano, y el 61% de las reservas territoriales donde se ubican pueblos en aislamiento voluntario. Quizás si la Amazonía fuera en efecto un territorio “vacío” cuyos recursos no están “en uso”, como señala García, esto no sería un problema. Pero no es así y las personas que habitan en estos territorios sienten, no sin razón, que sus derechos han sido desconocidos o son permanentemente amenazados.

---

18. La fuerte asociación entre medios y poder político fue muy visible durante el gobierno de Fujimori (véase Degregori 2001), y las coyunturas recientes parecen haber reavivado estos recuerdos y la desconfianza que dicha alianza generó.

Constatan, además, que carecen de poder para hacer valer estos derechos, que sus reclamos por la vía legal no tienen mayor efecto y que son desigualmente tratados y atendidos por un Estado que debería velar por ellos. Esto está relacionado con una extendida percepción respecto de cómo el Estado y el poder político central parecerían cooptados o colonizados por el poder económico, percepción que la insistente defensa de la gran empresa por parte del máximo representante del Gobierno no hace más que reforzar. La reaparición de personajes como Hernando de Soto, conocido por su aproximación al mundo del trabajo informal, contestada por estudios como los que hemos examinado en la cuarta sección de este documento, también abona en esta dirección. Haciendo uso de productos audiovisuales y de los medios de comunicación, De Soto se empeña en difundir el discurso del emprendimiento y la propiedad privada, esta vez entre los indígenas amazónicos. Trae, para ello, a otros indígenas que les expliquen la clave de su éxito.

Lo que observamos es, pues, una disputa desigual por los recursos, materiales y simbólicos, ya que no todas las partes en conflicto pueden hacer valer en la misma medida sus derechos, reclamar la aplicación de la ley, o exigir la defensa de sus intereses por parte de las instituciones llamadas a ello. Así, a pesar de los significativos procesos de democratización de las últimas décadas, subsisten dificultades para garantizar un acceso igualitario a derechos de diverso tipo, incluidos los de corte civil y político. Pero, aunque el poder político y económico se concentre mucho más en un grupo que en otros, existen cuestionamientos y dudas frente a las imágenes dominantes que este propone, como lo refleja el creciente número de conflictos sociales que tienen lugar en el país. Como señala Huber (2010), gran parte de estos conflictos entrañan, justamente, reclamos por ciudadanía, aunque aparezcan con frecuencia enmarañados con reclamos por reconocimiento. Surgen, entonces, interrogantes respecto de si es que las desigualdades de estatus se superan en el marco de los procesos democratizadores y de modernización que deberían hacerlas irrelevantes para la interacción social o si, por el contrario, estas se mantienen y reactualizan al trenzarse con desigualdades de clase o de otro tipo.

Este breve análisis, que intenta poner en diálogo las potencialidades interpretativas de los estudios aquí revisados, no niega que muchas cosas hayan cambiado en el país y que haya habido una notable energía destinada a la integración y a la inclusión. Pero los procesos de exclusión no han dejado de existir, la desigualdad subsiste y se recrea en nuevos términos, y no solo entre “los de arriba” y “los de abajo”, sino al interior de cada uno de estos grandes grupos. Por ello, resulta particularmente necesario investigar qué nuevas delimitaciones y demarcaciones se establecen dentro y entre grupos sociales, a qué elementos de diferenciación y “distinción” se apela, y cuál es el grado de fluidez o porosidad para atravesar las

barreras entre uno y otro grupo; en buena cuenta, qué posibilidades reales de movilidad social existen. Y, aquí, nuevamente es necesario enfatizar que, desde el ámbito de estudio que este balance ha abordado, no se trata únicamente de identificar procesos de movilidad social en función de recursos económicos, sino de indagar por los proceso culturales que están produciendo, creando o recreando nuevas (o viejas) desigualdades entre las personas.

Hoy podemos ver, por ejemplo, evidencias y signos aparentemente contradictorios en lo que respecta a inclusión e igualdad, como la presencia de una mujer quechuahablante que usa polleras y mantón, y ocupa un puesto de congresista, algo que hasta hace unos años no hubiera sucedido. Ese solo hecho es un avance significativo. Pero también podemos ver que la prensa se ensaña con su mala ortografía o su incorrección gramatical al expresarse en castellano, y la trata casi de “ignorante”; que algunos de sus colegas se burlan de su intento de expresarse en su lengua en una sesión congresal y que se genera todo un debate de claro giro conservador respecto de las características idóneas de un legislador (que la congresista en mención, por cierto, no poseería).

Podemos presenciar también grandes cantidades de publicidad dedicada a cantantes y ritmos antes considerados de consumo popular, como la cumbia, que incluso son invitados a exclusivos locales de diversión nocturna. Pero ello parece más ligado a cierta búsqueda por lo “exótico” que a un reconocimiento o apropiación. Esto está en línea con el surgimiento de procesos de folclorización y reinvenCIÓN de lo étnico como “producto de exportación”, por un lado, pero también forma parte del consumo cultural de las clases altas, en el que las artesanías, la música y el vestido son reapropiados y redefinidos por el mercado. Como antaño, los usuarios de estos nuevos productos (más estilizados, habría que agregar) parecen sentirse “Incas sí, pero indios no”, (para parafrasear el título de Méndez 1996). Surgen de tal modo interrogantes respecto de las formas en las que lo étnico y lo cultural resultan no solo reapropiados, sino también expropiados por otros grupos para convertirse en objeto y mercancía. Convendría, asimismo, preguntarse la medida en que este consumo cultural disminuye la “distancia emocional” de la que hablábamos más arriba.

Otra expresión de este proceso de apropiación cultural en los últimos años es el *boom* de la gastronomía “peruana”, sobre la cual existen una variedad de interrogantes: de qué gastronomía se trata, quién la consume, dónde y qué discursos se fortalecen en este *boom* (el de la fusión y el mestizaje, el del emprendedor exitoso, etc.), que apenas empiezan a ser explorados (por ejemplo, en Matta 2010). Sobre todo ello, es necesario realizar una indagación mayor y más sistemática. Junto con esta circulación novedosa de bienes y sabores “culturales” en el mercado, aparece

una excesiva confianza en su poder igualador: nuevas ordenanzas que prohíben la discriminación racial y varias sanciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) a quienes incumplen con ello parecerían indicar una política hacia una mayor igualdad impulsada, sin embargo, por la “sociedad civil” organizada (Ardito 2009). Pero el plano del consumo no es el único que debiera preocuparnos (sobre todo si un contingente importante de la población tiene escasas oportunidades de consumir). La congresista del ejemplo anterior difícilmente habría llegado donde está sin la ley de cuotas de la década del 1990. La intervención del Estado parece, por lo tanto, todavía crucial para activar y desactivar mecanismos de exclusión y estructuras de desigualdad. Pero, a la vez, nos encontramos frente a un Estado que aún incide, justamente, en la persistencia de mentalidades y culturas de la desigualdad y que busca, incluso, legitimarlas.

Este breve esbozo del panorama actual nos coloca frente a la dificultad de articular una respuesta tajante en términos dicotómicos. Como de costumbre, la realidad es más compleja: a los avances en el plano de la democratización social se oponen intentos de frenarla y la producción de nuevas delimitaciones y demarcaciones para marcar la distancia con aquellos que están (peligrosamente) cada vez más cerca. Lo étnico racial no ha desaparecido en estas demarcaciones; más bien, parece reactivarse y llenarse de nuevos significados e “indicadores” que recurren a la residencia, el origen, la educación y el consumo. Todo esto sucede, como ya señalamos, no solo entre los que más tienen y los que menos tienen, sino en todos los grupos sociales, en los cuales las personas buscan incesantemente una diferenciación (que los demás “no se confundan”), en un momento en el que demarcaciones previas han colapsado y en un intento por integrarse a las categorías más prestijiosas y con mayor acceso a variados recursos, tanto económicos como simbólicos.

Los ámbitos para estudiar y dar respuesta a estas cuestiones pueden ser variados, y llaman la atención especialmente fenómenos novedosos como la ya mencionada revolución gastronómica y las nuevas tendencias en el consumo cultural; la configuración de nuevos grupos empresariales de origen provincial; las nuevas (y no tan nuevas) imágenes del territorio y los conflictos en torno a ellas. Prestar atención al nivel de las representaciones y relaciones cotidianas no deja de ser importante, aunque queda por discutir en qué situaciones y ámbitos sería más provechoso enfocarse. La forma en la que lo étnico y lo racial se definen sustancialmente sobre la base de criterios culturales otorga un peso importante al rol de la educación (a su vez, considerada como mecanismo de movilidad social), por lo cual es importante considerar sus funciones y sus límites para la fluidez o el anquilosamiento de las barreras entre grupos sociales y para su definición misma en términos culturales.

## Bibliografía

ADAMS, Norma y Néstor VALDIVIA

- 1994     *Los otros empresarios: ética de migrantes y formación de empresas en Lima.*  
Lima: IEP.

ALCÁZAR, Lorena

- 2009     *El gasto público social frente a la infancia. Análisis del programa Juntos y de la oferta y demanda de servicios asociadas a sus condiciones.* Lima:  
GRADE/Niños del Milenio.

ALIAGA LINARES, Lissette

- 2002     “El capital activo de los comerciantes ambulantes: un análisis cualitativo de sus redes sociales”. En *Redes. Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, vol. 2, n.º 3. Disponible en <<http://www.raco.cat/index.php/Redes/article/view/27129/26963>>.

AMES, Patricia

- 2009     “La contribución de la educación al desarrollo rural: balance de cinco décadas de estudios”. Ponencia presentada al SEPIA XIII, 11-13 de agosto, Cusco.

ARDITO, Wilfredo

- 2009     “La batalla contra la exclusión viene de adentro”. En Oxfam, *Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú 2008-2009*. Lima: Oxfam.

BARTEL, Leyla

- 2005     *Memorias de cedro y olivo. La inmigración árabe al Perú (1885-1985).*  
Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República.

BONFLIGLIO, Giovanni

- 1993     *Los italianos en la sociedad peruana: una visión histórica.* Lima: Asociación Italianos del Perú.  
2001     *La presencia europea en el Perú.* Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República.

BRUCE, J.

- 2007     *Nos habíamos choleado tanto. Psicoanálisis y racismo.* Lima: Universidad de San Martín de Porres.

CALLIRGOS, Juan Carlos

- 1993     *El racismo: la cuestión del otro (y de uno).* Lima: DESCO.

- 2006 *Percepciones y discursos sobre etnicidad y racismo: aportes para la educación intercultural bilingüe.* Lima: CARE.
- CÁNEPA, Gisela
- 2007 “Geopoética de identidad y lo cholo en el Perú. Migración geografía y mestizaje”. En *Crónicas Urbanas*, octubre, pp. 29-42. Disponible en <[http://www.guanapoma.org/cronicas/12/3\\_geopoetica.pdf](http://www.guanapoma.org/cronicas/12/3_geopoetica.pdf)>.
- CÁRDENAS, Nora
- 2007 “¿Casas de espera o casas que desesperan? Estrategias interculturales en los servicios de salud”. En Barrig, M (ed.), *Fronteras interiores: identidad, diferencia y protagonismo de las mujeres*. Lima: IEP.
- COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN
- 2003 *Informe Final*, 9 tomos. Lima: CVR.
- DE LA CADENA, Marisol
- 1996 “Las mujeres son más indias”. En Ruiz Bravo, P. (ed.), *Detrás de la puerta: hombres y mujeres en el Perú de hoy*. Lima: PUCP.
- 1997 *La decencia y el respeto*. Lima: IEP.
- 2004 *Indígenas mestizos: raza y cultura en el Cusco*. Lima: IEP.
- 2007 “¿Son los mestizos híbridos? Las políticas conceptuales de las identidades andinas”. En De la Cadena, M. (ed.), *Formaciones de indianidad. Articulaciones raciales, mestizaje y nación en América Latina*. Popayán: Envión Editores.
- DEGREGORI, Carlos Iván
- 1993 “Identidad étnica, movimientos sociales y participación política en el Perú”. En Adrianzen, A. et ál. (ed.), *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*. Lima: IFEA/IEP.
- 2001 *La década de la anti política: auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Lima: IEP.
- DEGREGORI, Carlos Iván; José CORONEL y Ponciano DEL PINO
- 1999 “Gobierno, ciudadanía y democracia: una perspectiva regional”. En John Crabtree y Jim Thomas (eds.), *El Perú de Fujimori*. Lima: Universidad del Pacífico/IEP.
- ELMORE, Peter
- 2005 “Alberto Flores-Galindo: El camino de los Andes”. En Revista *Quehacer* 156.

ESTENSORO, Juan Carlos

- 2000 "Los colores de la plebe: razón y mestizaje en el Perú colonial". En *Los cuadros de mestizaje del virrey Amat: La representación etnográfica en el Perú colonial*. Lima: Museo de Arte de Lima.

FINER, Matt y Martí ORTA-MARTÍNEZ

- 2010 "A second hydrocarbon boom threatens the Peruvian Amazon: trends, projections, and policy implications". *Environmental Research Letters* 5.

GARCÍA, Alan

- 2007 "El síndrome del perro del hortelano". En diario *El Comercio*, 28 de octubre, Lima.

GOOTENBERG, Paul

- 2004 "Desigualdades persistentes en América Latina: historia y cultura". En *Alteridades* 14 (28): 9-19.

GROMPONE, Romeo y Rodrigo BARRENECHEA CARPIO

- 2008 "Concejos municipales en ámbitos rurales, gestión municipal y agenda de reformas". En Torres Seoane, Javier, Romeo Grompone y Rodrigo Barrenencha Carpio, *Las bases del gobierno local en el Perú: territorio, autonomía y representación en municipalidades rurales*. Lima: IEP.

HALE, Charles

- 1996 "Mestizaje, Hibridity, and the Cultural Politics of Difference in Postrevolutionary Latin America". En *Journal of Latin American Anthropology*, 2, (1): 34-61.

HALL, Gillete y Harry Anthony PATRINOS (eds.)

- 2006 *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina, 1994-2004*. Bogotá: BM.

HUBER, Ludwig

- 1997 *Etnicidad y economía en el Perú*. Lima: IEP.

- 2008 "La representación indígena en municipalidades peruanas: tres estudios de caso". En Grompone, Romeo, Raúl Hernández Asensio y Ludwig Huber, *Ejercicio de gobierno local en los ámbitos rurales. Presupuesto, desarrollo e identidad*. Lima: IEP.

HUBER, Ludwig; Patricia ZÁRATE; Anahí DURAND; Óscar MADALENGOITIA y Jorge MOREL

- 2009 *Programa Juntos: certezas y malentendidos en torno a las transferencias condicionadas-Estudios de caso de seis distritos rurales del Perú.* Lima: UNFPA/IEP/UNICEF.

HUAYHUA, Margarita

- 2006 *Discriminación y exclusión: políticas públicas de salud y poblaciones indígenas.* Lima: IEP.

JONES, Nicola; Rosana VARGAS y Eliana VILLAR

- 2007 “El Programa Juntos y el bienestar de la infancia”. En Niños del Milenio, *Relaciones con condiciones: el Estado peruano frente a su infancia.* Lima: Niños del Milenio.

LARSON, Brooke

- 2007 “La invención del indio iletrado: la pedagogía de la raza en los Andes bolivianos”. En De la Cadena, M (ed.), *Formaciones de indianidad. Articulaciones raciales, mestizaje y nación en América Latina.* Popayán: Envión Editores.

LÓPEZ, Sinesio

- 1997 *Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú.* Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas.

NUREÑA, César

- 2009 “Incorporación del enfoque intercultural en el sistema de salud peruano: la atención del parto vertical”. *Revista Panamericana de Salud Pública.* 26 (4): 368-76.

MANRIQUE, Nelson

- 1992 “Cristianos y musulmanes. El imaginario colonial del descubrimiento de América”. *Márgenes* 9: 138.
- 1999 “Algunas reflexiones sobre el colonialismo, el racismo y la cuestión nacional en *La piel y la pluma: escritos sobre literatura, etnicidad y racismo.*” Lima: Casa Sur.
- 2009 “Rezagos de una monarquía”. En Oxfam, *Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú 2008-2009.* Lima: Oxfam.

MATTA, Raúl

- 2010 “Cocina y clases: acerca del éxito de la cocina fusión en Lima”. *Argumentos* 4 (1): 37-44.

MÉNDEZ G., Cecilia

- 1996 *Incas sí, indios no: apuntes para el estudio del nacionalismo criollo en el Perú*. Lima: IEP.
- 2006 “Las paradojas del autoritarismo: ejército, campesinado y etnicidad en el Perú, siglos XIX al XX”. *Íconos, Revista de Ciencias Sociales* n.º 26, 17-34. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Quito.
- 2007 *Racismo y democracia, una paradoja solo aparente*. En el blog *Virtu e Fortuna*. Tomado de <<http://martintanaka.blogspot.com/2007/08/sobre-racismo-y-democratizacin-cecilia.html>>.
- 2009 “Militares populistas. Ejército, etnicidad y ciudadanía en el Perú”. En Sandoval, P. (ed.), *Repensando la subalternidad. Miradas críticas desde/sobre América Latina*. Lima: IEP/SEPHIS.

MESCLIER, Evelyn

- 2001 “De la complementariedad a la voluntad de ‘aplanar los Andes’: representaciones de la naturaleza y pensamiento económico y político en el Perú del siglo XX”. En *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos* 30 (3): 541-562.

MORIMOTO, Amelia

- 1999 *Los japoneses y sus descendientes en el Perú*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República del Perú.

NUGENT, Guillermo

- 1992 *El laberinto de la choledad*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

OBOLER, Suzanne

- 1996 *El mundo es racista y ajeno: orgullo y prejuicio en la sociedad limeña contemporánea*. Documento de Trabajo. Lima: IEP.

OLIART, Patricia

- 1995 “Poniendo a cada quién en su lugar: estereotipos sexuales y raciales en la Lima del siglo XIX”. En Aldo Panfichi y Felipe Portocarrero (ed.), *Mundos interiores*. Lima: Universidad del Pacífico.

ORLOVE, Benjamin

- 1993 “Putting race in its place: order in colonial and postcolonial Peruvian geography”. En *Social Research* 60 (2): 301-336.

POOLE, Debora

- 1988 "Paisajes del poder en la cultura abigea del sur andino". En *Debate Agrario*, n.º 3.
- 2000 *Visión, raza y modernidad*. Lima: Sur.

PORTES, Alejandro y Patricia LANDOLT

- 1996 "The downside of social capital". En *The American Prospect*, 26: 18-22.

PORTOCARRERO, Gonzalo

- 2007 *Racismo y mestizaje y otros ensayos*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

PORTOCARRERO, Gonzalo

- 1993 *Racismo y mestizaje*. Lima: Sur.

QUIJANO, Aníbal

- 2000 "La colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina". En Lander, E. (comp.), *La colonialidad del saber, eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.

REYGADAS, Luis

- 2004 "Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional". En *Política y Cultura*, 22: 7-25.

RODRÍGUEZ PASTOR, Humberto

- 2001 *Hijos del Celeste Imperio en el Perú (1850-1900): migración, agricultura, mentalidad y explotación* (2.ª ed.). Lima: Sur.

SANSONE L.

- 1998 "Racism without ethnicity: Public policies and racial inequality in Brazil in comparative perspective". En *Dados-Revista de Ciencias Sociais*, vol. 41, n.º 4: 751-783.

SANTOS, Martín

- 2002 "La cuestión racial: un ajuste de cuentas en tiempos de globalización y posmodernidad". En *Debates en Sociología*, n.º 27.

STEINHAUF, Andreas y Ludwig HUBER

- 1996 "Redes sociales en una economía étnica: los artesanos de la costa norte del Perú". En *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*, 25 (2): 269-281.

## SUXO YAPUCHURA, Moisés

- 2008 *La voz de una nación: los aimaras de Lima Metropolitana, caso Unicachi.* Lima: UNICEF.

## STOLCKE, Verena

- 1994 “Invaded Women: Gender, Race, and Class in the Formation of Colonial Society”. En M. Hendricks y P. Parker (eds.), *Women, “Race”, and Writing in the Early Modern Period*. Nueva York: Routledge.

## THOMPSON, Sinclair

- 2007 “¿Hubo raza en Latinoamérica colonial? Percepciones indígenas de la identidad colectiva en los Andes insurgentes”. En De la Cadena, M., *Formaciones de indianidad. Articulaciones raciales, mestizaje y nación en América Latina*. Popayán: Envión.

## TOCÓN, Carmen y Margarita PETRERA

- 2002 “La población afrodescendiente: Perú y Bolivia. Una mirada comparativa”. Documento inédito. UNMSM, Doctorado en Ciencias Sociales. Disponible en <[http://www.cimarrones-peru.org/pdf/la\\_pobla.pdf](http://www.cimarrones-peru.org/pdf/la_pobla.pdf)>, 2002 (consultada el 20/12/2009).

## TRIVELLI, Carolina

- 2006 “Perú”. En Hall, Gillete y Patrinos, Harry Anthony (eds.), *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina, 1994-2004*. Bogotá: BM.
- 2008 *La persistente desigualdad entre indígenas y no indígenas en América Latina*. Documento de Trabajo n.º 22. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago: Rimisp.

## TWANAMA, Walter

- 1992 “Cholear en Lima”. Revista *Márgenes* 5 (9): 206-240.

## VALDIVIA, Néstor, Martín BENAVIDES y Máximo TORERO

- 2007 “Exclusión, identidad étnica y políticas de inclusión social en el Perú: el caso de la población indígena y la población afrodescendiente”. En *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: GRADE.

## VALDIVIA DEL RÍO, María de Fátima

- 2008 “El que no tiene de inga tiene de mandinga. género, etnacidad y sexualidad en los estudios histórico-antropológicos afroperuanos”. En Lechini, Gladys, *Los estudios afroamericanos y africanos en América Latina. Herencia, presencia y visiones del otro*. Buenos Aires: CLACSO.

WILSON, Fiona

- 2000 "Indians and Mestizos: Identity and Urban Popular Culture in Andean Peru". En *Journal of Southern African Studies*, 26, n.º 2: 239-253.
- 2007 "Transcending Race? Schoolteachers and Political Militancy in Andean Peru, 1970-2000". En *Journal of Latin American Studies* 39: 719-746.

ZILERI, Marco

- 2007 "Y el punche de los paisanos". En Revista *Caretas*, noviembre.

# PROFUNDIZANDO LAS BRECHAS

## UNA MIRADA A LA DESIGUALDAD EN LOS ESTUDIOS SOBRE EL SISTEMA EDUCATIVO PERUANO

CAROLINA DE BELAUNDE

El inicio de la década de 1990 estuvo marcado por una serie de reformas orientadas a impulsar el crecimiento económico en los países latinoamericanos. Entre ellas, las reformas educativas ocuparon un lugar prioritario: en los distintos acuerdos internacionales y en las agendas de los organismos multilaterales, se destacó la función de la educación en el desarrollo social, la erradicación de la pobreza y la formación de ciudadanos. En concreto, las reformas se orientaron principalmente a la mejora de la infraestructura como mecanismo para ampliar la oferta, a la puesta en marcha de la descentralización y al desarrollo de programas compensatorios. Además, se impulsaron diversos cambios en el nivel pedagógico, como el desarrollo de nuevos diseños curriculares, la implementación de acciones de capacitación de maestros, y la dotación de textos escolares, entre otros.

Cierto crecimiento económico se dio efectivamente en la región durante el periodo en cuestión, sin embargo, este no contribuyó a disminuir las desigualdades existentes. Por el contrario, la desigualdad en la distribución de la riqueza y la exclusión de los sectores más pobres de la población se profundizaron.<sup>1</sup> En este contexto, si bien la educación formal logró una notoria expansión, lo cierto es que paralelamente sufrió un deterioro considerable. Lejos de constituirse en una herramienta para afrontar la desigualdad y la exclusión, el sistema educativo redujo enormemente las oportunidades de acceso a una educación de calidad para los más pobres.

---

1. Al respecto, López (2005) señala que el crecimiento de la brecha entre la población con mayores recursos y aquella de menor acceso a ellos, en Latinoamérica, ha llevado a que los años noventa sean la década de la desigualdad.

Es en este escenario que adquiere visibilidad la discusión sobre la desigualdad en los sistemas educativos latinoamericanos,<sup>2</sup> polémica que se centra en las nociones y condiciones necesarias para afrontar la desigualdad en la educación y favorecer la construcción de la equidad educativa. Uno de los primeros temas que se discute refiere al concepto de ‘igualdad’, el cual, según López (2005: 64-65), aludía a la oferta educativa disponible en la conformación de los estados nacionales latinoamericanos, cuando el objetivo era contar con una educación culturalmente homogénea que colaborara con la integración nacional. Señala el autor que esta concepción de una oferta educativa igualitaria deja de funcionar en contextos en los que las desigualdades son patentes entre los estudiantes. Es entonces cuando se opta por utilizar el término de ‘equidad’.<sup>3</sup> De otro lado, ante la profundización de la pobreza en la región, se cuestiona en el marco de la discusión si es que es posible educar en cualquier contexto. Al respecto, Tedesco (1998: 1) sostiene que “Por debajo de la línea de subsistencia, los cambios institucionales o pedagógicos no tienen impacto en los resultados escolares de los alumnos”. La visión tradicional y unidireccional sobre la contribución de la educación a la equidad social debe complementarse con un análisis del mínimo de condiciones básicas equitativas para poder educar. Es decir, se hace necesario articular la equidad y la educación en nuevos términos.

Tomando en cuenta lo anterior, la discusión empieza a girar en torno de los principios que deberían conformar la equidad educativa. Partiendo de las ideas de Demuse, López (2005: 70-71) revisa los argumentos más recurrentes sobre el tema. El primero de ellos hace referencia a la igualdad en el acceso a la educación. Si bien ello resulta indispensable, basar la equidad primordialmente en este aspecto contribuye a la instalación de un sistema meritocrático en el cual las disparidades iniciales con las que acceden los estudiantes a la escuela no se contrarrestan, lo que asegura a su vez logros dispares. Un segundo argumento pone énfasis en la igualdad en los medios de aprendizaje. En efecto, resulta importante que el sistema educativo ofrezca condiciones similares para los estudiantes, pero

- 
2. Abordan los temas de equidad y desigualdad educativa en distintos países latinoamericanos los documentos producidos por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en el proyecto “Educación, Reformas y Equidad en los Países Andinos y del Cono Sur”.
  3. El término de ‘equidad’ está relacionado a su vez con el concepto de igualdad. Sobre ello, Benavides (2007: 457) sostiene que es importante esclarecer cuáles son las igualdades que se promueven, ya que puede haber algunas desigualdades educativas destinadas a compensar, por ejemplo, algunas diferencias iniciales entre los alumnos. Es decir, hay desigualdades que pueden ser positivas, por lo que se hace necesario establecer cuáles son las desigualdades que resultan perjudiciales.

sin dejar de considerar que provienen de escenarios sociales diversos y que no todos llegan con los mismos recursos a la escuela. Un tercer argumento aboga por el impacto similar de los logros educativos en contextos diferentes. Ello, según López, respaldaría la idea de la educación como un fin y no como un valor en sí mismo. Si bien algunos de estos argumentos plantean aspectos importantes que considerar, la noción de equidad más extendida en la región latinoamericana es aquella identificada con la igualdad de resultados educativos, es decir, la convicción de que los sistemas educativos deberían garantizar un conjunto de conocimientos básicos para la formación de los estudiantes. No se trata de eliminar las diferencias entre alumnos ni de limitar el acceso a más conocimientos, sino de lograr un mínimo común de aprendizajes. Esta posición reconoce también la importancia de promover las oportunidades de acceso a los distintos niveles educativos y, de otro lado, pone de relieve la *calidad* como condición básica para el logro de la equidad educativa.

Precisamente, la preocupación por la calidad en la educación apareció en Latinoamérica como un elemento clave en los discursos sobre cómo favorecer la equidad en los sistemas educativos. De hecho, en el Perú, durante la década de 1990, al igual que en varios países de la región, la discusión internacional sobre este tema fue el marco de las reformas en educación, que se plantearon como objetivo la mejora de la calidad con miras a promover la equidad educativa. En la práctica, sin embargo, las reformas estuvieron dirigidas básicamente a incrementar la cobertura, proceso que ya se venía dando desde la segunda mitad del siglo pasado.

En efecto, la expansión del sistema educativo ha constituido uno de los cambios más importantes en el país en las últimas décadas. La ampliación de la cobertura en todos los niveles educativos ha llevado a que la población tenga más acceso al servicio educativo e incremente sus años de instrucción. No obstante, junto a la masificación del sector no se generaron cambios significativos a favor del mejoramiento de la calidad ni de la incorporación de algunos grupos históricamente excluidos. Por el contrario, estamos frente a un sistema educativo segmentado que reproduce las desigualdades del país, en el que la población de menores recursos económicos recibe una educación pauperizada.

En este contexto, la desigualdad resulta un problema central en el ámbito educativo, que aparece y se reproduce a lo largo de todos los niveles del sistema (inicial, primaria, secundaria y superior) y limita las posibilidades de los sectores empobrecidos. Son medulares las desigualdades entre los servicios público y privado, y entre los espacios urbanos y rurales, así como entre los niños y niñas, y entre la población indígena y no indígena.

Hemos optado por organizar este documento en dos partes:<sup>4</sup> La primera de ellas aborda, en una primera sección, los trabajos que se ocupan de las desigualdades en el acceso y la calidad del sistema educativo. Buscamos así atender a la importancia dada a ambos temas en la discusión sobre equidad en el contexto latinoamericano que apareció en la década de 1990 y que se retomó en el año 2000 en la Conferencia Mundial sobre Educación en Dakar. Desde la agenda de investigación en educación, se reconoce que la expansión educativa, de un lado, no ha solucionado los problemas de repetición y deserción de los estudiantes y, de otro lado, ha trasladado las dificultades relacionadas con el acceso hacia los niveles superiores. Así, reunimos aquí los estudios que se centran en los problemas que encubren las cifras de la alta cobertura educativa. Luego, resaltamos aquellos trabajos que tratan sobre la calidad heterogénea de la oferta educativa en el país. Si bien es cierto que la calidad puede medirse de distintas maneras, en las investigaciones sobre la escuela ha predominado su análisis a partir de las evaluaciones de rendimiento de los estudiantes. En el ámbito de la educación superior, veremos también que el panorama cualitativo de las instituciones superiores es alarmante, en la medida que ofrecen una educación de dudosa calidad a las poblaciones con menos recursos. Una segunda y tercera sección de esta primera parte da cuenta de las poblaciones que son excluidas del sistema educativo. La desigualdad imperante en el sector legitima los procesos de exclusión de determinados grupos, como las mujeres y los indígenas. Tomamos en cuenta los trabajos que nos muestran las dificultades de acceso y permanencia de estas poblaciones, así como los problemas que significan para la equidad educativa la ausencia de una perspectiva de género y la falta de promoción de la educación intercultural bilingüe.

En la segunda parte de este documento, abordamos lo que en la literatura sobre educación se ha producido y discutido en relación con cuatro temas transversales propuestos en el Programa Institucional “Entre la consolidación del desarrollo y la profundización de la desigualdad”, del Instituto de Estudios Peruanos. El primero de ellos refiere a la *descentralización*, y busca responder si los procesos descentralistas en materia educativa han logrado colaborar, a partir de una supuesta mayor presencia del Estado, en disminuir las desigualdades existentes en el sistema educativo. En la segunda sección, nos ocupamos del tema de la *protección social*. Esta, al no vincularse con un esquema basado en un enfoque de derechos, se constituye principalmente en un conjunto de programas sociales. En este acápite, reunimos los trabajos que tratan el rol que le adjudica el Estado a la educación

---

4. Para el presente artículo, hemos considerado los trabajos comprendidos entre los años 1990 y 2009, y que refieren al sistema educativo formal.

en los programas sociales, con el fin de dar cuenta en qué medida se constituyen como una herramienta para la inclusión de grupos excluidos. En la tercera sección, recogemos las investigaciones que vinculan los indicadores educativos con el *mercado laboral*. Aquí se revisan los estudios que se proponen aclarar en qué medida la educación resulta un mecanismo de inserción laboral y de movilidad social para la población. La cuarta y última sección está dedicada a la *discriminación étnica y racial* y su vínculo con la educación. Como veremos, la desigualdad se legitima a partir de las relaciones discriminatorias que operan al interior del sistema educativo. Finalmente, retomamos los puntos más importantes del balance para delinejar algunos vacíos y preguntas pendientes en la investigación.

## Primera parte

### El acceso, la calidad educativa y las poblaciones excluidas

Para el logro de igualdad de resultados —principio sobre el cual se estructuran las igualdades básicas para la equidad educativa—, es prioritario, como veímos en la sección anterior, tanto el acceso como la calidad de la oferta educativa. En esta sección, revisamos primero los trabajos que se ocupan de ambos temas en los diferentes niveles del sistema educativo. De otro lado, los problemas de acceso y calidad del sector evidencian la exclusión de determinadas poblaciones. Por lo que, en un segundo momento, mostramos en este acápite las investigaciones que dan cuenta de las dificultades que obstaculizan las oportunidades educativas de grupos tradicionalmente excluidos como las mujeres y los indígenas.

### La persistente desigualdad en el acceso y la disparidad de la calidad en el servicio educativo

Uno de los principales logros de las reformas iniciadas en la década de 1990, como señalamos en la introducción a este documento, fue el crecimiento sostenido del sistema educativo en la región latinoamericana. Desde hace algún tiempo resulta claro que la gran mayoría de niños y adolescentes están efectivamente matriculados en un centro educativo, lo que confirma la gran expansión del servicio tanto en áreas rurales como urbanas. Sin embargo, los indicadores positivos de acceso al sistema escolar se ven opacados al no haberse resuelto viejos problemas en la trayectoria y conclusión educativa de determinadas poblaciones, y al trasladarse las dificultades de acceso a niveles superiores. De otro lado, la calidad

no recibió igual atención que el incremento de la cobertura, lo que produjo una oferta educativa desigual que acentúa las inequidades para la población con menos recursos. A continuación, reunimos los trabajos que abordan estos temas desde la educación escolar y los estudios superiores.

## La educación escolar

La gran expansión del sistema escolar ha sido uno de los cambios más significativos del sector educativo en las últimas décadas. Ello se demuestra en el incremento de la cobertura educativa en todos los niveles, aunque sea todavía insuficiente en el nivel de inicial y en el nivel de secundaria en zonas rurales. En el caso de la educación primaria, la universalidad parece estar a punto de concretarse, lo que indica también la disminución de la brecha en el acceso entre hombres y mujeres a este nivel educativo. Si bien, en general, las cifras de las tasas de matrícula son alentadoras, diversos estudios han llamado la atención sobre la importancia de analizarlas de manera desagregada. Benavides y Rodríguez (2006) señalan que las altas tasas de matrícula no muestran, por ejemplo, el bajo porcentaje que concuerda la educación básica en la edad normativa. Esto último parecería causado principalmente por los altos niveles de repetición de los estudiantes (más que por su matrícula tardía en un centro escolar), lo que a su vez se relaciona con la deserción escolar, ya que las diferencias se vuelven significativas al analizar las áreas de residencia (urbano/rural) y los niveles de pobreza (no pobre/pobre/pobre extremo). Este panorama —estudiantes con menos acceso, extraedad, que repiten el grado y que terminan desertando— se agrava en el nivel secundario de áreas rurales (Álcazar 2008, Cueto 2004), en las que el paso por la escuela resulta en mayor medida limitado para las niñas (Ames 2006, Cueto 2004, Montero 2006, entre otros) y la población indígena (Kudó 2004, López y Machaca 2008, Vásquez et ál. 2009, Vásquez y Monge 2007), más aún si se encuentran en condiciones de pobreza. Así, pues, a pesar de la expansión de la escolaridad, la desigualdad entre las zonas rurales y urbanas permanece.

Varios autores (Bello 2002, Bello y Villarán 2004, López 2005, Rivero 2008) que nos ofrecen una mirada general a la situación educativa peruana mencionan que el incremento de la cobertura estuvo acompañado de restricciones económicas desde el Estado. Así, la expansión escolar se realizó sin gasto estatal. Como señala Bello: (2002: 68) “La gran paradoja de la escuela peruana se resume en la frase: más matrícula con menos gasto público en educación”. Al respecto, el estudio de Saavedra y Suárez (2002) muestra que, ante la inversión menor que el Estado realiza en las escuelas más pobres, son las familias quienes asumen el

financiamiento de la educación. De esta manera, se reproducen las desigualdades, puesto que las escuelas más pobres dependen de la capacidad que tengan a su vez los hogares más pobres de contribuir con la educación de sus hijos. El aspecto más visible en que ello se refleja es en la infraestructura de los centros escolares. Las regiones más pobres cuentan con escuelas con serias limitaciones de agua, desagüe, electricidad y material didáctico. Rivero (2008: 39) señala que las diferencias en la infraestructura de los centros educativos son una muestra más de su estratificación, donde destaca nítidamente que menos de la mitad de las escuelas rurales cuentan con electricidad, bibliotecas o retretes.

Esta escasa inversión por alumno, que es una de las más bajas en la región latinoamericana, ha generado además que la oferta educativa, privada y pública sea desigual a través de las regiones del país. La calidad de las escuelas es, pues, heterogénea a lo largo del territorio nacional. Si bien puede ser entendida de diversas maneras<sup>5</sup> y estudiada desde diferentes enfoques, en las investigaciones desarrolladas en el país el tema de la calidad educativa ha sido trabajado principalmente a partir de los resultados en las diferentes evaluaciones de rendimiento.<sup>6</sup> Una mirada general a los informes publicados<sup>7</sup> por la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC) del Ministerio de Educación nos muestra que la mayoría de los estudiantes peruanos no logra alcanzar las competencias básicas de la educación escolar. Estos resultados deficientes se extienden a todas las instituciones (escuelas urbanas y rurales, estatales y no estatales), en todos los grados y las áreas evaluadas (Comunicación y Matemática, principalmente), tanto en las evaluaciones nacionales como cuando se compara con otros países en las mediciones internacionales. En este panorama, surge una gran cantidad de investigaciones (Cueto 2007,<sup>8</sup>

- 
5. La calidad ha sido materia de distintos enfoques e interpretaciones. La UNESCO establece, por ejemplo, que las dimensiones desde las que puede abordarse la calidad educativa refieren a pertinencia, relevancia, equidad, eficacia y eficiencia (UNESCO/OREALC 2007). Por su parte, López (2005), Bello y Villarán (2004) y Bello (2002) destacan la importancia de la relación calidad y equidad. De otro lado, el tema es abordado por Cuenca (2009), quien señala la complejidad del concepto. El autor resalta que en los últimos años ha predominado una visión utilitarista de la calidad educativa en la que lo principal es ofrecer datos e información que permitan medir el nivel alcanzado de las políticas educativas. Al respecto, Trapnell y Zavala (2009) llaman la atención sobre la importancia de establecer criterios de calidad diferenciados que consideren la diversidad lingüística y cultural de la población.
  6. Nos referimos a las evaluaciones nacionales: CRECER 1996, 1998; Evaluación Nacional 2001, 2004; ECE 2006, 2007, 2008, 2009 y las evaluaciones internacionales: LLECE 1997, 2006; PISA 2001, 2009.
  7. Los informes pueden consultarse en <<http://www2.minedu.gob.pe/umc/>>.
  8. Cueto (2007) presenta como apéndice, en su investigación, una larga lista de artículos, informes e investigaciones que se han ocupado de las evaluaciones.

Miranda 2008), que, basadas en los datos que ofrecen las evaluaciones, resaltan las desigualdades que aparecen al analizar el rendimiento de los estudiantes. Un primer aspecto es el que refiere a las desigualdades entre las regiones, donde aquellas ubicadas en la costa presentan mejores resultados que las de la selva y sierra. Ello estaría relacionado con la pobreza en el territorio —es decir, a menor pobreza, mejores resultados<sup>9</sup> y con el gasto por alumno que realiza el Estado en la región. Asimismo, en términos socioeconómicos, los estudiantes más pobres<sup>10</sup> muestran los resultados más bajos. Otro aspecto refiere a la gestión (privada/pública) y el ámbito de la escuela; las escuelas públicas obtienen resultados más bajos que las privadas, aunque estas últimas, al ser comparadas con sus pares de otros países, muestran también resultados inferiores. En las escuelas públicas, el resultado es menor para los estudiantes de las escuelas rurales y es aún más desalentador para las escuelas multigrado y las poblaciones que tienen una lengua distinta del castellano (Cueto y Secada 2004).

Desde los análisis realizados para comprender los bajos rendimientos de los alumnos, una dimensión importante ha sido el estudio de los factores asociados (Cueto 2007, Miranda 2008); es decir, aquellas características de la escuela (como pueden ser el contexto de la escuela, el manejo de contenido por los docentes, la infraestructura, los materiales, etc.) y de los estudiantes (aspectos familiares, socioeconómicos, entre otros) que impactan en su desempeño. Estas investigaciones concluyen que la mejora en los rendimientos no refiere únicamente a los procesos de enseñanza y aprendizaje que se desarrollan en las escuelas, sino que dicha mejora está limitada por otros aspectos. Así, por ejemplo, entre las conclusiones más recurrentes tenemos que la desigualdad de los rendimientos de los estudiantes se asocia con la desigualdad en el nivel educativo y con los recursos económicos de las familias. De otro lado, Miranda (2008) señala, con respecto a los factores relacionados con los procesos de enseñanza, que la cobertura curricular<sup>11</sup> y el conocimiento que tiene el docente de su área son los aspectos de

- 
9. Cueto (2007) llama la atención sobre algunos resultados ajenos a este comportamiento. Por ejemplo, los bajos resultados de Tumbes, a pesar de no estar entre las regiones más pobres, y los casos de Cajamarca y Amazonas, en los que los resultados no están relacionados con el alto índice de pobreza de la zona.
  10. En las familias pobres hay una mayor probabilidad de que los niños trabajen. Si bien en los resultados de las evaluaciones el trabajo infantil no resulta significativo para explicar el desempeño (Miranda 2008), Rodríguez y Vargas (2005) señalan que su bajo rendimiento se debe al tiempo escaso que les asignan a las tareas educativas fuera del horario escolar.
  11. Por lo general, los docentes no desarrollan en el aula todas las capacidades establecidas en el currículo.

impacto más significativo sobre el rendimiento de los alumnos —otros refieren a la infraestructura, el equipamiento y el clima de aula—.

Estos problemas pueden verse con detalle desde la amplia literatura que, a partir de la realidad cotidiana de las escuelas públicas, analiza sus problemas y necesidades.<sup>12</sup> Estos estudios muestran problemas de diversa índole: deficiente manejo curricular y de contenidos disciplinares, uso limitado de textos escolares, problemas de gestión e infraestructura, entre otros, que estarían afectando la calidad educativa. A ello se suman otros propios del ámbito rural: ausentismo docente, desencuentro cultural, poca pertinencia de contenidos, bajas expectativas, falta de capacitación de los docentes, entre otros, que acentúan la desigualdad con sus pares en las zonas urbanas.

En suma, tanto los estudios que analizan los resultados de las evaluaciones como aquellos con una mirada cualitativa del aula y sus procesos apuntan a que los problemas de la escuela pública se agravan en la escuela rural, que es la que atiende mayoritariamente a la población de los estratos socioeconómicos más bajos. En palabras de Bello y Villarán (2004: 54): “Si bien la escuela pública peruana es, en términos generales, una escuela para pobres, puede decirse que existe una categoría de escuelas públicas para los más pobres, aún más precarias que el resto”. La educación estaría, entonces, reforzando las desigualdades preexistentes del país.

## La educación superior<sup>13</sup>

La educación superior no ha estado exenta de los problemas que acabamos de presentar para la educación básica escolar. Si bien son pocos los estudios dedicados a la investigación sobre el nivel superior, podemos ver en ellos que la desigualdad aparece, al igual que en la educación escolar, en la exclusión de determinadas poblaciones y en las diferencias cualitativas de la oferta.

La educación superior ha seguido la tendencia de la expansión del sistema escolar y ha sido materia de diferentes estudios dedicados al análisis de la oferta y la demanda en este nivel. Por ejemplo, los trabajos de McLauchlan (1990) y Díaz (2008) hacen referencia a la evolución de la matrícula y permiten comparar

12. Nos referimos a los diversos trabajos de corte cualitativo que se basan en observaciones del contexto escolar. Véanse, para la escuela urbana, por ejemplo, Eguren et ál. (2005) y León Zamora y Staeheli (2000); y, para la escuela rural, los trabajos de Ames (1999, 2001, 2006) citados a lo largo de este documento.

13. Este acápite recoge la información de un documento preliminar interno del IEP elaborado por De Belaunde, Trivelli e Israel (2008) para el Programa Internacional de Becas de la Fundación Ford.

en distintos momentos las cifras de acceso a los estudios superiores. Estos trabajos destacan el incremento en el número de postulantes y de ingresantes tanto para la educación universitaria como para la no universitaria.<sup>14</sup> Pero, al igual que la educación escolar, el acceso a las instituciones superiores no presenta las mismas oportunidades para toda la población.

Existen estudios que, sobre la base de informaciones censales y de encuestas a hogares, muestran cuáles son las poblaciones que tienen acceso limitado y menores posibilidades de concluir los estudios superiores. Desde esa perspectiva, el trabajo de De Belaunde, Trivelli e Israel (2008) muestra que las probabilidades de acceder y concluir el nivel educativo superior son menores si se vive en el ámbito rural. Asimismo, la población femenina rural e indígena<sup>15</sup> presenta probabilidades aún más limitadas. Ello se restringe más aún cuando se observa la variable socioeconómica y el tipo de institución. En efecto, el estudio de Díaz (2008) analiza la matrícula en los estudios superiores en relación con el nivel socioeconómico. El autor encuentra que, en el total de matriculados, la participación del quintil más pobre está muy por debajo de la participación del quintil más rico de la población. Señala, además, que esta distancia se ha ido acentuando en el transcurso de los años y que, para 2006, se muestra en la matrícula 2% del quintil más pobre frente a 43% del quintil más rico (Díaz 2008: 112-113). Así, pues, existe una reducida participación de los niveles socioeconómicos más bajos en la educación universitaria y, en general, en las instituciones privadas de educación superior.

Desde otra perspectiva, existen investigaciones que muestran que la heterogeneidad de la calidad en la oferta educativa superior y su distribución en el territorio nacional contribuyen a profundizar la desigualdad. Así, el acceso a una educación superior de calidad representa una posibilidad solo para una minoría privilegiada. En el caso de los estudios universitarios, los trabajos de Burga (2008) y el informe del Ministerio de Educación (2005) muestran que, entre otros factores, el limitado presupuesto de las universidades públicas —que

14. Díaz explica que el aumento de postulantes en el nivel superior no universitario se debe principalmente a los alumnos que optan por el ingreso a un instituto superior técnico. Por otro lado, el número de postulantes a la carrera docente se estancó en 1998 y comenzó a reducirse en el año 2003, a partir de la prohibición de crear nuevos institutos superiores pedagógicos. Esta tendencia decreciente en la postulación se ha profundizado a partir del año 2007 con la disposición del Ministerio de Educación que exige la nota 14 en el examen de admisión a los institutos superiores pedagógicos (Díaz 2008: 108).

15. En los últimos años, existen diversas iniciativas institucionales orientadas a incrementar la presencia indígena en la universidad mediante acciones afirmativas. Sobre los problemas que enfrentan estas poblaciones en los estudios superiores, véase el punto “Exclusión étnico-racial” en la segunda parte del presente documento.

reduce la inversión en remuneraciones para los docentes, en investigación y en infraestructura—, su descrédito y los problemas de gestión e incapacidad para adecuarse a las necesidades regionales y locales afectan la calidad de los servicios ofrecidos. En ambos trabajos, se señala que el deterioro de la universidad pública ha llevado a una mayor demanda por la educación superior en el sector privado. Lo cierto es que los estándares de calidad en las instituciones privadas también son cuestionables, sobre todo a partir de la ley que autorizó la creación de universidades con fines de lucro. La situación ha empeorado con la creación de las filiales universitarias. Esto último ha sido estudiado por Pásara (2004) para la especialidad de Derecho y por Piscoya (2004) para la especialidad de Educación; se trata de las dos especialidades que muestran la mayor cantidad de filiales. Los autores señalan que estas instituciones se caracterizan por captar postulantes en localidades ubicadas lejos de la capital de provincia. Indican, además, las deplorables condiciones en las que funcionan, muchas de ellas sin autorización, y su gran crecimiento carente de control.

Este panorama disímil en la calidad universitaria se extiende también a la educación superior no universitaria. El estudio de Valdivia (1997) muestra las diferencias de la calidad de la formación que reciben los estudiantes de los Institutos Superiores Tecnológicos (IST) en Lima y cómo ello determina en parte sus expectativas de inserción laboral. En el caso de los institutos superiores pedagógicos, los estudios de Montero et ál. (2005), y Ames y Uccelli (2008) nos muestran la variedad de su oferta en términos cualitativos. Las autoras distinguen entre los institutos públicos de la capital o ciudad más importante de la región y los institutos provinciales. Los más pequeños funcionan en las provincias más pobres y cuentan con menos recursos materiales y humanos. Asimismo, señalan que los institutos superiores pedagógicos privados no son garantía de calidad, ya que en la mayoría de las regiones estudiadas muestran condiciones inadecuadas de trabajo.<sup>16</sup>

En suma, si bien la educación superior se ha incrementado a lo largo del territorio, sigue siendo solo posible para un grupo reducido de la población. La ubicación en el territorio (urbano/rural), condición socioeconómica, la etnidad (indígenas/no indígenas) y el género siguen, al igual que para la educación básica escolar, marcando diferencias importantes en el acceso y la oportunidad de tener estudios superiores de calidad. Así, los estudios nos muestran una educación que

---

16. A pesar de la baja calidad de los ISP y de los salarios decrecientes de la profesión, los estudios de Saavedra (2004) y Díaz y Saavedra (2000) muestran que la carrera docente se mantiene atractiva en los niveles socioeconómicos medios y bajos, principalmente debido a la estabilidad laboral y los ingresos que resultan más rentables que en otras carreras.

reproduce las desigualdades del país y que, a la vez, conforme se va elevando el nivel educativo, profundiza las brechas ya existentes.

## La equidad de género: entre el acceso y la perspectiva de género en el sistema educativo

En la década de 1990, a partir de distintos acuerdos internacionales, se puso el tema de la educación de las mujeres en la agenda de los gobiernos. En la Conferencia de Jomtien (Tailandia, 1990), la Cumbre Mundial sobre la Infancia (Nueva York, 1990), la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994) y la Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) —entre otras—, se mostró la preocupación porque los niños y niñas tuvieran las mismas oportunidades. Se enfatizó la importancia de la participación de las mujeres en el sistema educativo y se resaltaron las consecuencias positivas que su incorporación tiene para el desarrollo económico de los países.

Recientemente, son dos los documentos producidos en acuerdos internacionales que mencionan la relevancia de la equidad de género.<sup>17</sup> El primero es el compromiso *Educación para Todos (EPT)* que contrajeron los gobiernos en el Foro Mundial sobre la Educación (Dakar, 2000).<sup>18</sup> El segundo acuerdo remite a los *Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)* establecidos en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas (Nueva York, 2000). Entre los ocho objetivos propuestos, se encuentran el logro de la educación primaria universal y la promoción de la igualdad de género y la autonomía de la mujer, ambos considerados ya en la *EPT*. Estos acuerdos son relevantes no solo porque nos muestran el rol protagónico que se le otorga a la equidad de género en el mundo, sino porque constituyen el marco en el cual se desarrollan las políticas educativas nacionales.

17. Uno de los temas centrales considerados por dichos acuerdos en lo que refiere a la equidad de género y educación es la alfabetización. En efecto, entre los estudios realizados en los primeros años de la década del noventa, véase Portocarrero (1995) y Ruiz Bravo (1996) señalan que el analfabetismo guarda una estrecha relación con la variable de género: de cada diez analfabetos, siete son mujeres. Asimismo, a pesar de la expansión de la escuela rural, el analfabetismo sigue afectando mayoritariamente a la población adulta. En este universo, son las mujeres rurales las más afectadas. En la actualidad, el Gobierno ha convertido el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA) en uno de sus programas estratégicos. Si bien aún no contamos con investigaciones a profundidad sobre el programa, el artículo de Rivero (2008) da cuenta tanto de los objetivos como de los problemas que el programa tiene en su planeamiento y ejecución.

18. La Declaración Mundial sobre Educación Para Todos (EPT) se adoptó por primera vez en la conferencia celebrada en 1990 en Jomtien. A fines de la década de 1990, ante la desatención de la EPT, los gobiernos reafirmaron en Dakar su compromiso de cumplir con los objetivos establecidos en la EPT.

Al respecto, Muñoz, Ruiz-Bravo y Rosales (2006), tras realizar un análisis del enfoque de género en dichas políticas para el caso peruano (entre los años 1990 y 2003), concluyen que no hay una incorporación explícita de una perspectiva de género, sino que, más bien, solo se introducen aspectos (por ejemplo, en los lineamientos educativos) que la limitan a la consecución de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Ahora bien, en la expansión del servicio educativo, uno de los cambios más destacables ha sido la incorporación progresiva de las mujeres a las instituciones educativas. Para el año 2008, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el 94,2% de los niños entre seis y once años a escala nacional están matriculados en el nivel primario de una institución escolar (INEI 2008). En este grupo, casi no existe diferencia entre el acceso registrado para mujeres y hombres. Sin embargo, a pesar de que en el ámbito rural también se experimentó la expansión de la escolaridad y el aumento de las mujeres en las tasas de matrícula, existen aún desigualdades con sus pares, sobre todo en los niveles secundario y superior.

No obstante la importancia de la ampliación de la cobertura del servicio educativo, diversas investigaciones (Ames ed. 2006) nos muestran que la equidad de género va más allá del acceso de las mujeres a la educación. Así, pues, centrar la discusión únicamente en las cifras de matrícula escolar es, como sostienen Muñoz, Ruiz Bravo y Rosales (2006), obviar la manera en que el sistema educativo encubre y contribuye a activar permanentemente la desigualdad entre hombres y mujeres.

El debate sobre la equidad de género se ha desviado de las escuelas urbanas donde las estadísticas nos muestran que las brechas de acceso y conclusión escolar entre hombres y mujeres casi se han cerrado. Sin embargo, aún encontramos en el discurso de los docentes y alumnos el refuerzo de estereotipos femeninos. Ya en el estudio de Callirgos (1995) en escuelas de Lima, se mostraba entre las expresiones de discriminación más importantes aquellas contra las mujeres. Asimismo, Tovar (1995) señalaba que la desigualdad de las alumnas en la escuela urbana aparece sutilmente en los mensajes diferenciados que reciben los estudiantes, impregnados de rígidos estereotipos que los preparan para desempeñar roles distintos en la sociedad. En un estudio más reciente, Espinosa (2006) muestra que este panorama no ha cambiado en la escuela urbana, en la que se refuerzan los modelos femeninos y masculinos a partir de los trabajos, comportamientos y cualidades que deben presentar los estudiantes. Ello, en parte, es un reflejo de la escasa capacitación de los docentes en el tema de género. Si bien el Ministerio de Educación, desde hace unos años, ha hecho un esfuerzo por evitar en sus lineamientos y materiales

educativos la reproducción de estereotipos,<sup>19</sup> esto no se traduce en los mensajes que reciben los estudiantes en las escuelas.

Las desigualdades entre niños y niñas son más evidentes cuando revisamos la problemática escolar de las niñas en el área rural. Varios estudios demuestran las dificultades que atraviesan las niñas en su paso por la escuela: suelen asistir irregularmente, inician el año escolar con retraso, tienen mayor índice de repetición del grado y se retiran más temprano que sus pares. En efecto, los trabajos de Alcázar (2008) y Cueto (2004) para la secundaria rural demuestran que las niñas tienen mayores posibilidades de abandonar la educación escolar. Al respecto, las investigaciones realizadas por Ames (2006), Montero (2006 y 1995), Oliart (2004), Montero y Tovar (1999), entre otras, nos muestran que la dificultad de concluir la escuela está ligada a actividades y responsabilidades familiares —labores domésticas y en la chacra— y a razones que tienen que ver con el paso de las niñas a la adolescencia —inicio de la maternidad,<sup>20</sup> incorporación a la vida de pareja—. Así, pues, la conclusión de los estudios escolares presenta desigualdades importantes que hay que considerar en el caso de las niñas y adolescentes rurales.

De otro lado, el informe de seguimiento a los ODM en el Perú (2009: 19) señala que la posibilidad de concluir los estudios disminuye al asociar el ámbito rural con los niveles de pobreza y pobreza extrema. Diversos artículos (Kudó 2004: 113, Montero 2006: 204, Vásquez y Monge 2007: 14) señalan que, si a estas condiciones añadimos la variable género y de pertenencia indígena, notaremos que las niñas y adolescentes rurales, indígenas, de hogares pobres y pobres extremos son las más excluidas del sistema educativo.

En un reciente balance sobre la educación y el desarrollo rural, Ames concluye que, a pesar de la masiva incorporación de la población rural al servicio educativo en las últimas décadas, esta no se ha dado de la misma manera para los hombres y para las mujeres; hay que considerar que “Los supuestos culturales en la base de la escuela moderna no siempre calzan bien, no logran transformar las actividades, mentalidades y necesidades de las familias rurales” (Ames 2009: 18). Al respecto, la investigación de Benavides (2006) señala las relaciones entre las expectativas educativas de las familias y el género. El autor encuentra que los padres

19. Benavides (2006: 239) señala que aún existen imágenes estereotipadas en las ilustraciones de los materiales educativos, en donde las niñas aparecen vinculadas a tareas domésticas más frecuentemente que los varones. Sin embargo, el autor señala que las diferencias presentadas no son tan abismales como en años anteriores.

20. El ya citado estudio de Alcázar presenta el embarazo adolescente como uno de los factores asociados a la deserción escolar (Alcázar 2008).

y las madres optan por la educación del hijo hombre. Ello estaría vinculado con el nivel educativo de los padres que influiría de manera especial en la educación de las mujeres; así, cuando el nivel educativo de los padres es mayor, las niñas tienen más posibilidades de ir a la escuela y culminar sus estudios. Esto también es confirmado por el estudio de Vásquez et ál. (2009: 101-102), que señala que la presencia de un hijo varón, a diferencia de la presencia femenina, incrementa las probabilidades de gastar en educación, así como el monto que se destina a ella.

De otro lado, la educación escolar no es la única que presenta desigualdades para las mujeres. Si bien es cierto que la educación superior sigue siendo un espacio al que accede un grupo minoritario, las exclusiones son distintas de acuerdo con la ascendencia, género y procedencia de la población. Las cifras del Censo 2005 mostradas en el trabajo de De Belaunde, Trivelli e Israel (2008: 19) hacen evidente un importante cambio en el número de mujeres urbanas que acceden a la educación superior: “[Las] profesionales mujeres urbanas mayores de 50 años representan solo el 38% de la población con educación superior completa, pero en las generaciones de mujeres jóvenes (menores de 25 años) el porcentaje de profesionales aumenta al 58,5%”. Sin embargo, las mujeres rurales —más aún si son indígenas— son las que tienen menores (casi inexistentes) posibilidades de acceder y concluir estudios superiores.

A pesar del panorama anterior, en el Perú, el debate sobre la equidad de género no ha llegado a la educación superior. Son sumamente escasos los estudios dedicados a este tema. Entre ellos, un artículo de Anderson (2006: 187) plantea que son pocos los cambios en lo que respecta al género en la universidad: “Se ha logrado poca transformación de los currículos; hay pocos cambios en los usos y costumbres de la vida universitaria; se han dado pocas reformas de estructuras y procedimientos que favorezcan la contratación y promoción de docentes mujeres”. Señala la autora, sin embargo, la importancia del número de mujeres entre los estudiantes y la “feminización” de carreras profesionales a las que anteriormente solo asistían varones. Sobre este último tema, Rodríguez Navia (2008) realiza un estudio de caso en la Facultad de Ingeniería de una universidad privada e identifica la reproducción de estereotipos de género al interior de la especialidad y la problemática específica de las mujeres que estudian una carrera tradicionalmente vista como masculina. De otro lado, en los estudios referentes al servicio educativo no universitario, salvo algunas excepciones vinculadas con la formación de docentes que hacen énfasis en las preferencias de especialidades por género, el tema de las desigualdades de género está ausente.

Esta apretada síntesis de los temas que se han desarrollado como parte de la desigualdad de las mujeres en el ámbito educativo peruano nos muestra que

es necesario retomar la discusión sobre la equidad de género en las investigaciones. Como señalábamos líneas arriba, la exclusión y discriminación de las mujeres del sistema educativo deben estudiarse más allá de la paridad numérica en el acceso.

## La población indígena y la educación intercultural bilingüe

Contamos con diversos estudios que,<sup>21</sup> desde una perspectiva económica, han enfatizado distintas variables (ingresos, acceso a servicios, crédito, mercados de trabajo, etc.) que muestran que las condiciones de pobreza se elevan notoriamente en el caso de la población indígena (más aún si dicha población vive en un medio rural y es monolingüe). A ello se suman otro tipo de desigualdades en el ámbito cultural que se entrecruzan con el acceso y la trayectoria educativa de estas poblaciones.

Así, a pesar de la expansión del sistema educativo, todavía hay determinados grupos, como es el caso de la población indígena, para quienes acceder y continuar en el sistema educativo resulta problemático, más aún si son pobres y son mujeres. Al respecto, el reciente estudio de Vásquez et ál. (2009), tras el análisis de distintos censos y encuestas, muestra que:

- 29% de la población indígena en edad escolar no accede al sistema educativo.
- 73% de la población indígena presenta extraedad.
- Los adolescentes indígenas que están matriculados en algún nivel de secundaria presentan los mayores niveles de inasistencia entre sus pares.
- Es casi inexistente la población indígena matriculada en el nivel inicial.
- Solo el 27% de la población indígena en edad escolar es atendida en una escuela EIB.

La mayoría de esta población accede a una escuela de calidad deficiente y obtiene menores logros que sus pares. A esta situación se suma, como veremos en la segunda parte de este trabajo, la discriminación que plantea una educación monocultural, que no reconoce las diferencias. Todo lo anterior limita las posibilidades de que la población indígena continúe estudios superiores. Según López y Machaca (2008), solo 3,7% de la población indígena de 15 años o más logra llegar a una institución superior.

---

21. Véanse, por ejemplo, los trabajos de Hall y Patrinos (2006), Herrera (2002), Torero et ál. (2004) y Trivelli (2005).

De esta forma, la situación de los estudiantes indígenas es una de las expresiones más saltantes de la desigualdad en el sistema educativo. Una manera de afrontar esta inequidad han sido los programas de educación bilingüe, los cuales, sin embargo, no han estado exentos de cuestionamientos con respecto a su pertinencia. A continuación, recogemos algunos de los trabajos que dan cuenta de ese debate con el fin de determinar si estos programas se han constituido en una herramienta eficaz para afrontar la desigualdad.<sup>22</sup>

Los artículos de López (2009) y de Zúñiga y Ansión (1997) muestran, entre otros aspectos, el camino recorrido por la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) a partir de las demandas de las poblaciones indígenas. Inicialmente, en el sector educativo la diversidad cultural fue percibida como un problema que había que “solucionar” vía el aprendizaje del castellano. Aparecieron los programas de *educación bilingüe* en los que la lengua indígena era empleada para aprender el castellano. Con ello, la desigualdad que afrontan las poblaciones indígenas en el sistema educativo se restringió a ser tratada en el ámbito lingüístico y se reconoció la importancia de educar temporalmente a los indígenas en su lengua; es decir, de emplear las lenguas nativas como herramientas transitorias para la incorporación gradual del castellano. En este contexto, se cuestionó la educación monocultural en dos lenguas y se hizo evidente la necesidad de reflexionar sobre los aspectos culturales que quedaban fuera del ámbito escolar. Así, a fines de la década de 1980, se empezó a hablar en el país de *educación bilingüe intercultural*.<sup>23</sup> Los lineamientos del Ministerio de Educación, en los que se señalaba la creación de estos programas, restringían la interculturalidad para las poblaciones indígenas. Luego, a inicios de la década siguiente, se establecieron nuevos lineamientos de política educativa en los que se extendía la educación intercultural a todo el sistema educativo. Sin embargo, esta política solo fue enunciada, sin que se hiciese explícito qué se entendía por interculturalidad, por qué era importante y qué cambios debían hacerse.

---

22. Entre los estudios dedicados al análisis de la población indígena en el sistema educativo existen múltiples investigaciones que, desde diferentes disciplinas, abordan el tema del bilingüismo y la interculturalidad. Véanse, por ejemplo, los trabajos en la web de la Red Internacional de Estudios Interculturales (RIDEI): <<http://www.pucp.edu.pe/ridei/>>.

23. Hoy se utiliza Educación Intercultural Bilingüe (EIB); al respecto, Zavala y Córdova (2003: 16) señalan que la EBI y la EIB responden a significados distintos: “Cuando colocamos lo bilingüe antes de lo intercultural, la relación entre lo bilingüe y lo intercultural pierde coherencia. Es como si lo bilingüe dejara de tener un fundamento cultural que lo avalara y lo intercultural representara solamente una opción periférica que puede o no tomarse en cuenta. La consecuencia de esto es el desarrollo de una educación que es bilingüe, pero no necesariamente intercultural. Es decir, una educación en dos lenguas donde lo intercultural parece un apéndice que suele caer en el olvido”.

Desde el campo de la investigación de diversas disciplinas, la interculturalidad ha sido materia de discusión en los últimos veinte años. Precisamente, un aspecto importante ha sido el debate sobre la conceptualización del término, así como su implementación en el sistema educativo. Sobre el primer punto, destacan diversos artículos (Degregori 1998, Tubino 2002, Walsh 2000), que se dedican a discutir y diferenciar los términos de ‘multiculturalidad’, ‘pluriculturalidad’ e ‘interculturalidad’ para determinar las distintas maneras de concebir la cultura y las relaciones sociales que se establecen al interior de esta. Asimismo, diversos trabajos (Ansión 2008; Fuller 2002; Tubino y Zariquey 2005; Zavala y Córdova 2003; Zavala, Cuenca y Córdova 2005; entre otros) llaman la atención sobre las diferentes definiciones y discursos en torno del concepto de interculturalidad, su complejidad y la importancia de tomar en cuenta los espacios y los sujetos implicados en su definición. Estudios como los mencionados indican que, en general, en el sector educativo la interculturalidad responde a un discurso utópico en favor del reconocimiento y la mejora de relaciones asimétricas de las diferentes culturas del país. Señalan que la interculturalidad vista de ese modo es descontextualizada, pues no toma en consideración las desigualdades socioeconómicas y políticas que explicitan conflictos en sus múltiples dimensiones. Para Tubino y Zariquey (2005), no tomar en cuenta estas condiciones hizo que la interculturalidad se asumiera como un discurso que, en la práctica, resultaba difícil de concretar en políticas públicas.

De hecho, los lineamientos educativos dados por el Ministerio de Educación no explicitan cómo aplicar la interculturalidad en las escuelas. Varios trabajos han señalado la dificultad de poner en práctica el concepto en las aulas y en el campo de la gestión educativa. Por ejemplo, Aikman (2003) y Zavala (2002) analizan las prácticas culturales occidentales que se promueven en las escuelas EIB en la enseñanza de la lectoescritura, y señalan que se ha llegado a pensar que la sola incorporación de algunos aspectos locales al currículo es condición suficiente para trabajar en un ambiente de interculturalidad. Asimismo, la importancia de trabajar la interculturalidad con funcionarios de las instancias intermedias del sector ha sido señalada por Zavala et ál. (2005: 7), ya que, en este campo, “Las relaciones de poder determinan la toma de decisiones verticales y excluyentes y donde la discriminación sociocultural es parte del actuar cotidiano”. Ello puede verse en el trabajo de González et ál. (2008), según el cual las opiniones discriminatorias de los funcionarios sobre la población indígena conviven con el discurso normativo de la interculturalidad.

Pero, además de tener un problema de concreción en la práctica diaria de distintos actores educativos, la interculturalidad ha sido principalmente relacionada

con la educación bilingüe. El estudio de Zúñiga (2008) realiza un recuento de la interculturalidad desde las disposiciones del Ministerio de Educación y concluye que las políticas producidas en las últimas tres décadas en función de la interculturalidad se refieren exclusivamente a la población indígena, a su aplicación en el ámbito rural y en el nivel primario. Este vínculo entre interculturalidad y población indígena ha llevado a su vez a que se le relacione con la idea de una educación para una minoría discriminada. Zavala y Córdova (2003: 22-23), al reflexionar acerca de por qué y para qué es importante la EIB, señalan que en el sector “La realidad educativa actual representa, más bien, una interculturalidad resignada y excluyente [...]. En otras palabras, una interculturalidad para campesinos, indígenas y pobres. [...] [Esta manera de ver la EIB] promueve la creencia de que los niños de las comunidades reciben una educación de menor calidad que la proporcionada en las ciudades”. En ello se ha centrado el debate sobre la educación intercultural desde hace algunos años; es decir, se cuestiona si al ofrecer este tipo de educación solo en áreas rurales para una determinada población se estaría acentuando la desigualdad en la medida que se ofrece una educación que sirve de remedio para la población indígena.

A pesar de los tropiezos con los que se enfrenta la EIB, en las últimas dos décadas se han desarrollado diversas experiencias con resultados positivos para la población que atiende. Por ejemplo, al analizar algunas estrategias de proyectos realizados en diferentes zonas del país, Zavala (2007) encuentra avances importantes de la EIB en materia de participación social, reelaboración curricular y formación docente. Del mismo modo, Trapnell (2008) resalta positivamente varios aspectos al analizar el programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana.

En la actualidad, la discusión sobre la EIB y la interculturalidad se ha visto interrumpida por el discurso del actual Gobierno, que marca un retroceso en el reconocimiento de la diversidad en materia educativa. El reciente artículo de Trapnell y Zavala (2009) muestra una serie de medidas dadas por el Gobierno que atentan contra la EIB y que profundizarían las desigualdades de la población indígena en el sistema educativo. El reconocimiento, en el currículo nacional, solo del castellano como lengua promotora de la comunicación, la prueba en castellano para niños indígenas que están aprendiendo a leer y escribir en su lengua vernácula, el escaso financiamiento con el que cuenta la EIB —el presupuesto de la EIB provenía en su mayoría del ahora clausurado programa Proyecto de Educación en Áreas Rurales (PEAR)—, la insuficiente oferta de escuelas EIB en los distintos niveles educativos, la desarticulación de las acciones de la dirección del Ministerio de Educación encargada de la EIB, el cierre de la especialidad

de EIB en los institutos superiores pedagógicos como consecuencia de la Resolución Ministerial N.º 0017, y la estandarización de la capacitación y contratación de docentes son algunas de las medidas analizadas por las autoras. En esta línea, en la que se apuesta por una educación homogeneizadora que no respeta las diferencias, es difícil pensar que la EIB pueda ser un mecanismo para afrontar la desigualdad de los indígenas en el sistema educativo.

## **Segunda parte**

### **Los ejes transversales**

La desigualdad en el sistema educativo va más allá de los temas de cobertura, acceso y calidad. Es necesario atender también a la complejidad de la coyuntura mayor en la que se ubica el sistema educativo en el Perú. Para ello, trataremos ahora cuatro temas característicos del contexto nacional que se encuentran en la base del Programa Institucional del Instituto de Estudios Peruanos. El primero de ellos refiere a la descentralización: recogemos aquí las investigaciones que dan cuenta de las medidas descentralizadoras en el sector con el objetivo de establecer su contribución para revertir las desigualdades regionales. El segundo tema reúne los estudios que analizan el tema de la protección social en el país. Buscamos comprender la contribución de la variable educativa a la reducción de la situación de vulnerabilidad de las poblaciones atendidas en los programas sociales. Un tercer tema se ocupa del mercado de trabajo y la movilidad social. Revisamos los estudios que vinculan la educación con la inserción laboral y el ascenso social. Finalmente, el cuarto tema está dedicado a la discriminación. Para ello nos centramos en los estudios que revelan los escenarios educativos como reproductores de relaciones discriminatorias de la sociedad.

### **Descentralización**

Uno de los aspectos fundamentales en las reformas de la década de 1990 fue la descentralización. Entre los distintos problemas que implicaba resolver los temas de equidad del aparato educativo, era evidente la necesidad de desconcentrar funciones con miras a lograr un sistema más eficiente que llegase a las zonas más alejadas del país. Si bien el Estado ha estado siempre representado por las escuelas a lo largo del territorio nacional, esa representación difiere en recursos y calidad en las distintas regiones, y presenta una oferta pauperizada que ahonda las

desigualdades en las zonas pobres y rurales. En ese sentido, recogemos en esta sección las investigaciones que se ocupan de la descentralización con miras a establecer en qué medida este proceso ha colaborado en disminuir las desigualdades del sistema educativo en el territorio.<sup>24</sup>

Un primer tema que ha merecido el interés de los investigadores son las instancias intermedias del sector. Las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) son las encargadas de poner en marcha la gestión del sistema educativo en las capitales de provincia y distritos de las regiones. La literatura dedicada a su análisis ha identificado como problema recurrente el abismo existente entre la normativa dada por el Gobierno Central y su aplicación por los funcionarios en los niveles intermedios. El estudio de Vásquez y Oliart (2007) identificaba ya para 1996 las limitaciones de los funcionarios para poner en práctica la reformulación de sus roles a partir de la Resolución Ministerial N.º 016.<sup>25</sup> De igual forma, el trabajo de Delgado y Trelles (2005) sobre las labores de estos organismos en el entonces nuevo marco legal de la descentralización remarcó la necesidad de ir más allá de la formulación de las funciones; se trataría, según estos autores, de dotar a las normas de sentido, a través de la construcción de instrumentos capaces de orientar el camino para llevarlas a cabo. Asimismo, estos autores señalaron la importancia de certificar las capacidades de los funcionarios para efectuar el cumplimiento de sus labores. Esto último ha sido retomado por Andrade et ál. (2006), cuyos argumentos parten de la realización de un diagnóstico de las dificultades que muestran los representantes de instancias regionales y locales en ocho regiones para proponer un conjunto de capacidades requeridas en cada uno de los cargos.

Sin embargo, estos obstáculos, tanto los inconvenientes de los funcionarios para “traducir” en acciones lo establecido por la norma con respecto a sus responsabilidades, así como la falta de preparación para asumirlas, siguen presentes y son retomados, de un lado, por la investigación de González, De Belaunde y Eguren (2008) que se aproxima en cinco regiones al contexto en el que los directores y especialistas de las diferentes DRE y UGEL desempeñan sus labores; y, por otro lado, por Valdivia y Díaz (2008) en su trabajo sobre el funcionamiento de las UGEL en dos regiones. A pesar de la diversidad de las zonas en las que se

---

24. Nos referimos al proceso descentralista iniciado a partir del año 2002 en el gobierno del presidente Toledo y su relanzamiento por el actual gobierno.

25. La Resolución Ministerial N.º 016 (1996) y luego el Decreto Supremo N.º 007-2001 marcaron un hito en la descentralización educativa en lo referente a la estructura y funciones de los organismos intermedios.

realizaron ambos estudios, existen coincidencias en los problemas identificados. Así, se concuerda sobre la fragilidad institucional en la que trabajan los funcionarios (referida al nombramiento y la inestabilidad de la permanencia del cargo, con lo que gran parte de su tiempo es dedicado a establecer relaciones y alianzas), la falta de recursos, la corrupción del sector,<sup>26</sup> las diversas tensiones (entre funcionarios y miembros de la sociedad civil) que surgen al interactuar en los distintos espacios de diálogo, la falta de capacidad técnica y la excesiva atención a normas administrativas que confinan su trabajo al cumplimiento de formalidades. En este escenario, las tareas pedagógicas (la supervisión y asesorías a escuelas, por ejemplo) se dejan de lado. Así, existe una distancia entre lo que la norma propone y el desempeño real de sus actores. Ello, además de evidenciarse en las labores cotidianas de estas instancias, se manifiesta también en la implementación de determinadas políticas educativas, como lo demuestra Montero (2008), a partir de la ruta que debe recorrer una decisión de política hasta llegar a las aulas. La autora demuestra cómo las exigencias de la sede central del Ministerio de Educación para la implementación de un programa nacional no guardan relación con la situación de las instancias intermedias.

Este panorama se agrava en función de los recursos y capacidades disponibles en las regiones, donde rara vez llega la atención a las escuelas más alejadas de la capital de provincia. Así, las limitaciones en el desempeño de las funciones de los organismos intermedios no solo afectan la calidad de la presencia estatal, sino que también se traducen en un servicio deficiente (y a veces casi inexistente) que deja en abandono a las escuelas más pobres del país.

De otro lado, con el fin de que otros actores regionales participen en la educación de sus zonas, a partir de la descentralización, se abrieron una serie de canales de diálogo que tuvieron como objetivo concentrar la experiencia regional del sector educativo mediante la creación de distintos consejos destinados a la elaboración de proyectos más acordes con la realidad regional y local.<sup>27</sup> Muñoz, Cuenca y Andrade (2007) muestran que, si bien estos espacios constituyen una forma positiva de involucrar a distintos actores para la mejora educativa, la poca experiencia del país en materia de participación ha limitado su funcionamiento. Los autores señalan que la participación ha sido entendida de diversas maneras,

---

26. Sobre la corrupción en el sector, véanse Huber (2008) y Defensoría del Pueblo (2007).

27. Nos referimos a los Consejos de Participación Regional (COPARE), los Consejos de Participación Local (COPAL) y los Consejos Educativos Institucionales (CONEI) y a la elaboración de los Proyectos Educativos Regionales (PER), Proyectos Educativos Locales (PEL) y Proyectos Educativos Institucionales (PEI).

lo cual determina, entre otros aspectos, las diferencias entre las regiones tanto en el proceso de implementación como en el desempeño de los consejos y la participación de actores. Ello puede verse con claridad en las investigaciones de Stojnic y Sanz (2007) sobre el Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE) y de Muñoz (2009) sobre el Consejo Educativo Institucional (CONEI). Ambos trabajos resaltan las tensiones entre los representantes del Gobierno y la sociedad civil, y la poca claridad de los miembros de los consejos acerca del ejercicio de sus funciones. Según Muñoz (2009), el conocimiento de las funciones se limita a la repetición de lo formulado en la norma, sin que ello implique el entendimiento de cómo ponerla en práctica. Así, la autora concluye que las acciones responden a intentos por mejorar aspectos generales en la escuela (que van desde campañas de higiene hasta reparación de mobiliario) y que dejan en segundo plano la mejora de la calidad y equidad educativa.

Estos canales participativos y, en general, las medidas descentralistas, son inexistentes en la educación superior. Burga (2008), para el caso de los estudios universitarios, sostiene que la universidad y los gobiernos regionales deben abrir un diálogo en el que se discuta cuál es el objetivo de la universidad en cada zona. Para ello, propone diferenciar el modelo universitario metropolitano del regional y apunta que las universidades regionales deben definir qué tipo de profesional es el que se requiere para el desarrollo regional. Asimismo, en las universidades beneficiadas por el canon minero, habría que discutir cuáles son las prioridades de gasto del porcentaje entregado a la universidad. Como vemos, el contexto de la descentralización es una excelente oportunidad para introducir el tema universitario en la agenda de investigación; sin embargo, es poco (o nada) lo avanzado en esa dirección.

Por último, un tema recientemente incorporado a la agenda de investigación educativa de la descentralización refiere al plan piloto de la municipalización iniciado en 2006 —en una muestra de escuelas en los niveles inicial y primario— con miras a generalizarse este año 2011. A partir de la promulgación del plan, varios investigadores (Iguíñiz 2008; Muñoz, Cuenca y Andrade 2007) ya señalaban las trabas de este programa, principalmente aquellas limitaciones que se desprenderían de no tomar en cuenta la heterogeneidad de las municipalidades (en cuanto a recursos y capacidad para asumir el proceso),<sup>28</sup> la poca representatividad de varios alcaldes en sus zonas, la carencia de competencias pedagógicas y

---

28. Al respecto, Muñoz (2009a) cita un estudio realizado por Cuenca (2008) en el que el autor analiza la situación del plan piloto en algunas municipalidades y señala, entre las dificultades para afrontar el proceso, el nivel de ingresos, la preparación de los funcionarios y la experiencia de la municipalidad en materia educativa.

la desinformación y confusión de los actores con respecto a sus funciones.<sup>29</sup> Tras dos años de la implementación del plan piloto, Muñoz (2009a) reflexiona sobre lo avanzado. Al haberse extendido el plan también a algunas instituciones de secundaria, encuentra una serie de medidas poco claras en el proceso: el incremento de municipios en una etapa en la que el plan todavía es experimental, la ampliación del número de escuelas para cada municipio y la falta de acreditación pedagógica. A partir de ello, la autora se pregunta cuáles son las medidas educativas que se están tomando en las municipalidades. Muñoz concluye que, si bien es importante vincular a la municipalidad con el sistema educativo de cada región, la manera en la que se presenta este vínculo en el plan de municipalización no dialoga con las posibilidades de la misma municipalidad ni con el proceso descentralizador.

Estos estudios sobre el plan piloto de la municipalización muestran que este corre en paralelo a lo antes establecido. Varias escuelas e instancias se rigen así por la Ley General de Educación, mientras otras lo hacen por la Ley Orgánica de Municipalidades. Además, varios investigadores han alertado sobre la posibilidad de que la situación disímil de las municipalidades aumente las brechas de desigualdad en materia educativa. Por ello, es importante no perder de vista el proceso, más aún si se le pretende generalizar en 2011 e incluir también la educación superior no universitaria.

## Protección social

Las iniciativas de protección social son un mecanismo importante de los Estados para afrontar la desigualdad. En ellas, el acceso a los servicios públicos de salud y educación es considerado una herramienta central para formar capital humano y romper con los círculos de la pobreza. En ese sentido, considerando que el 60% de niños y adolescentes vive en condiciones de pobreza (UNICEF 2007), varios programas sociales están concentrados en la nutrición, salud y educación de esta población.

Ahora bien, en la actualidad, las políticas sociales en el país no logran construirse bajo un esquema de protección social basado en un enfoque de derechos, sino que constituyen un conjunto de programas desarticulados entre sí.<sup>30</sup> De

29. No queda claro cuál será el rol de las UGEL en la municipalización, ya que los gobiernos locales de las escuelas municipalizadas han asumido sus funciones.

30. Diversas agencias de cooperación internacional han acordado la necesidad de fomentar programas de protección social como mecanismo para reducir el riesgo y la vulnerabilidad de la población. Ambos factores son considerados determinantes en la generación de la pobreza (Barrientos y Shepherd 2003)

esta forma, bajo el amplio marco de la protección social se combinan una serie de programas permanentes del Estado (como el servicio de educación básica) y otros programas complementarios dedicados a atender a la población vulnerable. Aquí nos limitamos a estos últimos. Dentro de estos programas focalizados, nos centramos en aquellos estudios que vinculan el análisis de un programa social en particular con algún aspecto del ámbito escolar (asistencia, deserción, rendimiento de los estudiantes, etc.), con el fin de determinar cuánto de la desigualdad en materia educativa se puede revertir a partir de los programas existentes.

Un primer grupo de programas son los alimentarios, que tienen como objetivo general mejorar la nutrición de la población beneficiaria.<sup>31</sup> Las investigaciones que se dedican al análisis de estos programas y que abordan sus efectos en el ámbito escolar se centran en el estudio de los Desayunos Escolares. Pollit, Jacoby y Cueto (1996) evalúan la relación entre nutrición y escolaridad a partir de dicho programa. Los autores encuentran que el programa aumenta la asistencia escolar y la energía, proteínas y hierro en los escolares que consumen el desayuno. Sin embargo, no evidencian efectos en la capacidad cognoscitiva de los alumnos. En la misma línea, Cueto y Chinen (2001) comparan a un grupo de estudiantes que recibió el desayuno escolar durante tres años con otro grupo que no participó del programa. Para el primer grupo de alumnos, el estudio muestra resultados positivos en la asistencia, tasa de deserción, hemoglobina y memoria a corto plazo, pero no se encuentran diferencias entre ambos grupos en lo que se refiere a la relación talla-edad, peso-edad, índice de masa corporal, ni en las pruebas de rendimiento escolar aplicadas para la investigación. Sobre esta última variable, se resalta que la preparación del desayuno ha reducido el tiempo de las sesiones de clase y que ello podría estar afectando el rendimiento de los alumnos. De igual forma, aunque centrado más bien en las deficiencias nutricionales que afectan el desarrollo intelectual de los niños, Pollitt (2002) reúne literatura sobre el papel de la desnutrición como factor limitante en el desarrollo educativo. Respecto

---

y han sido reorientados desde una perspectiva centrada en la protección económica de determinados grupos ante los shocks financieros hacia un enfoque más amplio de derechos (Devereux y Sabates-Wheeler 2004). En esa línea, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL 2006) agrega que la protección social es un punto clave en la construcción de la ciudadanía.

31. A partir del año 2007, los programas de alimentación (Almuerzos Escolares, Desayunos Escolares, Centros de Educación Inicial (CEI) y Programas No Escolarizados de Educación Inicial (PRONOEI), Programa de Alimentación Complementaria para Grupos en Mayor Riesgo (PACFO), Comedores Infantiles y el Programa de Alimentación y Nutrición de la Familia en Alto Riesgo (PANFAR) están reunidos en el Programa Integral de Nutrición (PIN). El PIN, parte de la estrategia nacional CRECER, opera a través de dos subprogramas: el infantil (para menores de 3 años) y el preescolar y escolar (para menores entre 3 y 12 años).

de los programas alimentarios, Pollitt encuentra que, si bien estos mejoran las deficiencias nutricionales, no siempre logran cambios en las habilidades de los alumnos. Asimismo, el autor resalta el rol de la escuela en los niños con desnutrición y concluye que la escolaridad (sobre todo en los primeros años) contribuye a desarrollar las competencias de los alumnos independientemente de cuál sea su estado nutricional. Por su parte, Ravina, Paulini y Cancho (2002) analizan el costo-efectividad del Programa de Desayunos Escolares del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) y el programa de Alimentación Escolar del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) en función de la asistencia escolar. Para esta variable, los autores señalan un aumento en 2% y 1% para cada uno de los programas analizados.<sup>32</sup>

Un segundo tipo de programa es el que se refiere a la salud de la población escolar. En 1997, para los alumnos (entre 3 y 17 años) matriculados en las instituciones educativas, se creó el Seguro Escolar Gratuito. Este programa, junto al Seguro Materno Infantil (creado en 1998), se estableció con el fin de que las poblaciones más pobres accediesen a los servicios de salud gratuitamente. Jaramillo y Parodi (2004) analizan la efectividad de dicho programa y concluyen —entre otros aspectos— que, si bien el acceso de la población escolar en general mejoró, hubo problemas de focalización e incidencia del programa en la población más pobre. Los resultados del estudio evidencian, entonces, que el programa presenta problemas de equidad en el acceso a los servicios de salud.<sup>33</sup>

Otro grupo importante de programas sociales son los de infraestructura social, que, en el ámbito escolar, remiten a la construcción o mejoramiento de las instituciones educativas. Durante el gobierno de Fujimori, el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES), los Comités Transitorios de Administración Regional (CTAR), la Oficina de Infraestructura Educativa (OINFE) y FONCODES fueron las instituciones encargadas de la recuperación y construcción de escuelas. Al respecto, contamos con la evaluación realizada por el Instituto Apoyo sobre el Programa Especial de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECEP). En dicho informe, a partir de encuestas a directores, se comprobó que el componente de infraestructura educativa del programa se

32. Desde su creación, en 1992, el Programa de Alimentación Escolar ha variado su organización, así como la composición y distribución de sus raciones. Así, se repartieron indistintamente a lo largo de varios años leche, desayuno y pequeñas raciones de almuerzos. Es a partir de 1999 que el programa incluye el reparto de almuerzos en un pequeño grupo de escuelas (Ravina, Paulini y Cancho 2002).

33. Es importante mencionar que, desde el año 2002, ambos programas están fusionados en el Seguro Integral de Salud, para el cual no contamos con estudios acerca de su impacto en el acceso y la salud de los estudiantes.

centró en la rehabilitación y construcción de aulas de centros polidocentes (Instituto Apoyo 2001). Si bien no hay estudios a profundidad sobre dichas acciones y su impacto educativo, hay menciones sobre el empleo de estas instituciones con fines proselitistas y las deficiencias en los modelos de construcción empleados. Sobre este último punto, en una evaluación del Ministerio de Educación, se señala que los proyectos de construcción no siempre se adaptan a los contextos fuera de Lima y que ello hace que la infraestructura educativa sea precaria e insegura. Asimismo, se señala que uno de los mayores problemas en la infraestructura escolar es el de los servicios higiénicos. Dicha evaluación concluye que es poco lo avanzado en este rubro (Ministerio de Educación 2006). A partir del año 2006, se crea el Programa Nacional de Infraestructura Educativa (PRONIED),<sup>34</sup> con el objetivo de mejorar el local y mobiliario en grave deterioro de las escuelas. A pesar de que desde el Ministerio de Educación se reconoce la importancia de la infraestructura para el aprendizaje y la calidad del servicio educativo, aún no se han llevado a cabo estudios que analicen en profundidad dicho programa.

De otro lado, un nuevo enfoque de los programas sociales son los Programas de Transferencias Condicionadas. En el Perú, una muestra de ello es el Programa Juntos, por medio del cual las familias en situación de extrema pobreza reciben una transferencia monetaria a cambio de ciertas condicionalidades en educación, salud, nutrición y registro de identidad. A largo plazo, con el acceso a estos servicios, se busca mejorar la calidad de vida de los beneficiarios y evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza. En los últimos años, han aparecido algunos estudios sobre el programa (Díaz et ál. 2009; Vargas y Salazar 2009; Huber et ál. 2009; Perova y Vakis 2009; Jones, Vargas y Villar 2007). Si bien es difícil comparar estos trabajos debido al uso de distintas metodologías y a su aplicación en diferentes zonas, es posible resaltar varios puntos comunes entre ellos en lo que respecta al ámbito educativo.

En educación, la condición del programa está sujeta al 85% de asistencia a la escuela para los niños de 6 a 14 años. Al respecto, los trabajos arriba mencionados señalan que, en general, los beneficiarios cumplen con mandar a sus hijos a la escuela. A pesar de ello, no hay cambios significativos en la asistencia escolar (Perova y Vakis 2009, Huber et ál. 2009). El estudio ya citado de Huber sugiere que ello puede deberse a que la educación ha sido una preocupación constante en la sierra y, por ello, ambas variables se cumplían aun antes de la aplicación del programa. Ello se diferencia de lo encontrado en los distritos amazónicos, donde la investigación

---

34. El PRONIED funciona bajo la Oficina de Infraestructura Educativa (OINFE) del Ministerio de Educación y forma parte de la estrategia nacional CRECER.

señala que el programa ha impactado positivamente en el aumento de la asistencia escolar (de igual forma para el caso de las niñas). Si bien en este contexto la educación también es valorada, los beneficiarios señalaron que por motivos económicos no siempre enviaban a sus hijos a la escuela. Asimismo, el aumento en las tasas de matrícula parece ser anterior a Juntos (Díaz et ál. 2009, Huber et ál. 2009), aunque Perova y Vakis (2009) reportan que el programa ha impactado en los puntos de transición escolar (inicio de la primaria y paso a la secundaria).

Asimismo, estas investigaciones señalan otros efectos del programa. En primer lugar, la transferencia monetaria es invertida en gran medida en uniformes y útiles escolares. En segundo lugar, se produce un cambio en las relaciones en diferentes contextos (comunidad, familia, escuela). Si bien este es un tema que necesita un mayor análisis, los estudios registran en la escuela tensiones entre los niños beneficiarios y no beneficiarios del programa; incluso los profesores se relacionan de manera distinta con los beneficiarios al exigirles una mayor colaboración en diferentes actividades escolares (Jones, Vargas y Villar 2007; Vargas y Salazar 2009). En tercer lugar, se produce un aumento en la asistencia de los profesores. En cuarto lugar, hay una reducción del trabajo infantil (aunque en varias zonas sigue teniendo presencia significativa, tal como lo señalan Huber et ál. 2009). Por último, los estudios citados ponen énfasis en algunos nudos críticos del programa que es necesario abordar, como la infraestructura deficiente (aulas, carpetas, etc.) y la carencia de profesores al aumentar el alumnado.

Ahora bien, los estudios revisados muestran que la educación cumple un rol fundamental en los programas sociales del Estado. La alimentación, la salud y la nutrición de la población vulnerable en edad escolar, así como la infraestructura de sus escuelas, son consideradas variables fundamentales para mejorar los aprendizajes de los alumnos. Sin embargo, como mencionan todas las investigaciones al respecto, es poco lo que se podrá avanzar en la formación de capital humano si estas medidas no están acompañadas de una educación de calidad. La población beneficiaria de los programas sociales es la más pobre y, como vimos en la primera parte de este documento, accede a las escuelas con mayores deficiencias. De otro lado, los programas sociales deberían definirse teniendo como referencia las políticas educativas que el Estado construye para promover la igualdad de oportunidades y subsanar situaciones de desigualdad y exclusión. Sin embargo, esto no siempre sucede así. Si bien el Estado reconoce la importancia de la educación en la mejora de la calidad de vida de la población vulnerable, ello, en el ámbito educativo, no se traduce necesariamente en una política de protección social. Por ejemplo, diversos programas tienen como población beneficiaria a las madres con niños pequeños. En ellos se reconoce la relación existente entre el nivel educativo

de la madre y la salud, nutrición y educación de los niños.<sup>35</sup> Asimismo, se reconoce, desde el Estado, la correlación inversa entre el logro educativo y la maternidad precoz.<sup>36</sup> A pesar de ello, no hay ningún programa social destinado a mantener a las niñas —que son el grupo que tiende a desertar más tempranamente— en la escuela. Los programas sociales no se desprenden, pues, de un sistema articulado de políticas sociales.

## Inserción laboral y movilidad social

En las últimas décadas, se ha acentuado la visión de la educación como herramienta necesaria para el bienestar de los individuos. Ello tiene que ver, entre varios otros factores, con su relación con el trabajo. Diversas investigaciones dan cuenta del valor positivo que se le otorga a la educación, tanto en el campo como en la ciudad.<sup>37</sup> Una de las percepciones más comunes sobre los beneficios de la educación tiene que ver con el acceso al empleo y el aumento de los ingresos en el mercado de trabajo. Estas percepciones han sido constatadas en las investigaciones que estudian el mercado de trabajo. En tal sentido, reunimos los estudios que relacionan las variables de educación, empleo e ingresos,<sup>38</sup> con el fin de establecer, por un lado, si la educación se constituye como un instrumento importante para la inserción laboral y, por otro, en qué medida juega un papel prioritario en las estrategias de movilidad social.

Un primer grupo de investigaciones son las que tratan el tema de la relación entre la educación superior y la inserción en el mercado laboral. Estos trabajos confirman que la población que concluye estudios superiores tiene más posibilidades

---

35. Véase Valdivia y Díaz (2008).

36. Véanse Alcázar y Lovatón (2006) y Porras (2003).

37. En el reciente balance presentado por Ames (2009) para la escuela rural, se muestra, a partir de distintos estudios, el valor positivo que se le otorga a la educación en el campo; la autora, si bien menciona la influencia de otros elementos asociados, señala, por ejemplo, el impacto positivo de la educación en los niveles de eficiencia e incremento de la productividad agrícola, así como su relación con el acceso al microfinanciamiento, con la diversificación de ingresos de los productores agrícolas y con el acceso al empleo asalariado. Asimismo, en los estudios dedicados a la pobreza rural se resalta la importancia de la educación como mecanismo para la reducción de la pobreza y su impacto en la obtención de mayores ingresos. Véase Trivelli (2000). De otro lado, en el ámbito urbano, una de las percepciones más comunes sobre los beneficios de la educación tiene que ver con el acceso al empleo y el aumento de los ingresos en el mundo del trabajo. Véanse Ansión et ál. (1998) y Eguren y De Belaunde (2007 ms.).

38. Es importante señalar que hemos considerado las investigaciones que brindan información sobre cuestiones educativas que van más allá de la mención al nivel educativo del trabajador.

que otros grupos de acceder a un puesto de trabajo. Sobre este punto, a inicios de la década de 1990, el estudio de McLauchlan (1993) analizaba la situación de estos profesionales en el mercado de trabajo y concluía que, si bien la educación superior no necesariamente garantizaba un puesto de trabajo, las personas que completaban sus estudios superiores tenían menores posibilidades de estar desempleadas. Del mismo modo, en un artículo relativamente reciente, Díaz (2008) señala, a partir de las estadísticas del Ministerio de Trabajo, que, en la población económicamente activa, ha aumentado la población con educación superior, frente a la disminución de los que tienen estudios de primaria o estudios incompletos de secundaria. El autor concluye que las posibilidades de empleo aumentan en función del nivel educativo y que es muy probable que la educación secundaria comience a ser un requerimiento mínimo en el mercado laboral.

Otro tema importante entre el nivel educativo alcanzado y el trabajo al que se accede tiene que ver con los retornos económicos a la educación.<sup>39</sup> Las investigaciones sobre este punto tienen como objetivo principal establecer si es que tener un determinado nivel educativo contribuye a elevar los ingresos laborales en el mercado peruano y si esos ingresos compensan los costos de la educación. A principios de la década de 1990, Rodríguez (1993) señaló que las tasas de retorno mostraban que la educación, tanto pública como privada, era rentable e indicó que la educación primaria presentaba en todas las regiones —pero de manera más pronunciada en el ámbito rural— las más altas tasas de retorno en comparación con la educación secundaria y superior. Saavedra y Maruyama (1999) estudiaron los retornos de la educación a partir de las transformaciones observadas en los ingresos laborales del mundo urbano. Los autores mostraron que en este ámbito la educación superior universitaria es la que presenta mayores retornos. En un trabajo relativamente reciente sobre los retornos de los estudios universitarios y no universitarios, Yamada (2007) encuentra que los ingresos de las personas en el mercado laboral peruano aumentan dependiendo del tipo de educación superior que se realice. Así, concluye que la educación superior universitaria sigue teniendo retornos altos en comparación con la educación no universitaria. Entre otros resultados a los que llega el autor, señala mayores retornos para la educación superior privada y menciona que el mercado laboral de Lima Metropolitana absorbe en mayor proporción a trabajadores con altos niveles educativos (Yamada 2007: 68-60). Por su parte, Díaz (2008a), al estudiar las tendencias de la demanda y la oferta de la educación superior, concluye que uno de los factores de la expansión

---

39. Tomamos como definición de retornos la ofrecida por Yamada (2007: 16): “El ingreso adicional que una persona recibe una vez insertada en el mercado laboral, por cada año o nivel adicional de educación que invirtió en su juventud”.

de estos estudios es su rentabilidad en el mercado laboral. Al respecto, sostiene que “Quienes han adquirido educación superior, especialmente aquellos que adquirieron educación superior universitaria, han experimentado mejores niveles de ingresos que quienes solo adquirieron educación básica” (Díaz 2008a: 122). Según Yamada (2007), la rentabilidad que ofrecen los estudios no universitarios es muy baja. Aun así, Díaz (2008a) comprueba que aquellos que culminaron sus estudios en un Instituto Superior Pedagógico (ISP) o Instituto Superior Tecnológico (IST) ganan, respectivamente, 53% y 30% más por hora que los que tienen secundaria completa. Ello, según los estudios de Saavedra (2004) y Alcázar y Balcázar (2001), en el caso de los docentes, es uno de los factores por los que la carrera suele ser demandada, además de la estabilidad laboral, la flexibilidad de horarios, la posibilidad de tener un segundo empleo y el número de años de ocupación. Esta alta demanda se refleja sobre todo en los sectores rurales y populares urbanos. Entre otros resultados, los estudios muestran que existe mayor posibilidad de inserción laboral para los docentes que estudiaron en la universidad y que buscan ser contratados fuera de Lima.

Ahora bien, los estudios hasta el momento señalados se ocupan de comparar los ingresos y los niveles educativos de las personas que pertenecen a la Población Económicamente Activa (PEA). Otros son los trabajos dedicados a analizar el subempleo profesional. Entre ellos, la investigación de Burga y Moreno (2001) encuentra que existe un alto porcentaje (44%) de profesionales ocupados en actividades para las que no fueron formados. Los autores mencionan que el porcentaje aumenta para los individuos pobres, quienes, en su mayoría, buscan compensar sus deficiencias en el nuevo puesto de trabajo con cursos de capacitación.

Precisamente, otro tema relacionado con la inserción laboral tiene que ver con la capacitación para el trabajo. Entre los estudios que tratan el tema, consideramos aquí el balance realizado por Jaramillo, Ñopo y Díaz (2007) sobre la situación del mercado de capacitación y el estudio de Saavedra y Chacaltana (2001) sobre la educación, capacitación e inserción en el mercado de jóvenes urbanos provenientes de hogares pobres. En ambos estudios, se señala que, en los últimos años, la baja calidad de la educación del sistema educativo peruano ocasiona la existencia de profesionales poco preparados y de una fuerza laboral de baja productividad. Ello ha originado el aumento de la oferta y demanda de servicios educativos de capacitación<sup>40</sup> tanto desde el sistema formal —colegios

---

40. Desde 1996, funciona el programa del Gobierno ProJoven, destinado a jóvenes entre 16 y 24 años que quieran aprender un oficio y capacitarse. Sobre los estudios dedicados a evaluar el programa, puede verse el balance de Jaramillo, Ñopo y Díaz (2007: 270-271).

secundarios de variante técnica, servicios sectoriales, instituciones de educación superior (ISP e IST) y centros de educación ocupacional— como del sistema no formal —centros de trabajo, organizaciones no gubernamentales (ONG), cursos de extensión universitaria, etc.—. Las investigaciones señalan que la oferta de estos programas y cursos de capacitación es muy heterogénea en cuanto a las instituciones, la calidad del servicio y los cursos que brindan.<sup>41</sup>

Jaramillo, Ñopo y Díaz (2007) señalan, además, por un lado, la falta de adecuación y pertinencia de los cursos a la demanda real del mercado y, por otro, la falta de información sobre la calidad de estos cursos debido a la ausencia de un sistema de acreditación de la calidad y de supervisión. Tras resaltar los estudios que tratan sobre estos problemas, los autores concluyen que los efectos que producen las distintas capacitaciones en la profesionalización de la población tienen una relación directa con el empleo y los ingresos. Por otra parte, Saavedra y Chacaltana (2001) concluyen que, si bien los cursos de capacitación no aseguran mayores posibilidades de tener un puesto de trabajo, sí representan mejores condiciones de trabajo, ya que aumentan los ingresos. Por último, mencionan los autores que los problemas que presentan los jóvenes de familias pobres para insertarse en el mercado de trabajo tienen relación directa con su acceso a una preparación adecuada.<sup>42</sup> La mayoría no cuenta con calificaciones para competir en el mercado formal, de modo que opta por programas de capacitación cortos y de bajo costo. A ello se suma que los departamentos más pobres son los que cuentan con una menor oferta de capacitación. Por su parte, Valdivia (1997), al estudiar a los egresados de los IST, encuentra una relación entre la calidad del IST al que asistieron y su origen socioeconómico. Así, la población de menores recursos estaría accediendo a las capacitaciones más deficientes.

Si bien los estudios presentados en esta sección nos muestran que la educación constituye un factor relevante en la relación que la población establece con el mercado laboral, ya que incide en su inserción y en la obtención de ingresos, resultan fundamentales la calidad de la educación, así como el nivel de estudios alcanzados. Por otro lado, teniendo en cuenta estos vínculos entre la educación y la ocupación laboral, es importante establecer en qué medida la educación juega un papel en las estrategias de movilidad social de la población.

---

41. Sobre la heterogeneidad en la calidad de las instituciones, véase la primera parte de este artículo.

42. En el caso de las mujeres y grupos indígenas que cuentan con estudios completos, se presentan otros problemas en el mercado laboral que afectan su inserción, ingresos y retornos. Diversos estudios muestran una alta discriminación por género y diferencias étnicas y raciales.

El estudio de la movilidad social no ha recibido mucha atención en Latinoamérica. Las escasas investigaciones que abordan el tema suelen basarse en la información intergeneracional —es decir, aquella que compara información socioeconómica a partir del binomio padre-hijo— a partir de las distintas datas de los países de la región. En lo que sigue, retomaremos aquellos trabajos que brindan una mirada general a la movilidad social en varios países latinoamericanos y, luego, revisaremos aquellas investigaciones centradas en el caso peruano con el fin de determinar la importancia de la variable educativa en el tema.

Azevedo y Bouillon (2009) revisan cómo ha sido abordada la movilidad social en la región y señalan que esta es usualmente definida como el cambio que realizan los individuos de una posición o en una jerarquía. La idea general es que, para que la movilidad social exista, se debe de romper con la dependencia que el individuo tiene con sus condiciones iniciales. Ello ha sido analizado en las investigaciones principalmente a partir de los ingresos, el logro educativo y la ocupación laboral de los padres y sus hijos. Tras la revisión de algunos estudios, se concluye que hay poca movilidad social en la región (especialmente en Perú, Chile y Brasil) y ello se expresa en el escaso movimiento en las capas altas y bajas de la sociedad. Los autores señalan que en los sectores bajos la poca movilidad puede estar asociada con la deficiente calidad educativa escolar, el poco acceso a la educación superior para esta población y los altos índices de segmentación en el mercado laboral.

Los estudios de Andersen (2001), Behrman et ál. (1999, 2001), sobre la base de encuestas a hogares de diferentes países latinoamericanos, analizan la movilidad social a partir del vínculo entre la escolaridad de los padres y la de sus hijos. Estos trabajos establecen que, a mayor número de años de educación de los padres, mayor nivel educativo de los hijos y, por lo tanto, mayores oportunidades de movilidad social. Andersen (2001) concluye que las posibilidades de movilidad social de un grupo de adolescentes están en función de sus años de escolaridad, los cuales están determinados, a su vez, en función de la educación del padre.<sup>43</sup> De otro lado, en la investigación de Behrman et ál. (1999), se resalta la importancia que tienen las políticas económicas y educativas —la inversión equitativa, la estabilidad del mercado, la promoción de nuevos puestos laborales y la mejora de la calidad educativa— como contexto positivo para fomentar las posibilidades de movilidad social. En el segundo trabajo (Behrman et ál. 2001), si bien se concluye que la educación es un poderoso instrumento de movilidad social, los autores

---

43. El estudio confirma que cuando los niños nacen tempranamente en el ciclo de vida del padre suele haber más posibilidades de que abandonen la escuela. Ello se explica porque el padre probablemente permita el abandono escolar al necesitar de los ingresos de su hijo en el mercado laboral.

consideran que factores adicionales, como la calidad educativa, la etnicidad y el tipo de ocupación laboral,<sup>44</sup> desempeñan un papel fundamental en la dependencia de los factores relacionados con los orígenes de los individuos.

En el Perú, los estudios sobre el rol que desempeña el factor educativo en la movilidad social de la población son, al igual que para la región, casi inexistentes. Una excepción son los trabajos realizados por Benavides (2002, 2004). En el primer artículo, el autor analiza las relaciones entre el acceso a la educación superior y la movilidad social en una muestra de trabajadores urbanos. La movilidad social es medida a partir de los cambios que se presentan en la ocupación de los hijos (clase de destino) frente a la de sus padres (clase de origen). El autor concluye que:

Los hombres de orígenes sociales altos que acceden a la educación superior tendrían mayores probabilidades de mantener su condición social y menos probabilidades de caer en ocupaciones inferiores que aquellos con los mismos orígenes, pero solo con educación secundaria o menos. [...] La movilidad ascendente hacia las clases superiores, al menos para aquellos que son hijos de trabajadores, solo existe para quienes tienen educación superior. [...] Aquellos trabajadores sin educación superior y que proceden también de familias de clase trabajadora [...] tienen mayores posibilidades de reproducir su origen social y casi nulas probabilidades de acceder a niveles más altos de la estructura social. (Benavides 2004: 137-138)

Sin embargo, si bien la educación superior resulta importante para lograr una mejor posición en el mercado laboral, el acceso a estos estudios estaría vinculado con la clase de origen y ello, como sostiene Benavides, sigue jugando un rol fundamental en la reproducción de las desigualdades.

De otro lado, Benavides (2002) estudia la movilidad social y su relación con la igualdad de oportunidades. Para ello, analiza los cambios de las posiciones de un grupo de trabajadores urbanos en la estructura ocupacional en relación con las posiciones que ocupaban sus padres, con el fin de observar en qué medida los logros ocupacionales de los individuos dependen de sus orígenes sociales. Así, si el logro ocupacional (clase de destino) no se relaciona con los antecedentes sociales del individuo (clase de origen) existirá igualdad de oportunidades. El estudio confirma que la movilidad social se produce en los grupos intermedios de la estructura social, pero que esta es casi imperceptible en los extremos altos y bajos. Asimismo, señala que la influencia de los procesos de modernización en la

---

44. Los autores señalan que, a pesar de que, en el Perú, los hijos muestran una mayor escolaridad que sus padres, ello no se traduce necesariamente en la movilidad de las ocupaciones. Existen ocupaciones con más prestigio que otras y la distancia entre ellas suele ser muy alta en Latinoamérica. Por ello, resulta difícil para un hijo obtener una ocupación con alto prestigio si es que su padre no la ha obtenido previamente.

igualdad de oportunidades es limitada cuando no existe un crecimiento económico constante o cuando las relaciones sociales no cambian significativamente.

Para finalizar, es importante retomar los argumentos señalados por Benavides que descartan dos posiciones en la teoría sobre el tema (2004: 126-128). En primer lugar, la posición meritocrática, que señala que la demanda de una mayor calificación en el mercado fomenta el acceso a la educación de diferentes sectores de la población. En segundo lugar, la posición que respalda que la educación tiene un efecto débil en la movilidad de los individuos, ya que reproduce las diferencias de origen social y no va de la mano con los cambios en la demanda de empleados y empleos en los que no se necesitan calificaciones formales. Así, el autor señala que, para el caso peruano, si bien las desigualdades educativas siguen estando relacionadas con el origen de las personas, es cierto que la educación también se vincula, aunque parcialmente, con el logro ocupacional de los individuos y la manera en la que se ubican en la estructura social.

## Exclusión étnico-racial

El sistema educativo peruano es un conjunto de instituciones que legitiman una serie de discriminaciones. Entre las más usuales se encuentra aquella que excluye a los alumnos que presentan características y saberes culturales distintos a los de un modelo hispanohablante, urbano y costeño. Al respecto, varios son los trabajos (Ames 2002, Montoya 1990 y 2008, entre otros) que señalan el papel asimilador a la cultura dominante que tiene la educación formal. En ellos, se muestra que, en el discurso oficial del sistema educativo, la diversidad está ausente la mayor parte del tiempo y, cuando aparece, es para ser discriminada. Como veremos a continuación, la discriminación se manifiesta de diferentes formas a lo largo de los distintos niveles educativos.

Un primer grupo de investigaciones (Callirgos 1995, Sara-Lafosse et ál. 1994, *Save the children* 2002) se centran en las discriminaciones raciales. Estas investigaciones concuerdan en señalar, por un lado, la dificultad existente entre distintos sujetos para hablar directamente de racismo y, por otro lado, la vinculación de esta categoría con aspectos que van más allá de los rasgos físicos.<sup>45</sup> Al respecto, las

---

45. Al respecto, otras investigaciones (Callirgos 1993, Portocarrero 1990) que escapan del ámbito educativo señalan que, por un lado, el racismo suele negarse en el discurso cotidiano. Mencionan que existe una suerte de incomodidad al hablar del tema. De otro lado, indican que en el país suelen identificarse las categorías de raza y clase: “Por lo que calificar a un individuo dentro de un grupo racial significa también clasificarlo socioeconómicamente y culturalmente” (Callirgos 1993: 16).

opiniones recogidas por *Save the children* (2002) de niños y adolescentes urbanos y rurales de sectores económicos bajos, en diferentes provincias del país, vinculan el aspecto físico con los recursos económicos, mientras que las percepciones de profesores y alumnos de facultades de Educación e institutos pedagógicos reunidas por Sara-Lafosse et ál. (1994), en Lima, relacionan el concepto de raza con otros elementos que definen como culturales (lengua, vestimenta, costumbres, etc.). De otro lado, Callirgos (1995), a partir de la observación etnográfica, estudia la discriminación racial en la socialización escolar de un grupo de escuelas estatales urbanas populares de Lima. Concluye que, en este tipo de escuelas, el tipo racial de mayor prestigio entre los alumnos es el del mestizo,<sup>46</sup> ya que ello los ubica “en el medio”, en lo que consideran el modelo de “limeño criollo”, sin rasgos de los estereotipos que son rechazados y segregados (el andino y el blanco). Caso contrario parece ser el de las alumnas —si bien no es el centro del estudio—, en donde cree que podrían valorarse más los rasgos que son identificados con el tipo racial blanco (Callirgos 1995: 3, 16).

De otro lado, se encuentran las investigaciones que incorporan el racismo en un conjunto más amplio de discriminaciones, como las exclusiones étnicas. En tal sentido, el estudio de Callirgos (2006) propone entender las formas en las que se manifiestan las percepciones étnicas en diferentes contextos sociales. El autor realiza principalmente un análisis discursivo a partir de las opiniones (de funcionarios, maestros, líderes indígenas, etc.) recogidas en entrevistas, encuestas y grupos focales en Puno. Las zonas en las que se recolectó información son de especial importancia para el tema, ya que reúnen a pobladores quechuas, aimaras e hispanohablantes. En lo que se refiere a la escuela como escenario de discriminación étnico-racial, Callirgos señala que “La información obtenida se refiere a maltratos, burlas, insultos y discriminación en contra de cualquier rasgo considerado indígena, quechua y aimara” (Callirgos 2006: 43). Son diversos los testimonios recogidos por el autor que muestran que la discriminación étnico-racial se concentra en contra de aquellos que reúnen más características indígenas (aspecto físico, lengua y procedencia rural, especialmente). Asimismo, los estudios etnográficos en las escuelas rurales de Ames (1999, 2001) señalan que los docentes vinculan sus expectativas sobre las habilidades de los alumnos a la etnicidad de estos. Así, en su primer trabajo, la autora señala como parte de las prácticas a través de las cuales los docentes ejercen su autoridad en las escuelas rurales andinas frases desvalorizantes en las que relacionan la capacidad y el trabajo de

---

46. Otros estudios (Callirgos 1993, Portocarrero 1990) sobre el racismo muestran la dificultad de los peruanos para clasificarse racialmente, habitualmente se asumen como mestizos.

los alumnos con su origen étnico. Su segundo estudio, dedicado al uso de textos escolares en las escuelas rurales, muestra que los docentes, entre otros factores, no usan los libros porque consideran que tienen un grado de dificultad muy alto para sus alumnos. Así, en el discurso de los docentes, la etnicidad tiene una carga negativa y discriminatoria que se utiliza como explicación del fracaso escolar.

En estas investigaciones, se puede ver que el elemento más común por el que maestros y alumnos marcan las diferencias es el manejo del castellano. De esta forma, aquel cuyo castellano presente rasgos identificados socialmente como rurales será más discriminado por sus maestros y pares. Ello también es señalado por Ansión (2005), quien encuentra que en las escuelas del Cusco las prácticas discriminatorias se centran en el uso de la lengua y el origen. En Ames (2002), encontramos reflexiones en torno al manejo del castellano como instrumento de jerarquización en la escuela. Asimismo, los trabajos etnográficos de Aikman (2003) en Madre de Dios y de Zavala (2002) en Andahuaylas dan cuenta de la exclusión en la escuela de prácticas letradas que aparecen en distintos contextos culturales (espacio comunal, familiar, etc.): se les brinda una valoración social menor y se les descarta como herramientas importantes para el aprendizaje.

Hasta el momento, hemos visto que los estudios sobre discriminación étnico-racial muestran cómo el sistema educativo discrimina o no reconoce las diferencias de determinados alumnos. Ello puede manifestarse en la deserción escolar, el desarraigo y el conflicto cultural, pero también refleja una forma de violencia<sup>47</sup> que ha sido ampliamente explicitada en el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR).<sup>48</sup> A ello se suman diversos trabajos<sup>49</sup> que señalan, por ejemplo, cómo las características del sistema educativo fueron elementos clave para el desarrollo del conflicto armado interno. Es en este contexto que el análisis de Sandoval (2004), a partir de los hallazgos de la CVR, muestra que las características de un sistema homogeneizador y autoritario como la escuela pueden favorecer el desarrollo de proyectos violentistas.

47. En palabras de Carvallo (2003): “La escuela no toma en cuenta las diferencias [...]. No es solo que el método es autoritario o que el maestro maltrata al alumno, lo que además en una buena proporción es cierto. Es que el sistema se basa en premisas que ejercen violencia sobre los niños. La violencia que significa no ver las diferencias [...]. La escuela es una institución violenta, esencialmente agresiva, más allá de las intenciones del educador. Le dice a una mayoría de niños, indirecta pero claramente, que es bruto, ignorante, torpe, incapaz, que no vale lo que tendría que valer y que esto se relaciona con que es pobre, cholo, negro, o algún otro rasgo ligado a su identidad personal. Y que por tanto su rol es un rol segundo, de gobernado, de sumisión”.

48. Véanse el t. VIII, segunda parte (2003) y Degregori (s. f.).

49. Véanse Degregori (1990), Ansión et ál. (1992) y Sandoval (2004).

Si bien ha habido intentos por reconocer la diversidad en el sistema educativo, estos han tenido impactos limitados. A pesar de los distintos lineamientos y normas del Ministerio de Educación, son pocos los avances logrados en el reconocimiento e incorporación de la diversidad cultural en la cotidianidad de las aulas. Varios estudios (Ames 2004, De Belaunde 2006, Ruiz Bravo et ál. 2006, Vásquez y Oliart 2007) dan cuenta de ello al señalar que los requerimientos para incorporar elementos locales como herramientas pedagógicas en la enseñanza y aprendizaje aparecen en la educación escolar sobre todo con un fin burocrático. A ello se suman los esfuerzos por incorporar la interculturalidad en la escuela, aunque ello, como hemos visto en la primera parte de este documento, se reduzca a las escuelas bilingües. De esta forma, la educación ofrece un discurso oficial democratizador, en el que pretende comunicar valores como el respeto y la tolerancia a la vez que, en el día a día, rechaza las diferencias.

Estas manifestaciones de exclusión y discriminación que vemos en la escuela se presentan también en el nivel educativo superior. De hecho, los estudios superiores, especialmente los universitarios, se han caracterizado por la reducida presencia en sus aulas de grupos históricamente excluidos. Este es el caso de los indígenas. López y Machaca (2008) comparan en su artículo el acceso de los estudiantes indígenas a la educación con el de la población no-indígena, y señalan que, si bien hay un problema de acceso de los indígenas a los estudios superiores, es difícil identificarlos debido a la falta de información estadística sobre la población indígena en las universidades (cuántos son, cuál es su origen étnico,<sup>50</sup> cuáles son sus características y trayectorias educativas, etc.). Los autores sugieren que ello se debe, por un lado, a los problemas de discriminación que llevan a la población a no querer identificarse como indígena, pero, por otro, también a la falta de interés que muestra la universidad al no incorporar el tema indígena a su agenda educativa y políticas institucionales.

Ha sido en los últimos años, a partir de los intentos de garantizar el acceso de poblaciones indígenas a los estudios universitarios mediante programas de acciones afirmativas, que se ha puesto en evidencia que las discriminaciones en este nivel educativo no se limitan al acceso. Así, si bien el tema de la discriminación étnico-racial no ha sido tratado de manera particular, las investigaciones que analizan estos programas dan cuenta de este. El estudio de León y Hurtado (2005) describe los objetivos, avances y límites de los programas existentes en las universidades. A este se suman los estudios que se centran en el programa

---

50. León y Hurtado (2005) mencionan que las comunidades andinas, a diferencia de los grupos amazónicos, no se definen como indígenas por la fuerte carga peyorativa que tiene el término.

de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), que otorga cupos para jóvenes de etnias amazónicas (Burga 2008a, Cortez Mondagrón 2005, Ruiz Urpeque 2008, Tejada 2005) y aquellos que analizan el programa de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco (UNAAC) para estudiantes indígenas quechua, aimara y amazónicos a partir del acompañamiento recibido por la Fundación Ford desde su programa *Hatun Ñan* (Villasante 2007 y 2008). Sin duda, ambos programas son los que han recibido mayor atención desde la literatura que aborda el tema.<sup>51</sup> Respecto de la discriminación, estos trabajos coinciden en señalar que la educación superior se presenta como un sistema ajeno a las particularidades culturales, y ello se pone en evidencia en diferentes aspectos: las dificultades que originan en las identidades indígenas el no reconocimiento de su lengua, la burla de diversos actores ante su manejo del castellano, un currículo que no incorpora sus conocimientos, y la presión generada para su adaptación al sistema educativo y al mundo urbano. Entre los impactos que ello genera en los estudiantes indígenas se señalan la deserción, el oclamamiento de su identidad étnica y la aculturación. Al respecto, León y Hurtado (2005) llaman la atención sobre la importancia de evaluar estas medidas y desarrollar el apoyo necesario para estos estudiantes, ya que se corre el riesgo de que, mediante estos programas, se genere el impacto inverso en las poblaciones beneficiarias, lo que reforzaría la imagen discriminatoria —que veíamos en las escuelas— que relaciona la etnicidad con el bajo rendimiento de los alumnos. Ante estos problemas, Tubino revisa en su ensayo las tensiones y conflictos que las acciones afirmativas generan “Al unir discriminados y discriminadores en un mismo espacio” (2007: 92). El autor resalta la trascendencia de ir más allá del acceso de los grupos discriminados a las instituciones y actuar sobre los problemas que generan las inequidades. Por ello, señala la importancia de analizar detalladamente qué cambios en las estructuras y relaciones discriminatorias de las universidades se transforman con las acciones afirmativas.

En suma, las investigaciones sobre discriminación étnico-racial en el sistema educativo nos muestran que las exclusiones van más allá de la separación de los individuos a partir de sus rasgos físicos, o, en todo caso, que estas forman parte de un conjunto más amplio de discriminaciones, en el que se entremezclan categorías y jerarquizaciones culturales. De esta manera, en los escenarios

---

51. Los trabajos de Ruiz Urpeque (2008) y León y Hurtado (2005) mencionan la existencia de otros programas de incorporación de indígenas a las universidades como, por ejemplo, en la Universidad Enrique Guzmán y Valle, Universidad de Ucayali, Universidad de la Amazonía Peruana y en la Universidad San Martín de Porres. Asimismo, Gumercinda Reynaga Farfán (2008) señala el desarrollo del programa “*Hatun Ñan*” en la Universidad San Cristóbal de Huamanga.

educativos, se reproducen y visibilizan discriminaciones características del país, en las que se entremezclan categorías raciales y culturales que segmentan y excluyen a determinadas poblaciones.

## Comentarios finales

A partir de las investigaciones reunidas en este balance, resaltaremos a continuación las desigualdades más saltantes en el sistema educativo peruano y, junto a ello, propondremos algunos temas pendientes en la investigación del tema.

Uno de los principales cambios de la segunda mitad del siglo pasado ha sido sin duda la expansión del sistema educativo. La casi universalización del acceso a la educación primaria ha llevado a que los problemas de acceso y cobertura se trasladen a otros niveles. En ese sentido, una de las desigualdades más evidentes se expresa en el acceso al nivel secundario y al nivel inicial, sobre todo en las áreas rurales y para los sectores más pobres de la población, en los que la cobertura no está aún masificada. En ambos niveles, es necesario llevar a cabo más investigaciones que indaguen sobre la contribución de la educación a la disminución de la desigualdad entre la población.

Asimismo, en lo que respecta a los logros educativos, los estudios señalan problemas de deserción, repetición y resultados a lo largo de todo el sistema de educación básica. En estas dificultades, se expresan las desigualdades entre la escuela pública y la privada y las áreas de residencia (urbano/rural). Es la escuela pública rural la que presenta los indicadores más bajos. A ello se asocian también los recursos económicos de la población. Así, los alumnos más pobres tienen mayores posibilidades de tener una trayectoria educativa deficiente. Esto se manifiesta en las distintas evaluaciones, en las que se hace evidente que los peores resultados se concentran en las regiones más pobres del país.

En este panorama, no es de extrañar que surja el tema de la calidad educativa. Si bien la calidad puede ser entendida de distintas maneras, en la agenda educativa nacional esta está muy relacionada con los resultados de las pruebas de rendimiento.<sup>52</sup> Las pruebas indican que la calidad de la escuela peruana está segmentada y que solo garantiza los aprendizajes básicos para aquellos que pueden pagarla. Así, aparecen nuevamente las desigualdades entre las zonas de residencia y las condiciones socioeconómicas. De esta forma, el Estado está lejos de ofrecer una educación de calidad a los más pobres, hecho que se traduce

---

52. Acerca de otras formas de medir la calidad educativa, véase la nota a pie de página número 4.

en escuelas con infraestructura precaria y docentes que, en muchos casos, están deficientemente preparados.

El interés del Estado parece haber estado concentrado, entonces, en expandir el sistema, pero dejando de lado la equidad y la calidad. Ello ha hecho que se reforzencen las disparidades, sin que la educación se constituya necesariamente como un instrumento que colabore en la disminución de las desigualdades iniciales con las que los alumnos llegan a la escuela. En palabras de Benavides (2007): “El sistema educativo terminó incorporando a las poblaciones de menores recursos para que compitan en desiguales condiciones con otras de mayores recursos”. Esto nos muestra que los recursos económicos aparecen siempre ligados a los problemas de acceso, trayectoria, logros y oferta educativa. Se hace difícil separar las desigualdades del sistema educativo del tema de la pobreza.

Estas desigualdades se conectan también con exclusiones a los grupos más vulnerables. Las niñas rurales y la población indígena, en general, presentan los peores indicadores educativos. En el caso de las mujeres, se ha logrado la paridad numérica en el acceso escolar urbano y, si bien su presencia ha aumentado en el ámbito escolar rural, los estudios demuestran las dificultades que siguen atravesando principalmente las niñas rurales, indígenas y pobres. Asimismo, las investigaciones señalan que las desigualdades de género van más allá de las cifras de acceso a las escuelas, puesto que, en las aulas, se refuerzan estereotipos y mensajes diferenciados entre niños y niñas. En el ámbito de los estudios superiores, el tema del género ha estado ausente. Además de establecer las características del grupo que accede y concluye estudios superiores, habría que enfocarse en las carreras elegidas, los currículos y las relaciones al interior de las instituciones universitarias y no universitarias, entre otros temas. Asimismo, cabe preguntarse, en la medida que, desde el discurso, el Estado incorpora en las políticas educativas el enfoque de género, cuáles son las medidas concretas para equiparar las desigualdades de las mujeres en el sistema educativo. De otro lado, ya hemos mencionado las desigualdades, en todos los niveles educativos, a las que están sujetos los estudiantes indígenas. En la línea de los estudios de Zavala (por ejemplo, Zavala 2007), es necesario identificar aquellas estrategias que han impactado positivamente en el desarrollo de la educación intercultural bilingüe, con el fin de determinar en qué medida colaboran a disminuir las condiciones de desigualdad y marginalidad educativas de la población indígena. Por otra parte, una situación poco estudiada es el caso de los indígenas que viven en zonas urbanas. Ya que esta población no asiste a escuelas que brindan educación intercultural bilingüe, convendrá estudiar cómo este grupo afronta las desigualdades en el sistema educativo.

En el caso de los estudios superiores, las desigualdades son también profundas. Si bien, en este caso, también se ha ampliado la oferta, sigue siendo reducida en función de acceso para la mayoría de la población y resulta aún menor para los estudiantes del ámbito rural y para los de menores recursos. También las diferentes calidades de las instituciones que ofrecen estudios superiores, tanto públicas como privadas, y la manera en la que se distribuyen a lo largo del territorio constituyen un problema que incrementa la desigualdad. Es importante resaltar que el nivel superior ha sido poco estudiado. Merece más atención la investigación de las desigualdades de acuerdo con perfiles y trayectorias de aquellos que logran el acceso.

Del lado de los ejes transversales, hemos visto, en primer lugar, que las medidas descentralistas han colaborado poco (o nada) en la reducción de las desigualdades educativas en las regiones. Un tema que requiere seguimiento es el de la municipalización. Como lo alertan las investigaciones, no todas las municipalidades están en condiciones de asumir tareas educativas. La municipalización podría incrementar las brechas de desigualdad entre los estudiantes.

En segundo lugar, de la revisión de las investigaciones dedicadas al tema de la protección social se desprende que se ha enfatizado el estudio de programas sociales, principalmente el análisis del gasto social, de los problemas de focalización y del caos administrativo que genera que muchos de estos programas tengan metas y objetivos similares. Como hemos visto, son escasas las evaluaciones integrales de los programas sociales y de su impacto en aspectos educativos. En ese sentido, habrá que preguntarse en qué medida la población que participa de estos programas reduce sus posibilidades de reproducir algunas de las desigualdades vistas en el sistema educativo. De otro lado, cuando revisamos la metodología empleada por estos estudios, vemos que la mayoría se realiza a partir de los datos proporcionados por encuestas (Encuesta Demográfica y de Salud Familiar —ENDES—, Encuesta Nacional de Hogares-ENAHO). Son menos frecuentes los estudios que recogen información sobre otras variables (aspectos particulares del contexto, relaciones entre pares, relaciones entre redes familiares, etc.) que pueden ser determinantes y aportar información valiosa para el desarrollo de los programas.

En tercer lugar, una cuestión que salta a la vista en la literatura referente al mercado laboral es la importancia de la educación en la relación que los individuos establecen con el mundo del trabajo. Las desigualdades educativas afectan esta relación. Por un lado, eso se refleja en el subempleo y los cursos de capacitación posteriores que tiene que seguir la mayor parte de la población que se educa en las instituciones públicas del sistema educativo. Por otro lado, la educación recibida condiciona también la inserción laboral, los ingresos y los retornos. Estos factores varían de acuerdo con el nivel educativo alcanzado. La educación

superior —especialmente la universitaria— muestra mejores oportunidades en el mercado laboral. Asimismo, este nivel educativo es el que ofrece mayores posibilidades de movilidad social, pero el acceso a los estudios superiores solo explica parte de la movilidad, pues, como sostiene Benavides (2004), esta se sigue relacionando con el origen de las personas. Ahora bien, es importante señalar que la movilidad social es uno de los grandes vacíos en los estudios sobre la desigualdad. En ese sentido, sería interesante analizar, por ejemplo, el caso del magisterio: en qué medida la carrera docente, en la actualidad, continúa siendo un mecanismo de movilidad social.

Por último, por lo que toca a la discriminación étnica y racial, esta aparece a lo largo de todo el sistema educativo. Las investigaciones han resaltado, de un lado, las discriminaciones que se producen en las interacciones cotidianas de la escuela. Ello se expresa en el no reconocimiento de la diversidad de los alumnos y en las actitudes peyorativas contra aquellos que presenten rasgos que puedan ser identificados como indígenas, especialmente en cuanto al uso del castellano. Por otro lado, en el nivel educativo superior, se destaca la discriminación a la que es sometida la población indígena a partir de su inserción por medio de las acciones afirmativas. Este es un terreno nuevo en el que es importante analizar cómo se establecen y transforman las relaciones.

En síntesis, los estudios revisados nos muestran que el sistema educativo peruano, en sus condiciones actuales, no solo reproduce sino que profundiza las desigualdades existentes del país. Dichas desigualdades se expresan principalmente en una educación fragmentada con una oferta deficiente para los más pobres y que acentúa la exclusión de determinadas poblaciones. Los esfuerzos del Estado por combatir dicha desigualdad se han centrado en la masificación del acceso al sistema educativo y en acciones aisladas (como algunas medidas descentralistas, programas sociales y acciones afirmativas). Los logros conseguidos, sin embargo, son claramente insuficientes. Podría decirse que no ha existido a nivel estatal una voluntad política clara por aprovechar el sistema educativo público (con su enorme cobertura y visibilidad por todo el territorio peruano) para realizar un trabajo decidido contra la desigualdad.

## Bibliografía

AIKMAN, Sheila

- 2003      *La educación indígena en Sudamérica: interculturalidad y bilingüismo en Madre de Dios*. Lima: IEP.

**ALCÁZAR, Lorena**

- 2008 "Asistencia y deserción en escuelas secundarias rurales del Perú": pp. 41-81. En Benavides, Martín (ed.), *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate*. Lima: GRADE.

**ALCÁZAR, Lorena y Rodrigo LOVATÓN**

- 2006 *Consecuencias socio-económicas de la maternidad adolescente: ¿Constituye un obstáculo para la formación de capital humano y el acceso a mejores empleos?* Lima: Centro de Investigación y Desarrollo del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Tomado de <<http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0686/Libro.pdf>>.

**ALCÁZAR, Lorena y Rosa Ana BALCÁZAR**

- 2001 *Oferta y demanda de formación docente en el Perú*. Lima: Ministerio de Educación, Programa MECEP.

**AMES, Patricia**

- 1999 *Las prácticas escolares y el ejercicio del poder en las escuelas andinas*. Lima: IEP.
- 2001 *Libros para todos: maestros y textos escolares en el Perú rural*. Lima: CIES/IEP.
- 2002 *Para ser iguales, para ser distintos. Educación, escritura y poder en el Perú*. Lima: IEP.
- 2004 *Las escuelas multigrado en el contexto educativo actual: desafíos y posibilidades*. Lima: Proeduca/GTZ.
- 2006 "Introducción". En Ames, Patricia (ed.), *Las brechas invisibles. Desafíos para una equidad de género en la educación*. Lima: IEP.
- 2009 "La educación y el desarrollo rural: balance de las cinco décadas de estudios". Ponencia Balance. Documento inédito, SEPIA XIII.

**AMES, Patricia y Francesca UCCELLI**

- 2008 "Formando futuros maestros: observando las aulas de institutos superiores pedagógicos públicos": pp. 131-175. En Benavides, Martín, (ed.), *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate*. Lima: GRADE.

**ANDERSEN, Lykke**

- 2001 *Social Mobility in Latin America: Links with Adolescent Schooling*. Nueva York: BID.

ANDERSON, Jeanine

- 2006 “El género en la educación superior”: pp. 181-200. En Ames, Patricia (ed.), *Las brechas invisibles. Desafíos para una equidad de género en la educación*. Lima: IEP.

ANDRADE, Patricia; Sandra CARRILLO y Teresa NAKANO

- 2006 *Recursos y limitaciones de los actores regionales de cara a la descentralización*. Lima: CNE.

ANSIÓN, Juan

- 2005 *La discriminación y el pluralismo cultural en la escuela*. Santiago de Chile: UNESCO.
- 2008 “Educación superior e interculturalidad en el Perú. Apuntes preliminares”. Comentarios Foro 3. Fundación Equitas.

ANSIÓN, Juan et ál.

- 1992 *La escuela en tiempos de guerra: una mirada a la educación desde la crisis y la violencia*. Lima: Centro de Estudios y Acción para la Paz: TAREA.
- 1998 *Educación: La mejor herencia. Decisiones educativas y expectativas de los padres de familia. Una aproximación empírica*. Lima: PUCP.

AZEVEDO, Viviane y César BOUILLON

- 2009 *Social Mobility in Latin America: A review of existing evidence*. Nueva York: BID.

BEHRMAN, Jere; Alejandro GAVIRIA y Miguel SZÉKELY

- 2001 *Intergenerational Mobility in Latin America*. Nueva York: BID.

BEHRMAN, Jere; Nancy BIRDSALL y Miguel SZÉKELY

- 1999 *Intergenerational mobility in Latin America: Deeper markets and better schools make a difference*. Washington D. C.: WDR on poverty and development. Stiglitz summer research workshop on poverty.

BELLO, Manuel

- 2002 *Perú: equidad social y educación en los años '90*. Buenos Aires: IIPE/UNESCO.

BELLO, Manuel y Verónica VILLARÁN

- 2004 *Educación, reformas y equidad en los países de los Andes y Cono Sur: dos escenarios en el Perú*. Buenos Aires: IIPE.

## BENAVIDES, Martín

- 2002 “Cuando los extremos no se encuentran: un análisis de la movilidad social e igualdad de oportunidades en el Perú contemporáneo”. En: *Boletín de Instituto Francés de Estudios Andinos*, 31 (3): 473-494.
- 2004 “Educación y estructura social en el Perú. Un estudio acerca del acceso a la educación superior y la movilidad intergeneracional en una muestra de trabajadores urbanos”. En Arregui, Patricia (ed.), *¿Es posible mejorar la educación peruana?* Lima: GRADE.
- 2006 “Las escuelas, las familias y el género”: pp. 233-256. En Ames, Patricia, *Las brechas invisibles. Desafíos para una equidad de género en la educación*. Lima: IEP.
- 2007 “Lejos (aún) de la equidad: la persistencia de las desigualdades educativas en el Perú”: pp. 457-483. En *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: GRADE.

## BENAVIDES, Martín y José RODRÍGUEZ

- 2006 *Investigación y política educativa en el Perú: lecciones de los estudios promovidos por el CIES*. Lima: CIES/GRADE/PUCP.

## BURGA, Manuel

- 2008a “A propósito de los estudiantes indígenas amazónicos en la UNMASM, 1999-2005”: pp. 106-118. En *Revista ISEES, 03: Experiencias de inclusión al medio universitario*. Santiago: Fundación Equitas.
- 2008b *La reforma silenciosa: descentralización, desarrollo y universidad regional*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

## BURGA, Cybele y Martín MORENO

- 2001 *¿Existe subempleo profesional en el mundo urbano?* Lima: CIES/GRADE.

## CALLIRGOS, Juan Carlos

- 1993 “El racismo peruano”. En *El racismo: la cuestión del otro (y de uno)*. Tomado de <[www.cholonautas.com.pe](http://www.cholonautas.com.pe)>.
- 1995 La discriminación en la socialización escolar. Lima: PUCP.
- 2006 *Percepciones y discursos sobre etnicidad y racismo. Aportes para la educación intercultural bilingüe*. Lima: CARE.

## CARVALLO, Constantino

- 2003 “Criando cuervos: escuela y violencia”. En: *Cuestión de Estado* N.º 32, Lima: IDS, noviembre.

## CORTEZ MONDRAGÓN, María

- 2005 “Identidad cultural de los pueblos indígenas de la Amazonía peruana: visión y análisis desde la educación superior y la EIB”. En Tejada (ed.), *Los estudiantes indígenas amazónicos de la UNMSM*: pp. 23-34.

## CUENCA, Ricardo

- 2009 “Reflexiones sobre el sentido y la forma de hacer políticas educativas a modo de introducción”: pp. 5-12. En Cuenca, Ricardo (coord.), *La educación en tiempos del APRA. Balance 2006-2009*. Lima: Foro Educativo.

## CUETO, Santiago

- 2004 “Factores predictivos del rendimiento escolar, deserción e ingreso a educación secundaria en una muestra de estudiantes de zonas rurales del Perú”. En *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 12, n.º 35. Tomado de <<http://epaa.asu.edu/ojs/article/viewFile/190/316>>.
- 2007 “Las evaluaciones nacionales e internacionales de rendimiento escolar en el Perú: balance y perspectivas”: pp. 405-455. En *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: GRADE.

## CUETO, Santiago y Marjorie CHINEN

- 2001 *Impacto educativo de un programa de desayunos escolares en escuelas rurales del Perú*. Lima: GRADE.

## CUETO, Santiago y Walter SECADA

- 2004 “Oportunidades de aprendizaje y rendimiento en matemática de niños y niñas aimara, quechua y castellanohablantes en escuelas bilingües y monolingües en Puno, Perú”: pp. 315-354. En Winkler, Donald y Santiago Cueto (eds.), *Etnicidad, raza, género y educación en América Latina*. PREAL: Washington D. C.

## DE BELAUNDE, Carolina

- 2006 “Del currículo al aula. Reflexiones en torno a la incorporación de lo local en la escuela”. En Montero, Carmen (comp.), *Escuela y participación en el Perú: temas y dilemas*.

## DE BELAUNDE, Carolina; Carolina TRIVELLI y Cecilia ISRAEL

- 2008 *Inclusión a través de la educación de posgrado: el Programa Internacional de Becas de la Fundación Ford*. Documento inédito. Lima: IEP.

## DEGREGORI, Carlos Iván

- 1990 *Ayacucho 1969-1979. El surgimiento de Sendero Luminoso*. 2.ª ed. Lima: IEP.

- 1998 "Multiculturalidad e Interculturalidad". En *Educación y diversidad rural*. Seminario Taller. Lima: Ministerio de Educación.

DELGADO, Lisbeth y Juan Antonio TRELLES

- 2005 *Implicancias del nuevo marco legal sobre los roles de la institución educativa, los gobiernos regionales, locales y el Ministerio de Educación*. Lima: CNE.

DÍAZ, Hugo

- 2008 *La educación superior frente al nuevo escenario de desarrollo*. Tomado de <[http://politicaseducacion.educared.pe/2008/06/la\\_educacion\\_superior\\_frente\\_a.html](http://politicaseducacion.educared.pe/2008/06/la_educacion_superior_frente_a.html)>.

DÍAZ, Hugo y Jaime SAAVEDRA

- 2000 *La carrera del maestro en el Perú. Factores institucionales, incentivos económicos y desempeño*. Lima: GRADE.

DÍAZ, Juan José

- 2008 "Educación superior en el Perú: tendencias de la demanda y la oferta": pp. 83-129. En Benavides, Martín (ed.), *Ánalisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate*. Lima: GRADE.

DÍAZ, Ramón; Ludwig HUBER; Óscar MADALENGOITIA; Raphael SALDAÑA y Carolina TRIVELLI

- 2009 *Ánalisis de la implementación del Programa Juntos en Apurímac, Huancavelica y Huánuco*. Lima: CIES/CARE.

EGUREN, Mariana y Carolina DE BELAUNDE

- 2007 *Del proyecto colectivo a la demanda individual: las relaciones con el Estado desde la escuela*. Manuscrito.

ESPINOSA, Giuliana

- 2006 "El currículo y la equidad de género en la primaria: estudio de tres escuelas estatales de Lima". En Ames, Patricia (ed.), *Las brechas invisibles. Desafíos para una equidad de género en la educación*. Lima: IEP.

FULLER, Norma

- 2002 "Introducción". En *Interculturalidad y política. Desafíos y posibilidades*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

GONZÁLEZ, Natalia; Carolina de BELAUNDE y Mariana EGUREN

- 2008 "El Estado y la burocracia de los organismos intermedios del sector educación: un acercamiento a los funcionarios". En Montero, Carmen (ed.), *El estado de la educación: estudios sobre políticas, programas y burocracias del sector*.

HALL, Gillete y Harry Anthony PATRINOS (eds.)

- 2006 *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina, 1994-2004*. Bogotá: Banco Mundial.

HERRERA, Javier

- 2002 *La pobreza en el Perú 2001: una visión departamental*. Lima: INEI e IRD.

HUBER, Ludwig y Patricia ZÁRATE (coords.)

- 2009 *Programa Juntos: certezas y malentendidos en torno a las transferencias condicionadas. Estudio de caso de seis distritos rurales del Perú*. Lima: UNFPA/IEP/UNICEF.

IGUÍÑIZ, Manuel

- 2008 *Descentralización del sistema educativo*. Lima: Tarea.

INSTITUTO APOYO

- 2001 *Estudio de evaluación de los efectos y resultados intermedios del Programa Especial de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECEP)*. Documento inédito.

JARAMILLO, Miguel; Hugo ÑOPO y Juan José DÍAZ

- 2007 "La investigación sobre el mercado laboral peruano: instituciones, capacitación y grupos desfavorecidos". En *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: GRADE.

JARAMILLO, Miguel y Sandro PARODI

- 2004 *El seguro escolar gratuito y el seguro materno infantil: análisis de su incidencia e impacto sobre el acceso a los servicios de salud sobre la equidad en el acceso*. Lima: GRADE.

JONES, Nicola; Rosana VARGAS y Eliana VILLAR

- 2007 "El programa Juntos y el bienestar de la infancia". En *Relaciones con condiciones: El Estado peruano frente a su infancia*. Lima: Proyecto Niños del Milenio.

## KUDÓ, Inés

- 2004 "La educación indígena en el Perú. Cuando la oportunidad habla una sola lengua". En Winkler, Donald y Santiago Cueto (ed.), *Etnicidad, raza, género y educación en América Latina*: pp. 93-132. Santiago de Chile: PREAL.

## LEÓN, Magdalena y Lourdes HURTADO

- 2005 *Acción afirmativa. Hacia democracias inclusivas*. Santiago de Chile: Fundación Equitas.

## LÓPEZ, Luis Enrique

- 2009 "Interculturalidad, educación y política en América Latina: perspectivas desde el Sur. Pistas para una investigación comprometida y dialogal": pp. 129-220. En López, Luis Enrique (ed.), *Interculturalidad, educación y ciudadanía. Perspectivas latinoamericanas*. La Paz: FUNPROEIB.

## LÓPEZ, Luis Enrique y MACHACA, Guido

- 2008 "Acceso indígena a la educación superior en Chile y Perú: un desafío para las políticas de equidad". En *Revista ISEES 02: Experiencias de inclusión al medio universitario*. Santiago: Fundación Equitas.

## LÓPEZ, Néstor

- 2005 *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Buenos Aires: IIPE/UNESCO.

## MC LAUCHLAN DE ARREGUI, Patricia

- 1990 *Educación superior en el Perú: datos para el análisis*. Lima: GRADE.  
1993 "Empleo, ingresos y ocupación de los profesionales y técnicos en el Perú". Lima: GRADE.

## MINISTERIO DE EDUCACIÓN

- 2005 *La universidad en el Perú. Razones para una reforma universitaria*. Lima: Ministerio de Educación, Oficina de Coordinación Universitaria.  
2006 *Evaluación de políticas en educación durante el quinquenio 2001-2005*. Lima: Ministerio de Educación, Oficina de Planificación Estratégica y Medición de la Calidad Educativa.

## MIRANDA, Liliana

- 2008 "Factores asociados al rendimiento escolar y sus implicancias para la política educativa del Perú". En Benavides, Martín (ed.), *Ánalisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate*: pp. 11-40. Lima: GRADE.

## MONTERO, Carmen

- 1995 “Ciclos de vida y tiempos de escuela: El caso de las mujeres en el Perú”: pp. 43-66. En Oliart, Patricia (ed.), *¿Todos igualitos? Género y educación*. Lima: PUCP.
- 2006 “La exclusión educativa de las niñas del campo: ¿pasado o presente?”: pp. 203-232. En Ames, Patricia (ed.), *Las brechas invisibles. Desafíos para una equidad de género en la educación*. Lima: IEP.
- 2008 “La emergencia educativa 2003-2006. Andanzas y ninguneos de un programa estatal”. En Montero, Carmen (ed.), *El estado de la educación: estudios sobre políticas, programas y burocracias del sector*.

## MONTERO, Carmen; Patricia AMES; Francesca UCCELLI y Zoila CABRERA

- 2005 *Oferta, demanda y calidad en la formación de docentes. Los casos de Cajamarca, Cusco, Piura, San Martín y Tacna*. Lima: Proeduca/GTZ.

## MONTERO, Carmen y Teresa TOVAR

- 1999 *Agenda abierta para la educación de las niñas rurales*. Lima: CARE/IEP/Foro Educativo.

## MONToya, Rodrigo

- 1990 *Por una educación bilingüe en el Perú: reflexiones sobre cultura y socialismo*. Lima: Cepes y Mosca Azul.
- 2008 “Ausencia de culturas indígenas en la educación superior peruana”. En *Revista ISEES 02: Experiencias de inclusión al medio universitario*. Santiago: Fundación Equitas.

## Muñoz, Fanni

- 2009a “El Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa: de la experimentación a la puesta en marcha”. En Cuenca, Ricardo (coord.), *La educación en tiempos del APRA. Balance 2006-2009*: pp. 37-50. Lima: Foro Educativo.
- 2009b “Los caminos cruzados de la participación ciudadana en educación: entre el mejoramiento de la calidad de la educación y la construcción de ciudadanía. Un estudio colectivo de casos en Piura”. En *Revista Peruana de Investigación Educativa*, vol. 1, n.º 1: 31-60.

## Muñoz, Fanni; Patricia RUIZ-BRAVO y José Luis ROSALES

- 2006 “El género y las políticas educativas en el Perú: 1990-200”. En Ames, Patricia (ed.), *Las brechas invisibles. Desafíos para una equidad de género en la educación*: pp. 71-100. Lima: IEP.

MUÑOZ, Fanni; Ricardo CUENCA y Patricia ANDRADE

- 2007 *Descentralización de la educación y municipalidades. Una mirada a lo actuado.* Lima: Foro Educativo.

OLIART, Patricia

- 2004 “¿Para qué estudiar? La problemática educativa de niñas y mujeres rurales del Perú”. En Sichra, Inge (comp.), *Género, etniciidad y educación en América Latina*: pp. 49-59.

PÁSARA, Luis

- 2004 *La enseñanza del derecho en el Perú: su impacto sobre la administración de justicia.* Lima: Ministerio de Justicia.

PEROVA, Elizaveta y Renos VAKIS

- 2009 *Welfare impacts of the “Juntos” Program in Peru: Evidence from a Non-experimental Evaluation.* BM. Tomado de <[http://www.juntos.gob.pe/boletin/eval\\_juntos/Evaluacion\\_Cuasi-Experimental.pdf](http://www.juntos.gob.pe/boletin/eval_juntos/Evaluacion_Cuasi-Experimental.pdf)>.

PISCOYA, Luis Adolfo

- 2004 *La formación docente en el Perú.* Informe elaborado para IESALC/UNESCO.

POLLITT, Ernesto

- 2002 *Consecuencias de la desnutrición en el escolar peruano.* Lima: PUCP.

POLLITT, Ernesto, Enrique JACOBY y Santiago CUETO

- 1996 *Desayuno escolar y rendimiento. A propósito del programa de desayunos escolares de FONCODES en el Perú.* Lima: Apoyo.

PORRAS, Janet

- 2003 “Transferencia intergeneracional de la pobreza: maternidad adolescente, ¿determinante o resultado? Una aproximación en Lima Metropolitana”. En Vásquez, Enrique y Diego Winkelried, *Buscando el bienestar de los pobres. ¿Cuán lejos estamos?:* pp. 209-255. Lima: Centro de investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).

PORTOCARRERO, Gonzalo

- 1992 “Discriminación social y racismo en el Perú de hoy”. En Manrique, Nelson et ál., *500 años después... ¿el fin de la historia?* Lima: Escuela para el Desarrollo.

## PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

- 2009 *Informe de Seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2004-2008.*

## RAVINA, Renato, Javier PAULINI y César CANCHO

- 2002 *Costo efectividad del Programa de Desayunos Escolares de FONCODES y el Programa de Alimentación Escolar del PRONAA.* Lima: CIES.

## REYNAGA, Gumercinda

- 2008 *Hatun Ñan: acción afirmativa en la UNSCH.* Fundación Equitas. Tomado de <<http://red.pucp.edu.pe/ridei/wp-content/uploads/biblioteca/091014.pdf>>.

## RIVERO, José

- 2008 *Educación y actores sociales frente a la pobreza en América Latina.* Lima: Tarea.

## RODRÍGUEZ, José

- 1993 *Retornos económicos de la educación en el Perú.* Lima: PUCP-CISEPA.

## RODRÍGUEZ, José y Silvana VARGAS

- 2005 *Escolaridad, trabajo infantil: patrones y determinación de la asignación del tiempo de niños y adolescentes en Lima metropolitana.* Lima: CIES.

## RODRÍGUEZ NAVIA, Alizon

- 2008 “Aquí hay que hacerse respetar. Mujeres, entre tuercas y metales. Una mirada desde las estudiantes de las Facultades de Ingeniería de la Pontificia Universidad Católica del Perú”. En Benavides, Martín (ed.), *Ánálisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate:* pp. 107-208. Lima: GRADE.

## RUIZ BRAVO, Patricia (ed.)

- 1996 *Detrás de la puerta: hombres y mujeres en el Perú de hoy.* Lima: PUCP.

## RUIZ BRAVO, Patricia; José Luis ROSALES y Eloy Neira RIQUELME

- 2006 “Educación y cultura: la importancia de los saberes previos en los procesos de enseñanza-aprendizaje”. En Benavides, Martín (ed.), *Los desafíos de la escolaridad en el Perú. Estudios sobre los procesos pedagógicos, los saberes previos y el rol de las familias.* Lima: GRADE.

## RUIZ URPEQUE, Eduardo

- 2008 "Mirando (nos) a (en) los otros". En *Revista ISEES 03: Experiencias de inclusión al medio universitario*: pp. 119-138. Santiago: Fundación Equitas.

## SAAVEDRA, Jaime

- 2004 "La situación laboral de los maestros respecto de otros profesionales. Implicancias para el diseño de políticas salariales y de incentivos". En Arregui, Patricia (ed.), *¿Es posible mejorar la educación peruana? Evidencias y posibilidades*: pp. 181-246. Lima: GRADE.

## SAAVEDRA, Jaime y Eduardo MARUYAMA

- 1999 "Los retornos a la educación y a la experiencia en el Perú, 1985-1997". En: Webb, Richard y Moisés Ventocilla (eds.), *Pobreza y economía social: análisis de una encuesta (ENNIV-1997)*. Lima: Instituto Cuánto.

## SAAVEDRA, Jaime y Juan CHACALTANA

- 2001 *Exclusión y oportunidad: jóvenes urbanos y su inserción en el mercado de capacitación*. Lima: GRADE.

## SAAVEDRA, Jaime y Pablo SUÁREZ

- 2002 *El financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias*. Lima: GRADE.

## SANDOVAL, Pablo

- 2004 *Educación, ciudadanía y violencia en el Perú: una lectura del informe de la CVR*. Lima: IEP/Tarea.

## SARA-LAFOSSE, Violeta; Diana CORDANO y Irmgard GENTGES

- 1994 *¿Formando maestros discriminadores?* Lima: PUCP.

## SAVE THE CHILDREN

- 2002 *La discriminación en el Perú. Desde las experiencias y percepciones de niños, niñas y adolescentes*. Lima: Save the Children.

## STOJNIC, Lars y Pilar SANZ

- 2007 *Democratizando la gestión educativa regional. Dilemas y posibilidades de los Consejos Participativos Regionales en Educación (COPARE)*. Lima: Proeduca/GTZ.

TEDESCO, Juan Carlos

- 1998 "Desafíos de las reformas educativas en América Latina". En *Carta Informativa del IIPE*. París: UNESCO, vol XVI, n.º 4 (octubre-diciembre).

TEJADA, Luis (ed.)

- 2005 *Los estudiantes indígenas amazónicos de la UNMSM*. Lima: UNMSM.

TORERO, M.; S. Jaime; J. ESCOBAL y H. ÑOPO

- 2004 *The Economics of Social Exclusion in Peru. An Invisible Wall?* Lima: GRADE.

TOVAR, Teresa

- 1995 "Pídele el cuaderno a una niña aplicada. La niña en la escuela mixta". En Oliart, Patricia (ed.), *¿Todos igualitos? Género y educación*: pp. 67-94. Lima: PUCP.

TRAPNELL, Lucy

- 2008 "La experiencia del Programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana". En Mato, Daniel (coord.), *Diversidad cultural e interculturalidad en educación superior. Experiencias en América Latina*: pp. 403-412. Bogotá: UNESCO.

TRAPNELL, Lucy y Virginia ZAVALA

- 2009 "El abandono de la educación intercultural bilingüe en la política educativa del APRA". En Cuenca, Ricardo (coord.), *La educación en tiempos del APRA. Balance 2006-2009*: pp. 95-108. Lima: Foro Educativo.

TRIVELLI, Carolina

- 2005 *Los hogares indígenas y la pobreza en el Perú. Una mirada a partir de la información cuantitativa*, Documento de Trabajo n.º 141. Lima: IEP.

TUBINO, Fidel

- 2002 "Entre el multiculturalismo y la interculturalidad: más allá de la discriminación positiva". En Fuller, Norma (ed.), *Interculturalidad y política. Desafíos y posibilidades*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- 2007 "Las ambivalencias de las acciones afirmativas". En Ansión, Juan y Tubino Fidel (eds.), *Educar en ciudadanía intercultural*. Lima: PUCP/Universidad de la Frontera.

**TUBINO, Fidel y Roberto ZARIQUEY**

- 2005 "Lineamientos para el tratamiento de lo intercultural en el sistema educativo peruano". Tomado de <[http://portal.perueduca.edu.pe/boletin/0\\_link/b\\_45/investigadores.pdf](http://portal.perueduca.edu.pe/boletin/0_link/b_45/investigadores.pdf)>.

**UNICEF-PERÚ**

- 2007 "Situación de la niñez". Tomado de <<http://www.unicef.org/peru/spanish/overview.html>>.

**VALDIVIA, Néstor**

- 1997 "Problemas de calidad y equidad social en la educación superior: el caso de las carreras técnicas en Lima Metropolitana". Informe de investigación. Lima: GRADE.

**VALDIVIA, Néstor y Hugo DÍAZ**

- 2008 "Diagnóstico de los organismos intermedios del sistema educativo peruano: un estudio de casos de las Unidades de Gestión Educativa Local-UGEL". En Benavides, Martín (ed.), *Ánalisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate*: 275-295. Lima: GRADE.

**VARGAS, Rosana y Ximena SALAZAR**

- 2009 *Concepciones, expectativas y comportamiento en población pobre beneficiaria del Programa JUNTOS*. Lima: CIES/CARE.

**VÁSQUEZ, Enrique; Annie CHUMPITAZ y César JARA**

- 2009 *Niñez indígena y educación intercultural bilingüe en el Perú: estadísticas recientes, preguntas (i)resueltas y tareas pendientes*. Lima: CARE Perú.

**VÁSQUEZ, Enrique y Álvaro MONGE**

- 2007 *¿Por qué y cómo acortar la brecha de género en educación de las niñas y adolescentes rurales en el Perú?* Lima: UP/Manuela Ramos/ACDI/Save de Children.

**VÁSQUEZ, Tania y Patricia OLIART**

- 2007 *La descentralización educativa 1996-2001*. Lima: IEP.

**VILLASANTE, Marco**

- 2007 "La diversidad sociocultural y la equidad en la UNSAAC". En Ansión, Juan y Tubino Fidel (eds.), *Educar en ciudadanía intercultural*. Lima: PUCP/Universidad de la Frontera.

- 2008 "Los estudiantes indígenas en la universidad peruana: la experiencia de la Universidad del Cusco". En *Revista ISEES 03: Experiencias de inclusión al medio universitario*: pp. 45-66. Santiago: Fundación Equitas.
- WALSH, Catherine
- 2000 *Propuesta para el tratamiento de la interculturalidad en la educación*. Tomado de <[http://www.pucp.edu.pe/invest/ridei/?resultado.htm+Educación\\_intercultural\\_bilingüe](http://www.pucp.edu.pe/invest/ridei/?resultado.htm+Educación_intercultural_bilingüe)>.
- YAMADA, Gustavo
- 2007 *Retornos a la educación superior en el mercado laboral: ¿vale la pena el esfuerzo?* Lima: Universidad del Pacífico/CIES.
- ZAVALA, Virginia
- 2002 *Desencuentros con la escritura: escuela y comunidad en los Andes peruanos*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- 2007 *Avances y desafíos de la educación intercultural bilingüe en Bolivia, Ecuador y Perú. Estudio de casos*. Lima: CARE.
- ZAVALA, Virginia y Gavina CÓRDOVA
- 2003 *Volver al desafío: Hacia una definición crítica de la educación bilingüe intercultural en el Perú*. Lima: PROEDUCA/GTZ.
- ZAVALA, Virginia; Ricardo CUENCA y Gavina CÓRDOVA
- 2005 *Hacia la construcción de un proceso educativo intercultural: elementos para el debate*. Lima: PROEDUCA/GTZ.
- ZÚÑIGA, Madeleine
- 2008 *La educación intercultural bilingüe: el caso peruano*. Buenos Aires: FLAPE.
- ZÚÑIGA, Madeleine y Juan ANSIÓN
- 1997 *Interculturalidad y educación en el Perú*. Lima: Foro Educativo.

# ACERCA DE LOS AUTORES

**Patricia Ames** es antropóloga e investigadora del Instituto de Estudios Peruanos. Sus áreas de investigación exploran la problemática de la infancia y la educación rural y multigrado, particularmente las dimensiones de género y etnidad, y la práctica social de la literacidad, así como las desigualdades presentes en el servicio educativo y más ampliamente los vínculos entre desigualdad, territorio y cultura. Sus publicaciones más recientes han estudiado las transiciones educativas de niños rurales y urbanos en diversos contextos y niveles del sistema educativo peruano, así como sus percepciones sobre la escolaridad. Actualmente, se encuentra como investigadora visitante en el Departamento de Antropología Social y Cultural de la Universidad Autónoma de Barcelona.

**Carolina de Belaunde** es historiadora e investigadora del Instituto de Estudios Peruanos. Ha sido profesora de Historia en el nivel secundario. Entre los aspectos sobre los que ha investigado, destacan la enseñanza de la historia en la escuela; el lugar de la historia local en los currículos escolares; el contenido, uso y aprovechamiento de los libros de texto; así como el funcionamiento de la estructura burocrática de la educación estatal y de los programas de capacitación docente. Trabaja también en el diseño e implementación de programas educativos. Actualmente, forma parte del equipo coordinador del proyecto “Leer es estar Adelante”.

**Julio Cotler** es antropólogo y sociólogo e investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos. Se ha desempeñado como profesor principal en la

Universidad Nacional Mayor de San Marcos y como profesor visitante en la Universidad de Bologna-Forli, en el Instituto Universitario Ortega y Gasset y el Centro de Estudios Constitucionales-Madrid, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Quito, en el New School for Social Research-Nueva York, en el Institute for Human Sciences-Viena, en el International Summer School, en la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales-París, en el Institute of Latin American and Iberian Studies, Columbia University-Nueva York, entre otros. Ha sido miembro del Comité Directivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales y del cuerpo consultivo de Latin American Research Review. Ha recibido el premio Kalman Silvert 2012, otorgado por la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA, por sus siglas en inglés), por la contribución de sus investigaciones al conocimiento de las ciencias sociales en América Latina.

**Ricardo Cuenca** es psicólogo social y, actualmente, director de investigaciones del Instituto de Estudios Peruanos. Ha sido miembro fundador de la Sociedad de Investigación Educativa Peruana (SIEP), en donde, actualmente, forma parte del Consejo Directivo. Se ha desempeñado como presidente de Foro Educativo y coordinador del programa de educación de la cooperación alemana en el Perú, y responsable del componente de investigación del Programa Regional de Políticas para la Profesión Docente de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC). Sus áreas de investigación exploran la educación superior y la exclusión social, la política y la educación, así como la cuestión docente.

**Carlos de los Ríos** es economista e investigador asociado del Instituto de Estudios Peruanos. Es también profesor de la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Sus principales temas de investigación son desarrollo económico, economía agraria y desarrollo rural, con especial atención en el estudio de mercados financieros e información agraria. Paralelamente, desarrolla estudios sobre pobreza y desigualdad en un contexto multidimensional. Es miembro del Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA), de Human Development and Capability Association (HDCA) y del consejo editorial de la revista *Argumentos*, revista *on-line* editada por el Instituto de Estudios Peruanos.

**Ludwig Huber** es antropólogo e investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos. Ha enseñado en la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga

y en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ha publicado estudios sobre rondas campesinas, redes sociales entre migrantes, consumo y cultura y, recientemente, sobre corrupción cotidiana y los conflictos mineros. Actualmente dirige las investigaciones de la Comisión de la Verdad en las Islas Salomón.

**María Isabel Remy Simátovic** es socióloga e investigadora principal del Instituto de Estudios Peruanos, donde dirige el proyecto MIM Perú (Mejorando la Inversión Municipal). Ha sido directora del Centro de Estudios y Promoción del Campesinado (CIPCA) de Piura, así como investigadora y directora adjunta del Centro Bartolomé de las Casas del Cusco. Entre sus principales líneas de investigación, destacan el desarrollo rural y territorialidad; el estudio de los movimientos sociales; y ciudadanía, democracia y participación.

**Martín Tanaka** es sociólogo y politólogo. Actualmente, es investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos, y profesor asociado y coordinador de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido Visiting Fellow postdoctoral en el Helen Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame, Indiana (2003 y 2009). Sus temas de investigación comprenden: democracia, Estado, política y partidos; movimientos sociales, participación ciudadana y conflictos, así como cultura política, en Perú y América Latina.

América Latina es la región más desigual del mundo. No resulta extraño, por ello, que la persistencia de desigualdades de oportunidades, la coexistencia de concepciones variadas acerca del desarrollo y la consiguiente emergencia de conflictos sociales se hayan convertido en temas prominentes en las obras de los científicos sociales de la región andina. Este volumen reúne artículos originales de un grupo multidisciplinario de reconocidos investigadores que reflexionan desde diversas disciplinas acerca de las causas y consecuencias de la desigualdad en la región andina. El resultado es una obra plural, capaz de renovar la comprensión de estos fenómenos y de constituirse en una plataforma ideal para el inicio de estudios posteriores.

Patricia Ames

Julio Cotler

Ricardo Cuenca

Carolina de Belaunde

Carlos de los Ríos

Ludwig Huber

Maria Isabel Remy

Martín Tanaka

ISBN 978-9972-51-322-0



9 789972 513220