

PERÚ, UNA DÉCADA DE CRECIMIENTO, CONFLICTOS Y DESIGUALDAD

Óscar del Álamo¹

Universidad Andina Simón Bolívar (sede Ecuador)

Resumen

Las páginas de este documento aspiran a aportar argumentos para defender que la potencialidad de las etapas de crecimiento económico y sus efectos quedan mitigados por la persistencia de patrones de desigualdad. En este sentido y para el caso de Perú, a pesar de los logros obtenidos, el período que ha transcurrido entre los años 2000 y 2010 puede llegar a considerarse como una etapa caracterizada por la excepcionalidad de las oportunidades que se han presentado y por el cuestionable alcance de los resultados que se han obtenido en algunos ámbitos, especialmente en cuanto al recorte de las disparidades que han caracterizado al país durante toda su historia.

Palabras clave: desigualdad, pobreza, conflictos, desarrollo humano

1 Doctor en Ciencia Política y MBA. Diploma d'Estudios Adelantados en Ciencias Políticas y Teoría Social Adelantada por la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona. Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la misma casa de estudios. Analista en el Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya con especial interés sobre el papel de las nuevas tecnologías de la información en los procesos de desarrollo humano y las poblaciones indígenas de América Latina.

Una historia cíclica: el ¿milagro económico peruano?

Durante las últimas décadas, la historia económica peruana se ha caracterizado por la repetición de ciclos de crecimiento, de diferente intensidad y duración, que en la mayoría de los casos han tenido un final abrupto.² Ante aquellas etapas de menor longevidad, parte de las miradas se han concentrado en buscar argumentos que permitieran explicar la falta de capacidad para mantener las tendencias positivas que se habían gestado con anterioridad. Para aquellos lapsos más extensos, a estas explicaciones debe añadirse una mirada crítica para valorar si el alcance de los resultados obtenidos se corresponde con la magnitud de las oportunidades que se presentaron. De este modo y en general, podría afirmarse que: prometedoras etapas de crecimiento económico han venido seguidas de acentuados decrecimientos –de manera que los logros que el país alcanzaba en un momento determinado acababan por desmoronarse posteriormente impidiendo una relativa sostenibilidad–; las etapas de bonanza económica no han sido aprovechadas para la obtención de mejoras en otras esferas –una posibilidad que, a priori, se desbarata en la medida en que las condiciones económicas empeoran–.

Durante la última década, el país ha experimentado un crecimiento económico excepcional que se ha visto paralizado por la llegada de la crisis económica global. Si bien la economía peruana creció 9.84% en 2008, la tasa más alta en catorce años, en 2009 el Producto

Interno Bruto (PIB) peruano creció apenas un 0.9% (CEPAL, 2009). Antes de esta inflexión y al inicio de 2009, la economía peruana alcanzaba más de siete años de crecimiento económico sin interrupción, y entre 2004 y 2009 creció en promedio cerca de 6.4% al año.³

Las principales previsiones y pronósticos auguran que, tras el letargo de 2009, la economía peruana seguirá con la trayectoria positiva que había mostrado durante la etapa anterior.⁴ Dejando a un lado las previsiones futuras, tomando el año 2009 como momento en el que situar la desaceleración económica y teniendo en cuenta la tradición histórica más reciente, pueden plantearse varias cuestiones; entre ellas, saber si realmente esta etapa de bienestar económico se ha visto acompañada de mejoras en otros ámbitos o si el alcance de los logros ha sido limitado tal y como ha sucedido durante las últimas décadas.

Económicamente hablando, la bonanza de los diez últimos años de la economía peruana parece tener poca discusión. Por ejemplo, desde el año 2001, el país presenta un continuo crecimiento en términos de PIB, y del año 2002 al 2008 se muestra un crecimiento constante.⁵ Concretamente, el PIB nacional ascendió en 2009 a 206,800,000,000 de dólares, mientras que durante el año 2000 esta cifra era de 116.

Asimismo, en cuanto al PIB per cápita, y para el mismo período, el incremento se situó entre los 3.767 dólares del año 2000 a los 5.372 de 2009.⁶ En diciembre de 2009, desde el Ministerio de Economía y Finanzas se anunciaba que el ingreso per cápita en el país, durante el periodo 2002-

² Para profundizar en la cuestión de las mediaciones entre sociedad y Estado, y en particular entre participación y representación, ver Peruzotti (2008).

³ Para visualizar estas dinámicas de crecimiento y descenso, puede consultarse la evolución porcentual del Producto Interior Bruto (PIB) a través de los datos del Banco Central de la República.

⁴ Promedio calculado en base a datos disponibles en el *CIA World Factbook*.

Por ejemplo, según el Fondo Monetario Internacional (FMI), Perú seguirá siendo el país de mayor crecimiento económico de Latinoamérica hasta el 2015, de acuerdo con el Panorama Económico Mundial (*World Economic Outlook – WEO*).

⁵ En estas páginas se emplea el PIB como un indicador capaz de reflejar la excepcional dinámica de la economía peruana, sin otras pretensiones. Este documento no es ajeno a las críticas que el uso del PIB ha recibido en cuanto a su capacidad para medir progresos en niveles de vida.

⁶ Según datos del *CIA World Factbook*.

2009, registró un crecimiento anual de 3.8%, lo que supondría el avance más elevado en Perú durante las seis últimas décadas. Sin embargo, este escenario de bonanza económica contrasta con un panorama que, a nivel nacional, sigue caracterizándose por la existencia persistente de brechas internas y de una efervescente conflictividad que ponen en entredicho el alcance de los logros obtenidos durante esta etapa.

Los espejismos de la lucha contra la pobreza

La última etapa de crecimiento económico ha coincidido con la obtención de ciertos logros a nivel nacional, entre los que figura el de la lucha contra la pobreza. De acuerdo con la información recopilada por el Instituto de Estadística e Informática (INEI), la incidencia de la pobreza en Perú pasó de afectar al 48.6% de la población en 2004 a afectar al 34.8% en 2009. Asimismo, en 2004, el 17.1% de la población podía considerarse “extremadamente pobre”; en 2009, la proporción poblacional que podía ser calificada como tal se había reducido hasta el 11.5%.

Sin embargo, la significativa reducción de la pobreza en el Perú se ha llevado a cabo de manera poco uniforme. Por un lado, en el ámbito urbano, los niveles de pobreza se situaron en un 21% en 2009, mientras que en 2005 afectaban al 36.8% de la población. Por otro lado, en el ámbito rural, los niveles de pobreza no se ha reducido con la misma intensidad y permanecen en unos niveles significativamente más elevados (60% en 2009 frente al 70.9% de 2005). Además, si la pobreza es mayoritariamente rural, la pobreza extrema, en casi su totalidad, también se ubica en un entorno no urbano; en 2009, la pobreza extrema alcanzaba el 2.8% de la población urbana mientras que en el ámbito rural la cifra se situaba por encima del 27%.

Por regiones, la incidencia de la pobreza ha experimentado: las mayores reducciones en la Costa —concretamente, 16 puntos, pasando de un 35.1% en 2004 a un 19.1% en 2009—; mientras, en la Sierra, la disminución ha sido de 11.3 puntos, lo que sitúa el nivel de pobreza en 53.4% para 2009; asimismo, en la Selva, el nivel de pobreza registrado, también para 2009, era de 46.0%, lo que supone una reducción de 11.7% frente a las cifras de 2004. A pesar de estas reducciones, tanto la Sierra como la Selva registran unos niveles de pobreza que duplican y más a los de la Costa.⁷ Tanto dentro de la Costa, como en la Sierra y la Selva, el sesgo urbano/rural es evidente. Según los datos aportados por Trivelli (2010), en todas las regiones, la pobreza rural (41%, 66% y 57%, respectivamente) se sitúa alrededor del doble del nivel detectado en el ámbito urbano.

Con los datos analizados, difícilmente puede argumentarse que todo el país ha sido testigo o se ha beneficiado del mismo modo de las potenciales bondades del progreso económico peruano en lo que a reducción de pobreza se refiere.⁸ El crecimiento económico *per se* no implica necesariamente reducción de pobreza ni que dicha reducción sea igual para todos. No es aventurado expresar que, para lograrlo, son imprescindibles otros requisitos. Para el caso peruano, el Banco Mundial (2008) sostiene que la pobreza pudo disminuir cuatro puntos más de lo que se redujo entre 2004 y 2007, y apunta a los problemas de redistribución como principales causantes. Esta observación ilustra que el tema de fondo no debe centrarse en la discusión sobre cuántos puntos ha disminuido la pobreza en Perú, sino más bien en el hecho de que los niveles de crecimiento económico que se han producido en los últimos años no se corresponden con los niveles de reducción de la pobreza que deberían haberse generado.

⁷ De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística (INEI) y en base a la Encuesta Nacional de Hogares Anual (2004-2009).

⁸ Hasta cierto punto, un hecho lógico, teniendo en cuenta las desiguales condiciones de partida.

Tabla 1. Evolución de la desigualdad del ingreso en Perú (coeficiente de Gini), 2004-2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nacional	0.492	0.508	0.499	0.507	0.479	
Urbana	0.448	0.473	0.454	0.455	0.431	0.434
Rural	0.404	0.410	0.411	0.432	0.425	0.409
Costa urbana	0.405	0.396	0.396	0.422	0.384	
Costa rural	0.395	0.357	0.370	0.388	0.376	
Sierra urbana	0.444	0.465	0.444	0.452	0.458	
Sierra rural	0.394	0.416	0.401	0.421	0.415	
Selva urbana	0.401	0.414	0.428	0.447	0.425	
Selva rural	0.365	0.365	0.400	0.423	0.418	
Lima Metropolitana	0.442	0.497	0.469	0.452	0.426	

Fuentes: Elaboración propia en base a INEI - Encuesta Nacional de Hogares 2004 - 2009

Fracturas, brechas y crecimiento con desigualdad

La reducción de los niveles de pobreza no se ha traducido directamente en una mejora de las desigualdades existentes en el país. Por ejemplo, la desigualdad aumentó entre el 2004 y el 2007, a pesar del crecimiento económico (Banco Mundial, 2008); una tendencia que, si bien no novedosa, sí resulta muy preocupante teniendo en cuenta los niveles de crecimiento económico que han sido expuestos con anterioridad. Más aun en el contexto de un país en el que, según Trivelli (2010), en 2004, los ingresos del 20% más rico de la población eran 4.18 veces superiores al ingreso del 50% más pobre; una proporción que había crecido a 4.46 en 2008.

Empleando el Coeficiente de Gini⁹ como medida para evaluar la desigualdad a nivel de ingresos y de acuerdo con datos del INEI, puede comprobarse cómo los niveles de desigualdad en Perú (ámbito nacional) entre 2005 y 2007 fueron siempre mayores que los registrados en 2004. En cuanto al ámbito urbano, se cumple el mismo patrón: en 2008-2009 se detecta una ligera mejora con un coeficiente de Gini menor al de 2004 (aunque entre 2008 y 2009 aumenta). En el ámbito rural,

la situación es más crítica en la medida en que los resultados que arroja el coeficiente de Gini en 2009 son mayores que los obtenidos en 2004 y, a pesar del descenso registrado entre 2008 y 2009, la desigualdad creció paulatinamente hasta 2007 y en 2008 el coeficiente registraba aún valores notablemente elevados en relación con los de 2004 (ver Tabla 1).

Por regiones, la Costa es la que presenta unas cifras más favorables aunque con repuntes al alza en el período de referencia. En la Sierra y la Selva, tanto rurales como urbanas, los coeficientes de Gini del año 2008 son superiores a los de 2004. También, tal y como se desprende de la tabla, en el área rural existe una distribución del ingreso ligeramente mejor que en el área urbana; en este sentido, la mayor incidencia de la pobreza en este ámbito no se combina con una mayor desigualdad en cuanto a ingreso.

Paralelamente, si bien la mayoría de los departamentos del país experimentaron una disminución en sus cifras de pobreza durante el período 2005-2007, no puede hablarse de una reducción generalizada de los niveles de desigualdad. El coeficiente de Gini para los veinticinco departamentos del país, durante el período 2004-2007, experimenta

⁹ El valor del coeficiente de Gini se registra entre 0 y 1, en donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás, ninguno). Este es el indicador más usado para medir la desigualdad en la distribución del ingreso por ser "Lorenz-consistente" (no le afectan las permutaciones en la población ni su tamaño, las transferencias de ricos a pobres lo reducen y sólo se afecta por cambios relativos –no absolutos– en el ingreso), pero no es el único.

comportamientos no uniformes. De acuerdo con el Informe de pobreza del INEI (2007), en diecisiete de las veinticinco regiones del país, el nivel de desigualdad se ha incrementado, y en nueve, dicha desigualdad habría aumentado en más del 6%; la mayoría de ellas –Huancavelica (20% de variación en el coeficiente de Gini), Madre de Dios (14.3%), Loreto (14.1%), Cajamarca (10%), Ayacucho (9.6%), Junín (7.7%) y San Martín (6.4%)–, situadas fuera de la Costa. En cambio, entre las ocho que han experimentado un proceso de reducción de desigualdad, destacan mayoritariamente las de la costa: Callao (-9.8%), Lima (-5.6%), Tacna (-5.7%) y Tumbes (-6.4%).

Estos datos confirman lo que Gambetta (2009) expone para el caso peruano al confirmar que las ganancias del crecimiento económico no se han transferido en igual magnitud a los ingresos de los hogares; es decir, variables como el ámbito de residencia o la ubicación geográfica han provocado que la desigualdad incluso aumentara. Esta carencia ha contribuido a que la pobreza no se reduzca por igual en todo el país, consolidando e incrementando tanto las situaciones como las percepciones ciudadanas de la desigualdad previamente existentes.¹⁰ En este sentido, abordar la desigualdad es clave: la desigualdad limita no solamente el crecimiento, sino también la reducción de la pobreza. Para el caso peruano, la alta desigualdad no solamente limita las mejoras en el bienestar y la reducción de la pobreza, sino que también exagera las diferencias entre las regiones (Banco Mundial, 2008).

Una desigualdad persistente: algunas causas y orientaciones

¿Por qué, a pesar de un crecimiento económico tan notorio como el peruano, los resultados obtenidos no han sido más intensos? Dar respuesta a esta pregunta requiere de múltiples interpretaciones y desde diversas perspectivas, a menudo interrelacionadas. De este modo, y con la voluntad de no descartar ninguna de las principales, las siguientes argumentaciones tratan de exponer algunas de las razones más relevantes que podrían explicar el fenómeno que ocupa este trabajo:

- a. El rol del Estado. Para el caso peruano, el Estado no ha sido un agente compensador e igualador de oportunidades; el caso de Perú podría identificarse con el de un Estado relativamente pequeño, con una presión tributaria muy baja¹¹ y una enorme e ineficiente burocracia, cuyo mantenimiento absorbe una gran parte del gasto público (De los Ríos, 2010).
- b. El modelo económico.¹² Gonzales de Olarte (2008) afirma que Perú ha logrado reestructurar la producción a través 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 no ha permitido resolver la crisis distributiva histórica de Perú.¹³ En parte, esta constatación respalda la reflexión de De los Ríos (2010) cuando indica que la reducción de la pobreza de los últimos años en las zonas urbanas proviene del crecimiento del sector informal.

¹⁰ El Latinobarómetro (2009) muestra que el 80% de los peruanos indica que la distribución actual del ingreso es muy injusta o injusta.

¹¹ Tal y como expresa el Informe de Desarrollo Humano para Perú correspondiente al año 2009, el Estado necesita recaudar más recursos, un hecho factible en caso de lograr aumentar la presión tributaria. Dicha presión no supera actualmente el 14% del Producto Bruto Interno, porcentaje que se encuentra por debajo del promedio regional latinoamericano, situado alrededor del 18%, y que puede considerarse bajo de por sí. Esta es menos de la mitad de la existente en los países de la OCDE (36.4%) o la de Estados Unidos, (26.8%), según el PNUD (2010).

¹² Desde estas páginas, se entiende como modelo, en general, el conjunto de políticas aplicadas desde el proceso de apertura y liberalización de inicios de la década de los noventa en Perú. En particular, el término se emplearía para describir las políticas aplicadas en la década de 2000, durante la que se consiguieron ciertas mejoras que propiciaron el alto crecimiento económico del país.

¹³ Según datos de Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), Dirección Nacional de Presupuesto Público, Ministerio de Economía y Finanzas.

- c. Las políticas de protección social. La composición del gasto público social, si bien ha crecido durante los últimos quince años, todavía se sitúa muy por debajo del promedio de la región. Más aún, la variación del gasto social se ha dado en desmedro de algunos sectores clave como la educación (en teoría, un agente igualador fundamental). Entre los años 1999 y 2009 se estima que el Gasto Público en Educación (GEP) se incrementó en 68% en términos reales. Pero su participación respecto del producto bruto interno (PIB) pasó de 3.1% en el año 1999 a 2.8% en el año 2009. Asimismo, en relación con el Gasto del Gobierno Central (GGC), pasó de representar el 19.0% en 1999 a 15.4% en el 2009.

En cuanto al sector salud, la situación es similar. Con oscilaciones, el gasto en salud sobre el presupuesto general del Estado ha experimentado un ligero aumento, pasando del 4.27% en 2000 al 4.80 en 2006.¹⁴ Sin embargo, el peso sobre el Producto Interno Bruto en 2006 (0.90), a pesar de años de aumento, era inferior al que se registraba en 2000 (0.92).

Castro y Yamada (2007) realizan un interesante ejercicio en el que, igualando el gasto público social del Perú al nivel de la región, se podría obtener una reducción en la desigualdad de hasta 10%. Además, las cifras de Perú adquieren relevancia en un contexto de brechas persistentes¹⁵ en el que, para superar la pobreza y la desigualdad, se recomienda cada vez más que el Estado garantice la salud y la educación (PNUD, 2010).¹⁶

- d. El componente estructural. Figueroa (2003) postula que la persistente desigualdad es consecuencia de las “desigualdades iniciales” tanto de activos económicos como sociales, que son, al mismo tiempo, tanto los mecanismos de producción y reproducción de la desigualdad como aquellos capaces de combatir la exclusión. De este modo, las herramientas políticas para lograr una sociedad más justa y con bases para el desarrollo serían aquellas que contribuirían a modificar esta “desigualdad inicial”, que implica alterar la distribución actual de los activos tanto económicos (por ejemplo, acceso a bienes públicos) como sociales (derechos humanos, igualdad ante la ley).

Dentro de este componente estructural, resulta interesante la reflexión de Smuzkler (2008) cuando indica que Perú (al igual que Bolivia o Ecuador) se inscribe dentro de las “culturas políticas de desigualdad”. Con esta etiqueta, se identifica que las situaciones de desigualdad en el país son la herencia de dinámicas determinadas por contextos históricos específicos y que han penalizado, especialmente, el origen étnico-cultural (especialmente durante el período de colonización y de expansión de la hacienda en las repúblicas), la ideología (durante los gobiernos nacional- populares y más tarde también durante las dictaduras militares) y el lugar que se ocupa en términos de acceso al mercado (en el marco de las reformas económicas de orientación neoliberal durante las décadas de 1980 y 1990). En consecuencia, la cohesión social se ha visto resquebrajada por una desigualdad de origen o de pertinencia que aún permanece vigente.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Por ejemplo, la capital del país, Lima, cuenta con 26 médicos por 1,000 habitantes, frente a los 5.7 por cada 1,000 de Huancavelica, en los Andes; asimismo, cuenta con un 80% de tasa de asistencia a la enseñanza secundaria, frente a cifras menores al 60% en Amazonas y Cajamarca (PNUD, 2009); sin embargo, la desigualdad afecta a todas las zonas y también debe tenerse en cuenta a niveles internos; por ejemplo, la capital tiene todavía graves faltas en agua y desagües: unas 250,000 viviendas carecen de este servicio, que en todo el país alcanza a menos de dos tercios de la población (61.9% de las viviendas peruanas. PNUD, 2009).

¹⁶ Obviamente, sin olvidar aspectos fundamentales como el acceso a infraestructura básica y a la participación política.

Desarrollo humano y densidad del Estado en un entorno de desigualdad

La bonanza económica, a pesar de la persistencia de las desigualdades, ha ido acompañada de una mejora nacional en términos de desarrollo humano. Perú ha registrado un puntaje de 0.806 en 2009, mientras que en 1995 se situaba en 0.740. La mejoría se ha confirmado al situarse en 2009 en el puesto 78 en el ranking de países (de un total de 182), cinco por encima en relación con 2007. Esta dinámica ha colocado a Perú dentro del grupo de países con “desarrollo humano alto” (por debajo del “muy alto”. PNUD, 2009).

Sin embargo, un análisis más pormenorizado a nivel interno arroja una visión menos optimista.¹⁷ En términos de desarrollo humano, las distancias en el país son palpables.¹⁸ Estas diferencias confirman el patrón de desigualdad social existente y nuevamente apuntan a los problemas de integración y de distribución interregional de los frutos del dinamismo económico y de los recursos del Estado. Asimismo, estas disparidades se reproducen a todos los niveles. El informe de Desarrollo Humano para Perú correspondiente al año 2009 lo confirma al advertir que, incluso dentro de un mismo departamento, puede haber grandes diferencias entre las provincias que lo componen.

Resulta particularmente pertinente señalar la correlación positiva que se establece entre estos resultados y el Índice de Densidad del Estado (IDE), también elaborado por el PNUD.¹⁹ En este sentido, se observa: una preocupante desigualdad territorial en cuanto a la presencia de un Estado mínimo, tanto a nivel departamental como provincial; y, como consecuencia, la existencia en el país de lugares donde persisten intensas brechas en referencia a los servicios básicos que componen el IDE. Partiendo de que las desigualdades en el desarrollo humano medidas por el IDH están vinculadas a la capacidad del Estado de igualar oportunidades entre las personas y sus comunidades, existiría, por tanto, una correlación positiva entre la acción del Estado y el desarrollo humano.²⁰ El patrón de desigualdad que muestra el IDE es similar al del IDH;²¹ o, lo que es lo mismo, el Estado peruano no logra superar importantes desigualdades entre departamentos en los grados de cobertura de sus servicios primordiales, y ello condiciona los resultados en términos de desarrollo humano. Podría inferirse de esta situación una especie de círculo vicioso según el cual la falta de redistribución del desarrollo condiciona las desigualdades y la pervivencia de estas, al mismo tiempo que constriñe las oportunidades de mejora.

¹⁷ Cabe tener en cuenta, como expresa el PNUD (2010), que la forma en que se ha medido tradicionalmente la combinación de los logros en las dimensiones del IDH no es sensible a la desigualdad. Según el propio PNUD, el nivel de desarrollo humano de la región disminuye, en promedio, entre 6% y 19% cuando se incorpora la desigualdad en la medición del IDH; una circunstancia que, a buen seguro, afectaría también las cifras peruanas.

¹⁸ Por ejemplo, sólo siete de veinticinco departamentos se sitúan por encima de un nivel de 0.62 y sólo dos (Lima y Callao) superan la barrera de 0.7. La mayoría de los Departamentos (dieciséis) se ubican por debajo de los 0.60.

¹⁹ Dicho índice se estima con base en una canasta de servicios básicos que el Estado debe garantizar a todos sus ciudadanos como plataforma mínima para que puedan aspirar al desarrollo humano. El IDE se basa en los porcentajes de población o viviendas que cuentan con los servicios básicos que conforman el índice. Así, un IDE de 1.00 significaría que la totalidad de las personas y viviendas de un departamento o provincia pueden acceder a los servicios que componen el IDE.

²⁰ A pesar de esta situación, conviene destacar que durante los últimos años el país ha realizado progresos destacables en el aumento de la igualdad de oportunidades para sus ciudadanos. De acuerdo con el Índice de Oportunidades Humanas (IOH), hace más de una década Perú tenía un IOH de 60 puntos, y ahora está en 71, lo que demuestra que ha tenido una destacable mejora (Banco Mundial, 2010). Concretamente, el Índice de Oportunidad Humana refleja en qué medida tanto las circunstancias personales (lugar de nacimiento, riqueza familiar, raza o género) impactan la probabilidad de que un niño acceda a los servicios necesarios para disponer de oportunidades de éxito durante el ciclo vital, tales como educación, agua potable o conexión eléctrica. Por tanto, los 71 puntos de Perú significarían que el 71% de los servicios que se requieren para cobertura universal están disponibles de forma equitativa (0 significaría la total privación y 100, la universalidad).

En este sentido, se reproduce el patrón de desigualdad geográfica que anteriormente se detectaba. El diagnóstico anterior constata que, territorialmente, departamentos con menor IDE están en la Sierra central (caso de Huancavelica y Huánuco), en la Sierra norte (Cajamarca) y en la Selva central y nororiental (Ucayali, San Martín, Loreto y Amazonas). Salvo excepciones, los mayores valores del IDE están concentrados en la Costa.²² Asimismo, si bien en cada departamento hay diferencias importantes, las provincias peruanas con IDH alto e IDE alto y medio alto están claramente asociadas con la franja costera: de las treinta y nueve provincias con esos índices, treinta y una están en la costa;²³ de las treinta y tres provincias con IDH bajo e IDE bajo y medio bajo, veintinueve son andinas y cuatro de selva –pero ninguna en la costa (PNUD, 2009)–.

El PNUD (2009) advierte que existe una relación importante entre tasa de urbanización del departamento y la densidad del Estado, y más aún entre aquella y el desarrollo humano. De este modo, a mayor grado de urbanización –y ciertamente a mayor tamaño de ciudades–, las probabilidades de mayor densidad del Estado y desarrollo humano son crecientes; de acuerdo con lo señalado anteriormente, también con una probabilidad elevada de menores niveles de pobreza.²⁴

Un escenario de conflictos

El crecimiento sin redistribución puede desencadenar en inestabilidad social y económica. Situaciones como la pervivencia de las condiciones de pobreza y desigualdad (así como su percepción entre los ciudadanos y más aún en un país que padece diversas y profundas fracturas: geográficas, étnicas y culturales, entre otras) han contribuido a espolear el incremento de tensiones y conflictos sociales durante los últimos años.²⁵ Como defiende el Banco Interamericano de Desarrollo (2008), una estrategia de desarrollo enfocada exclusivamente en el crecimiento tiene pocas posibilidades de ser políticamente sostenible; en el caso peruano, la correlación se cumple en la medida en que los años de continuo y elevado nivel de crecimiento económico han presenciado un incremento igualmente significativo de las protestas sociales.

Según los datos recopilados por la Unidad de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo, puede hablarse de un crecimiento exponencial de la conflictividad en Perú. Durante el mes de enero de 2006, el número de conflictos que la Defensoría del Pueblo registraba era de 73; una cifra lejana a los 284 del mes de agosto de 2009; es decir, un aumento de 289% en un lapso inferior a cuatro años. Si bien el número se mantuvo en una media

²¹ Aunque esta correlación no es perfecta. Es cierto que los once departamentos con mejores IDH se corresponde con los once departamentos con mejores IDE, sin variaciones significativas; también el peor departamento en términos de IDH (Huancavelica) lo es en términos de IDE. Sin embargo, en las posiciones intermedias, la correlación no es tan precisa. Pueden encontrarse departamentos con un elevado grado de coincidencia en cuanto a los resultados de indicadores (Puno, Piura, Huánuco) y otros en los que mejores IDH se asocian a peores IDE (Ucayali, San Martín, Pasco, Loreto, Cajamarca). Cabe indicar que aquellos departamentos que con peor IDH mejoran posiciones en términos de IDE (Apurímac, Ayacucho, Cusco), lo hacen muy significativamente. El caso de Amazonas se convertiría en el más particular al implicar un empeoramiento acentuado, en términos de posición, de IDH a IDE.

²² Sin olvidar las zonas inmediatas a la capital del país, las provincias capitales de departamento o las ciudades principales.

²³ Y fuertemente articuladas con su respectiva capital de departamento y con la capital del país: de las veintisiete provincias con IDE superior a la media nacional, diecisiete están en esta franja.

²⁴ No hay que olvidar que en Perú, del total de 180 provincias, existen 34 que tienen menos de 10% de población urbana y 86 que tienen menos de 25% (PNUD, 2009); es decir, el 66.67% de las provincias tienen menos de un 25% de la población urbana. Un dato más que confirma la brecha urbano/rural del país.

²⁵ La Defensoría del Pueblo (2007) ya identificó la desigualdad como una de las causas generales de los conflictos. Junto a ella, remarcaba la importancia de los problemas ambientales, la afectación de los derechos fundamentales y la deficiente actuación del Estado en los conflictos socioambientales, así como la actuación de las empresas.

de 79.1 conflictos durante los años 2006 y 2007, durante los dos años siguientes el incremento fue exacerbado, pasando de los 83 conflictos en enero de 2008 a los 284 de agosto de 2009; de hecho, en diciembre de 2008 ya se registraban 197. Es decir, en un año, la cantidad de conflictos en Perú se había elevado en 137.34%.

Paralelamente, el número de conflictos latentes ha cedido el paso a los de carácter activo. En enero de 2006, los conflictos activos suponían el 9.58% del total sobre los registrados. Este porcentaje se elevaba al 82.74% en agosto de 2009. La actualización de los indicadores mencionados para el cierre del año, si bien apuntan a una ligera mejora de la situación, no alteran el diagnóstico esbozado. Así, el 31 de diciembre de 2009 se contabilizaban 267 conflictos sociales, de los cuales 185 se encontraban activos (69%) y 82 en estado latente (31%). De este modo, se pasaba de una media mensual de 63 conflictos sociales durante el 2004 a más de 260 durante el 2009. A pesar de que a partir de enero de 2010 se registra un ligero descenso en el número de conflictos, la cifra sigue siendo muy elevada. Por ejemplo, los 255 conflictos que la Defensoría del Pueblo registra para el mes de mayo de 2010 suponen aun casi el doble de los registrados dos años antes. No resulta sorprendente si, al analizar su ubicación geográfica, se obtiene como resultado que la mayoría de ellos tiene como escenario las provincias y distritos con mayores índices de pobreza y desigualdad. Por ejemplo, entre los departamentos con un mayor número de conflictos se sitúan Junín, Ayacucho y Cajamarca, que también figuraban como aquellos que habían experimentado un aumento más notable de las situaciones de desigualdad.²⁶

No es descabellado considerar que el incremento de conflictos sociales en Perú se vincula con las grandes expectativas distributivas que el

crecimiento económico genera y que contrasta con esta persistencia de la pobreza y la desigualdad (así como su incremento) para una mayoría de ciudadanos. En este sentido, existiría una marcada percepción en la población peruana de que el crecimiento agregado no la está beneficiando. Esta situación podría tener su base teórica en lo que Figueroa (2003) denomina “crisis distributiva”, que supone una caducidad de la tolerancia de los pueblos a la inequidad, que puede desembocar en escenarios conflictivos en busca de una mayor justicia distributiva.

Asimismo, a la *desigualdad* (vertical-económica) es necesario sumar la complejidad que implica hablar de *diferencia* (horizontal-cultural), en la medida en que los conflictos sociales en Perú no sólo se caracterizan por reivindicaciones redistributivas; más aun en un país con marcadas fracturas y en el que dichas fracturas se correlacionan con los resultados de pobreza y desigualdad más negativos. En la medida en que las diferencias culturales fomentan relaciones sociales asimétricas, intervienen también en el acceso desigual a los recursos de la sociedad; de esta manera, la cultura se convierte en un elemento constitutivo de la *diferenciación vertical* y, por lo tanto, de la *desigualdad* social. El aumento de demandas culturales junto a una mayor equidad económica determina que redistribución y reconocimiento vayan aparejados. Bajo este prisma y para entender la conflictividad que azota al país, es necesario no sólo contemplar las disparidades económicas, sino entender aspectos como la desigualdad étnico-racial, su entrelazamiento con criterios de carácter geográfico y territorial, así como su relación con proyectos políticos.

El conflicto también responde a la falta de mecanismos formales para la expresión de demandas e intereses sociales o a que, cuando los hay, estos no resultan representativos ni eficaces. En el caso de Perú, las posibilidades de canalizar

²⁶ Es necesario señalar, no obstante, que la zona de la Costa registra un total del 33.51% de los conflictos activos recopilados en diciembre de 2009; una cifra que responde al hecho de que Lima, Piura y Ancash presenten una media de 13 conflictos. La zona de la Costa también registra casi un tercio de los conflictos latentes (30.50%).

estos intereses son desiguales;²⁷ un hecho que directamente influye en la percepción de una democracia con las mismas condiciones para todos y, en consecuencia, en el grado de satisfacción con los resultados obtenidos. Podría cuestionarse, en la actualidad, si todos los ciudadanos gozan de iguales derechos políticos, si todos los habitantes de Perú son auténticamente ciudadanos y si realmente la democracia existe para todos.²⁸

En este sentido, la conflictividad social, aunque responde a la pobreza y la desigualdad, también va ligada a un conjunto de problemas, fracturas y *cleavages* que no han encontrado una canalización formal en el terreno político e institucional. Entre ellas, y siguiendo a Remy (2005): la falta de consensos entre regiones y las divisiones geográficas “tradicionales”; la incapacidad del Estado y de los agentes públicos para desplegar acciones preventivas frente a conflictos de carácter recurrente; y una débil institucionalidad política que justamente determina la activación de la protesta social.

Sintetizando estos aspectos en una sola idea, podría decirse que la existencia de canales formales muy débiles para administrar las demandas sociales propicia el incremento en expresión de protestas que, fácilmente, derivan hacia escenarios de tensión y violencia.²⁹ Todo ello sin olvidar el frecuente desencuentro entre la agenda política y las necesidades sociales como la posibilidad de que, actualmente, la población disponga de una mayor conciencia en relación con estos problemas y sus repercusiones; un hecho que motivaría una mayor agitación.

Finalmente, la proliferación y la sostenibilidad en el número e intensidad de estos conflictos muestra también que se han producido deficiencias en su gestión o que aún se requieren tanto más esfuerzos como nuevos enfoques al respecto.³⁰ Si bien algunos se han apaciguado, esta situación ha sido generalmente transitoria al no abordarse, en la mayoría de los casos, las razones fundamentales que los han generado y “alimentado”. Esta situación de conflictividad arroja también una preocupación adicional: aunque los motivos de la creciente conflictividad pueden ser más o menos claros, sorprende que se produzcan en contexto de progreso económico excepcional y de una relativa estabilidad política en relación con etapas anteriores. Si ahora Perú es el país con más preocupación por el futuro de la región (Latinobarómetro, 2008), surge la duda de lo que podrá suceder cuando estas condiciones no perduren. Asimismo, esta conflictividad puede ser la prueba más contundente de la tarea que aún queda pendiente y de la necesidad de plantear nuevas propuestas y cambios en la institucionalidad económica, política social y cultural, entre otras.

Algunas reflexiones finales

Como balance a los aspectos analizados, pueden formularse algunas consideraciones a modo de conclusión.

- a. En primer lugar, que el progreso económico, por sí solo, difícilmente puede lograr ciertos objetivos. Ello no invalida la consecución

²⁷ El PNUD (2009) es más contundente al afirmar que los mecanismos existentes para canalizar las demandas sociales en el país ya no dan resultados.

²⁸ El Latinobarómetro 2008 indica que Perú ocupa el último lugar de la región (15%) respecto a si la ley es igual para todos; un dato que puede materializar la reflexión anterior.

²⁹ En parte, se ha argumentado que la explosión de esta violencia también se produce como mecanismo de llamada de atención a Lima y al aún marcado centralismo estatal –a pesar de procesos como el de descentralización–, y al olvido histórico que padecen ciertas zonas, así como sus problemas.

³⁰ La estrategia más frecuente ante los conflictos desde hace más de una década ha pasado por la instauración de mesas de diálogo capaces de generar espacios para buscar y encontrar consensos entre los actores implicados. Si bien estas iniciativas pueden ser contempladas como un gran avance, no puede decirse que sus resultados y recomendaciones hayan sido puestos en práctica (Roncagliolo y Ponce, 2005); y este es, tal vez, sólo uno de los defectos.

de ciertas metas que merecen destacarse: la notable reducción de la pobreza es una de ellas, aunque insuficiente para reducir las brechas sociales que han caracterizado al país a lo largo de su historia.

- b. El crecimiento económico no es imperecedero. La historia económica peruana más reciente así lo demuestra. A pesar de las positivas predicciones a corto plazo, el excepcional crecimiento económico peruano de la última década se ha visto truncado a partir de 2009 y, con ello, la disminución de la probabilidad de seguir alcanzando cotas mayores a las señaladas.
- c. Asimismo, no siempre pueden lograrse fenómenos de crecimiento económico con la misma intensidad en distintos espacios ni en diferentes etapas. Por tanto, es posible que, a pesar de los augurios, proezas económicas como la peruana puedan no repetirse en períodos venideros.
- d. Finalmente, el crecimiento económico depende de muchos factores, externos e internos, difícilmente controlables o predecibles con exactitud. De hecho, podría decirse sin mucho margen de error que el quiebre de la trayectoria económica de Perú ha sido también fruto de la crisis económica global y no de una cuestión exclusivamente interna.

La finalización de esta etapa y los escasos avances logrados en algunas esferas —especialmente en lo que a reducción sustantiva de desigualdad se refiere— conducen a pensar que se ha podido perder un escenario difícilmente repetible para paliar aspectos que, de otro modo y ante lo improbable que puede resultar gozar de períodos de bonanza como los anteriores, pueden ser muy difíciles de encarar. Además, aunque se produjeran, sería muy difícil que logran alcanzar ciertos objetivos: para sacar el país de la

pobreza sólo a base del crecimiento económico del Producto Interior Bruto se necesitarían más de ochenta años de expansión por encima de los cinco puntos porcentuales y con índices de inflación menores al 2% (Oxfam Internacional, 2009); una situación que, entre otros calificativos, podría recibir el de improbable. Podría afirmarse que, a pesar de los cambios que el país ha experimentado en las últimas décadas, los grandes problemas estructurales parecen seguir presentes. Si bien parece existir unanimidad en las causas, aún se requiere de mayores esfuerzos en el momento de plantear alternativas.

A pesar de que en este escenario es complejo plantear soluciones efectivas y estrategias certeras, contextos como el peruano evidencian que son imprescindibles las políticas redistributivas, los procesos para enfrentar la pobreza en su carácter multidimensional y las políticas centradas en los grupos más pobres y en el desarrollo de los sectores y actividades que son su medio de vida. No sólo para mantener y profundizar la reducción de la pobreza, sino también para hacer más efectivo el impacto del crecimiento económico. En definitiva, generar un marco de oportunidades para promover la reducción de los patrones de desigualdad actuales y de un modo sostenible y duradero.³¹ Aparentemente, ello no será posible sin un abordaje preciso y certero de problemas de fondo (como el del desarrollo rural) y sin nuevas perspectivas que permitan este abordaje.³²

En este sentido, cabe tener en cuenta que la desigualdad —en términos de ingresos o gastos—, además de la preocupación que genera tanto desde un punto de vista ético como de justicia social, no es altamente crítica en términos económicos, siempre y cuando exista movilidad social e igualdad de oportunidades para todos. En otras palabras, no debería haber ningún

³¹ Trivelli (2010) lo expresa certeramente cuando dice que en Perú alguien que ha dejado de ser considerado pobre puede muy fácilmente volver a caer en la condición de pobreza por diversas causas: una enfermedad, la pérdida de empleo de algún miembro de la familia, un año con un clima poco propicio u otros factores ante los cuales estos sectores poblacionales son muy vulnerables.

problema económico derivado de una sociedad desigual en términos monetarios si cuenta con un sistema distributivo progresivo que equipare no solamente el gasto de los más ricos y más pobres, sino las oportunidades para todos sus miembros. Ello no supone decir que la persistente desigualdad no sea un freno para el desarrollo.

Bibliografía

BANCO MUNDIAL

- 2010 “¿Qué oportunidades tienen nuestros hijos? Informe sobre la oportunidad humana en América Latina y el Caribe 2010”. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- 2008 *Una mirada a la evolución reciente de la pobreza en el Perú: avances y desafíos*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- 2008 *¿Qué nos dicen los cambios en la pobreza del Perú entre 2004 y 2007? Lecciones para una agenda de política e investigación*. Dirección Sectorial de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica Región de América Latina y el Caribe – Banco Mundial. Washington D. C.: Banco Mundial.

CASTRO, J. F. y G. Yamada

- 2007 “Poverty, Inequality and Social Policies in Peru: As For As it Gets”. Documento de Discusión DD/07/06. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y CARIBE (CEPAL)

- 2009 *Estudio Económico de América Latina y Caribe 2008-2009*. CEPAL– División de Desarrollo Económico (DDE). Santiago de Chile: CEPAL.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO

- 2009 *Informe 2009*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

- 2007 “Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú”. Informe extraordinario. Lima: Defensoría del Pueblo.

DE LOS RÍOS, C.

- 2010 “¿Crecimiento exclusivo?”. En: *Argumentos, Revista de Análisis Social*. Año 4, N° 1. Lima: IEP.

GAMBETTA, R.

- 2009 “A Note on Growth and Inequality in Peru, 2003-2008”. En: *Munich Personal RePEc Archive*.

GONZALES DE OLARTE, E.

- 2008 “El Estado en el Perú de hoy”. En: *Oxfam. Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú. Informe anual 2007-2008*. Lima: Oxfam, Oficina del Programa Perú.

FIGUEROA, A.

- 2003 *La Sociedad Sigma*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

OXFAM INTERNACIONAL

- 2009 *Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú. Informe Anual 2008-2009*. Lima: Oxfam.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

- 2010 *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- 2009 *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente*. Lima: PNUD.

REMY, M.

- 2005 *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

RONCAGLIOLO, R. y R. Ponce Testino

- 2005 “Pactos interpartidarios y diálogos político-sociales en la Región Andina”. En: Sample, K. y D. Zovatto (eds.). *Democracia en región andina: los telones de fondo*. Lima: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).

SZMUKLER, A.

- 2008 *Culturas de Desigualdad, Democracia y Cohesión Social en la Región Andina: Bases para una Nueva Agenda Democrática*. San Pablo y Santiago de Chile: Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC) y Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).

TRIVELLI, C.

- 2010 “Las caras de la pobreza”. En: *Oxfam. Pobreza, desigualdad y desarrollo en Perú*. Lima: Oxfam Perú.

³² Casos como el de Perú demuestran que no puede dejarse que la pobreza siga disminuyendo sólo por el efecto del crecimiento económico, ya que muchos ciudadanos no disponen ni de las oportunidades ni de capacidades para aprovechar una economía en crecimiento. Mientras perdure esta visión, es muy probable que las brechas existentes no sólo se mantengan, sino que se hagan más profundas.