

CRECIMIENTO CON DESIGUALDAD EN EL PERÚ: UN ESCENARIO DE CONFLICTOS

Oscar del Alamo*

A una década del final del último mandato de Alberto Fujimori y del reinicio del proceso de democratización, puede decirse que el Perú ha experimentado un proceso de claroscuros en el que la pervivencia de antiguas dificultades ha convivido con la obtención de logros muy relevantes. Entre estos últimos, uno de los más destacados es el excepcional crecimiento económico del que ha gozado el país. Sin embargo, a pesar de los avances que dicho crecimiento ha implicado, no ha logrado reducir de un modo significativo los tradicionales problemas de pobreza y desigualdad. En buena parte, dichos problemas se encuentran en la base de la emergencia y consolidación de otras dinámicas que, a pesar de las apariencias, son síntomas de la inestabilidad y los desequilibrios realmente existentes en el Perú. Dentro de estas dinámicas, el exponencial aumento de los conflictos no solo supone una situación de carácter paradójico (a priori, un mayor crecimiento económico debería verse acompañado de un mayor bienestar y, por tanto, de un menor número de conflictos), sino que también evidencia el efecto de ciertos problemas que, al margen de los estructurales, aguardan solución, y que son tanto causa como efecto del fenómeno; por nombrar algunos, tenemos la fragmentación interna en el interior de las fronteras nacionales, la ausencia de mecanismos para la canalización de las demandas ciudadanas o la debilidad institucional que permea todas las esferas, y que han impedido no solo que los avances fueran mayores sino también que sus resultados fueran más contundentes. En las siguientes páginas, este artículo trata de exponer brevemente este escenario, en el que los logros en el terreno económico no se han visto acompañados de mejoras más sustantivas ni con la misma intensidad en todo el territorio; en algunos casos, incluso, ha sucedido lo contrario. En buena parte, estas disparidades han contribuido a alimentar la creciente expresión del malestar y del descontento social en forma de conflictos.

Crecimiento sin redistribución: las brechas de pobreza, desigualdad y desarrollo

Hasta no hace muchos años, expresiones como “violencia política” o “crisis económica” parecían inherentes a la realidad peruana. La década de 1980, con el conflicto interno y los problemas de carácter económico, pueden constituirse como su expresión más paradigmática. Tras el periodo de gobierno fujimorista, el Perú empezó a desvincularse progresivamente de etiquetas como las mencionadas. A pesar de que la violencia no ha desaparecido completamente, sería difícil sostener que los niveles de esta se asemejan a los que se vivieron durante los años ochenta y parte de los noventa. La misma reflexión podría aplicarse al patrón de expansión económica del Perú desde entonces. Si bien los problemas de carácter económico aún persisten, parece innegable que las mejoras en este terreno han sido, durante los últimos diez años, muy relevantes.

Algunos de los datos más recientes lo demuestran. Por ejemplo, la economía peruana creció 9,84% en 2008, la tasa más alta en 14 años, y también la más alta de América Latina —después de Uruguay— con el nivel de inflación más bajo,¹ según datos del estudio económico para América Latina y Caribe elaborado

por la CEPAL en 2009. Con esta base, al inicio de 2009, la economía peruana alcanzaba más de siete años de crecimiento económico sin interrupción.² Aunque no puede inferirse una correlación directa (causa-efecto), sí puede decirse que la 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: durante los últimos cuatro años, la pobreza y la pobreza extrema se han reducido progresivamente en el país. En referencia a la primera, según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI),³ las cifras nacionales en 2008 se situaban en 36,2%, lo que suponía una reducción de 12,4 puntos en relación con los números de 2004. En cuanto a la segunda, el porcentaje registrado era de 12,6%; es decir, 4,5 puntos menos en relación con los niveles de los cuatro años previos.

Un análisis más pormenorizado evidencia que estas mejoras no han tenido el mismo impacto para toda la población. Mientras en el ámbito de residencia urbana para el periodo 2004-2007 los niveles de pobreza han pasado del 37,1% al 25,7% de la población, el progreso no es comparable para el ámbito rural; la reducción ha sido de poco más de cuatro puntos: del 68,6 al 64,6%.⁴ Por regiones, la costa ha sido la más beneficiada del proceso: los niveles de pobreza se redujeron del 36,1 al 22,6%. Tanto la sierra (de 64,7 a 60,1%) como la selva (57,7 a 48,4%) experimentaron descensos, pero de una magnitud menor a la de la costa.⁵ Con estos datos, difícilmente puede argumentarse que todo el país ha sido testigo o se ha beneficiado por igual de los potenciales beneficios del progreso económico peruano.

De este modo, y a pesar de los avances, los porcentajes de pobreza que se observan en el ámbito rural y en regiones como la sierra siguen siendo sustancialmente elevados, más aún teniendo en cuenta las excepcionales condiciones económicas de las que ha gozado el país durante la última década. De hecho, el crecimiento económico per se no implica necesariamente reducción de pobreza ni que dicha reducción sea uniforme para todo el país. No es aventurado expresar que, para lograrlo, son imprescindibles otros requisitos. En su informe *¿Qué nos dicen los cambios en la pobreza del Perú entre 2004 y 2007?*, elaborado en julio de 2008, el Banco Mundial indica que la pobreza pudo disminuir cuatro puntos más de lo que se redujo entre 2004 y el 2007, y apunta a los problemas de redistribución como principales causantes.

De hecho, el crecimiento económico de los últimos años es y ha sido geográficamente dispar, beneficiando más a unas regiones que a otras: se ha concentrado en Lima y en la costa, y es ajeno a las zonas de la sierra y la selva, sobre todo en el ámbito rural. Este hecho se correlaciona directamente con otros resultados que inciden específicamente en el problema de la redistribución al que apunta el Banco Mundial; actualmente, aún el 10% de la población acumula el 40% de riqueza y sus ingresos equivalen a 50 veces los del 10% de peruanos de menores ingresos. El crecimiento económico del que ha hecho gala el país durante los últimos años no puede presumir de haber gozado de lo que, en términos económicos, se etiquetaría como *spillover effect*. 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.

Nuevamente y a nivel nacional, el Perú experimenta mejoras en algunos de los indicadores más frecuentemente usados para medir la desigualdad. Pero estos progresos no pueden extenderse a todo el territorio. Por ejemplo, el coeficiente de Gini nacional habría pasado de 0,507 en 2007 a 0,479 en 2008.⁶ En un interesante ejercicio,⁷ puede observarse cómo este mismo índice de Gini para las 25 regiones del país, durante el periodo 2004 -2007, experimenta comportamientos no uniformes y no siempre acordes con la dinámica nacional. De hecho, en 17 de las 25 regiones del país, el nivel de desigualdad se ha incrementado, y en 9 dicha desigualdad habría aumentado en más de 6%; la mayoría de ellas —Huancavelica (20%), Madre de Dios (14,3%), Loreto (14,1%), Cajamarca (10%), Ayacucho (9,6%), Junín (7,7%) y San Martín (6,4%)— fuera de la costa. En cambio, entre las 8 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 (-4,0%).

Asimismo, es cierto que el crecimiento económico, si bien es necesario, tampoco resulta suficiente para la obtención de mejoras en términos de desarrollo ni para el cierre de brechas en el país. Por ejemplo, en diciembre de 2009 y desde el Ministerio de Economía y Finanzas, se anunciaba que el ingreso per cápita en el país, durante el periodo 2002-2009, registró un crecimiento anual de 3,8 por ciento, lo que supondría el avance más elevado en el Perú durante las seis últimas décadas. Sin embargo, en función del desarrollo humano, no se detecta un progreso similar. De acuerdo con los datos publicados en el informe de desarrollo humano de 2003, el Perú ocupaba la posición 82 entre 175 países analizados, con un IDH de 0,752.⁸ Pero en 2007, Perú figuraba en el puesto 87 entre 177 países, con un IDH de 0,773. Si bien el puntaje ha aumentado, la posición del país ha empeorado. A pesar de que se ha incrementado en dos el número de países en el ranking del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Perú ha retrocedido cinco posiciones, obteniendo la peor ubicación desde 1999. Ello enlaza con el hecho de que el progreso en función del desarrollo humano durante las últimas tres décadas siempre ha estado por debajo de la media regional, y países y áreas que partían de situaciones más desfavorables han logrado un progreso más sustancial en el mismo periodo de tiempo.⁹

Por otro lado y a nivel interno, según la clasificación del PNUD, en el Perú, las distancias en términos de IDH también se manifiestan claramente. Solo las provincias de la costa se encuentran dentro del quintil alto.¹⁰ Y dentro de ellas, lo está una notable mayoría: Tumbes, Lambayeque, Lima, Ica, Arequipa, Moquegua y Tacna (Ancash, La Libertad y Piura se encontrarían en la categoría de desarrollo medio alto; una clasificación que solo compartirían cinco provincias más no ubicadas en la costa: Madre de Dios, Ucayali, Junín, Pasco y San Martín).

El aumento de la conflictividad, desigualdad y otros factores

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. No es descabellado considerar que el incremento de conflictos

sociales en el 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 para la mayoría de los ciudadanos.

Según los datos recopilados por la Unidad de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo, el número de conflictos que se registraba el mes de enero de 2006 era de 73; una cifra que se queda lejos de los 284 del mes de agosto de 2009; es decir, un aumento de 289% en un lapso inferior a los cuatro años. Si bien el número de conflictos se mantuvo en una media de 79,1 conflictos durante los años 2006 y 2007, durante los dos años siguientes, el incremento fue exponencial, 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. O sea, en un año, la cantidad de conflictos en el Perú se había elevado en 137,34%. Por otra parte, 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%). No resulta sorprendente si, al analizar la ubicación geográfica de estos, 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.¹¹

Sin embargo, a pesar de la potencial y aparente relación entre conflictividad y niveles de pobreza y desigualdad, descartar otras causas, razones y explicaciones sería ofrecer una visión limitada de la problemática peruana. Uno de los ejemplos más recientes y significativos al respecto puede encontrarse en Bagua, un escenario que puso en evidencia varios aspectos, algunos de ellos ligados directamente al fenómeno de la desigualdad, como el olvido histórico del Estado frente a ciertos colectivos, como es el caso de las poblaciones indígenas. Pero otros aspectos mostraron que la violencia y el conflicto también responden a la falta de mecanismos formales para la expresión de demandas e intereses sociales, o que, cuando los hay, estos no resultan representativos ni eficaces, como debería corresponder a un sistema democrático. En el caso del Perú, como en muchos otros, esto también se debe a que las posibilidades de canalizar estos intereses son desiguales; 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. Teniendo en cuenta diversos procesos históricos de larga data 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. El **Latinobarómetro 2008** indica que el 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. Sucesos como los de Bagua ponen nuevamente de manifiesto que la conflictividad social, aunque responde a la pobreza y la desigualdad, también va ligada a un conjunto de fracturas y *cleavages* que no han encontrado una canalización formal en el terreno político e institucional, al tiempo que se manifiestan otros males, como el desencuentro entre la agenda política y las necesidades sociales.

Las oportunidades perdidas: algunas reflexiones finales

En función de los aspectos mencionados en el apartado anterior puede deducirse que, si bien contribuyen a su proliferación, la persistencia de la pobreza y la desigualdad por sí solas no son suficientes para explicar los numerosos conflictos sociales que se han desarrollado en los últimos años en distintas provincias y regiones del país. Sobre todo en la medida que tanto la pobreza como la desigualdad son patrones de larga duración en la sociedad peruana.

Es posible que actualmente la población disponga de una mayor conciencia en relación con estos problemas y de sus repercusiones en función de las oportunidades de progreso y el ejercicio real de los derechos; un hecho que motivaría una mayor agitación. Sin descartar esta opción, las razones de fondo podrían ser algunas más añejas: a) un modelo económico que no logra redistribuir y aminorar las profundas brechas sociales, b) la falta de consensos entre regiones y las divisiones geográficas "tradicionales", c) la incapacidad del Estado y de los agentes públicos para desplegar acciones preventivas frente a conflictos de carácter recurrente d) y la débil institucionalidad política que justamente determina la activación de la protesta social.

Finalmente, la proliferación y la sostenibilidad en el número e intensidad de estos conflictos demuestra también que se han producido deficiencias en su gestión o que aún se requieren tanto más esfuerzos como nuevos enfoques al respecto. La estrategia más frecuente ante los conflictos y 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; y este es, tal vez, solo uno de los defectos.

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 el 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 es 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.

Para acabar, algunas consideraciones: a) el progreso económico por sí solo difícilmente puede lograr ciertos objetivos, b) este no es imperecedero, c) no siempre pueden lograrse fenómenos de crecimiento económico con la misma intensidad en distintos espacios y d) el crecimiento económico depende de muchos factores, externos e internos, difícilmente controlables o predecibles con exactitud. De hecho, la crisis económica global ha cortado el progreso económico del Perú durante los últimos años. Al margen de confirmar alguno de los postulados previos, ello conduce a pensar también que se ha podido perder un escenario casi irreplicable para paliar aspectos que, de otro modo y ante lo improbable que puede resultar gozar de periodos de bonanza como los anteriores, puede ser muy difícil encarar. Algunos pronósticos evidencian que, aunque se produjeran, sería muy difícil que

lograran satisfacer ciertas expectativas: para sacar al país de la pobreza solo a base del crecimiento económico del producto bruto interno (PBI) se necesitarían más de ochenta años de expansión por encima de los cinco puntos porcentuales y con índices de inflación menores al 2%;¹² una situación que, entre otros calificativos, podría recibir el de improbable.

* Doctor en Ciencias Políticas y Teoría Social Avanzada por la Universidad Pompeu Fabra (UPF) de Barcelona. Investigador colaborador de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), sede Ecuador.

¹ Junto con El Salvador, Brasil y México.

² Parte del éxito radicó en el control y la supervisión de factores que, anteriormente, habían contribuido a desestabilizar la economía nacional. Así, aunque durante el primer mandato de Alan García la hiperinflación se consolidaba como uno de estos factores, la contención de la inflación (en 2008 fue del 3,9 %, la más baja de la región) ha sido uno de los méritos que pueden explicar la buena salud económica peruana actual.

³ A partir de la Encuesta Nacional de Hogares Anual 2004-2008.

⁴ Hay que tener en cuenta que en 2005 y 2006 la pobreza era superior a la de 2005, con niveles de 70,9 y 69,3%, respectivamente.

⁵ Cabe tener en cuenta que el punto de partida no era el mismo y, por tanto, las posibilidades de obtener resultados parecidos también variaban.

⁶ Según datos del consejo directivo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). De todos modos, es necesario señalar que este coeficiente es mayor que el que se registraba en 1997 (0,428).

⁷ Elaborado por Raúl Mauro y disponible en <http://politekon-peru.blogspot.com/>.

⁸ Un registro superior al conseguido por los países de desarrollo humano medio, superando a la mayoría de países centroamericanos y sobrepasando la media obtenida por los países en vías de desarrollo (0,655), pero inferior a la media de América Latina y el Caribe (0,777).

⁹ Por ejemplo, el caso de los países árabes que registran el mismo resultado que el Perú en la actualidad, cuando en 1975 estaban una décima entera por debajo.

¹⁰ Comprendido por los puntajes ubicados entre el valor 0,6063 y 0,8085.

¹¹ 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%).

¹² Según el informe *Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú, 2008-2009*, elaborado por Oxfam Internacional.

Referencias bibliográficas

Informe Latinobarómetro 2008. Santiago de Chile, 14 noviembre, 2008.

http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf

Fuente: Revista Argumentos

http://www.revistargumentos.org.pe/index.php?fp_verpub=true&idpub=341

