

DEL PATRIMONIALISMO AL CIUDADANO

Jaime de Althaus Guarderas*

La apertura de la economía y el paso a una economía de mercado desde inicios de la década de 1990 han desatado un intenso y en ocasiones conflictivo proceso de cambio económico y social. Estamos asistiendo al nacimiento del individuo como sujeto libre y autónomo y su incorporación al diálogo del mercado nacional. Ese proceso, sin embargo, no ha venido acompañado de la construcción de una democracia liberal eficiente. El sistema de partidos que estalló a fines de la década de 1980, como parte de la explosión final del orden populista anterior, no ha podido reconstituirse ni ha dado paso a uno nuevo y los mecanismos de representación casi no funcionan o no existen. La fragmentación y la entropía políticas no cesan, estimuladas por una descentralización que ha transferido recursos sin que haya una base social contribuyente que los genere y controle, agravando los rasgos patrimonialistas y clientelistas del Estado y retroalimentando la fragmentación política.

La sociedad peruana está cambiando aceleradamente. La apertura de la economía y el paso a una economía de mercado desde inicios de la década de 1990 han desatado un intenso proceso de cambio social. Estamos asistiendo a la formación de un mercado nacional integrado al mundo que está incorporando a crecientes sectores antes marginales.

Revista de Economía y Derecho, vol. 7, nro. 27 (invierno de 2010). Copyright © Sociedad de Economía y Derecho UPC. Todos los derechos reservados.

* Antropólogo. Director y conductor del programa político *La Hora N*, que se transmite por Canal N, y columnista del diario *El Comercio*. Ha publicado, entre otros libros, *Desarrollo hacia adentro y anemia regional en el Perú* (1987) y *La revolución capitalista en el Perú* (2007). El presente artículo fue presentado como ponencia en la VIII Convención Internacional de Economía UPC, el día 7 de junio de 2010.

Estamos viendo el surgimiento de nuevas clases medias emergentes en las ciudades y núcleos de pequeña burguesía rural en el campo que se conectan cada vez más, de manera conflictiva y violenta en algunos casos, con las crecientes áreas de inversión moderna en el interior. La construcción del mercado interno está poniendo frente a frente a sectores que siempre se han ignorado, obligándolos a hablar y negociar. Estamos participando, en ese sentido, en la gestación de una nueva institucionalidad y de una nueva cultura de relaciones sociales en nuestro país, en el descubrimiento del “otro”, del “otro” como igual.

Lo que estamos viendo, en esencia, es el nacimiento del individuo como sujeto libre y autónomo y su incorporación al diálogo del mercado nacional. El nacimiento del ciudadano en última instancia, como sujeto de derechos pero también de obligaciones (tributarias) ante un Estado que, correspondientemente, está también en proceso de formación y de transformación de una institucionalidad patrimonialista a una moderna, aunque la descentralización acelerada de recursos a gobiernos regionales y locales carentes de una base social contribuyente está potenciando manejos patrimonialistas y clientelistas y focos de corrupción, inhibiendo la formación de ciudadanos y alentando cacicazgos radicales y disputas entre grupos locales por el botín presupuestal.

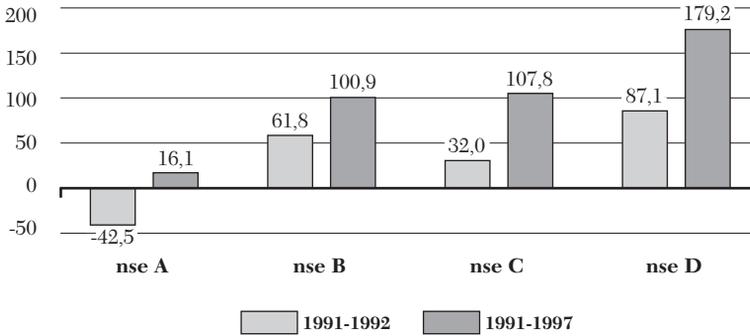
El hecho es que la revolución capitalista en el Perú ha desatado complejos y eventualmente conflictivos procesos, pero no ha venido acompañada, hasta ahora, de la construcción de una democracia liberal que pueda manejarlos eficientemente. El sistema de partidos que estalló a fines de la década de 1980, como parte de la explosión final del orden populista anterior, no ha podido reconstituirse ni ha dado paso a uno nuevo capaz de encauzar las nuevas corrientes sociales, y los mecanismos de representación casi no funcionan o no existen.

La creación de un orden institucional moderno, capitalista y democrático es todavía un desafío.

1 Clases emergentes

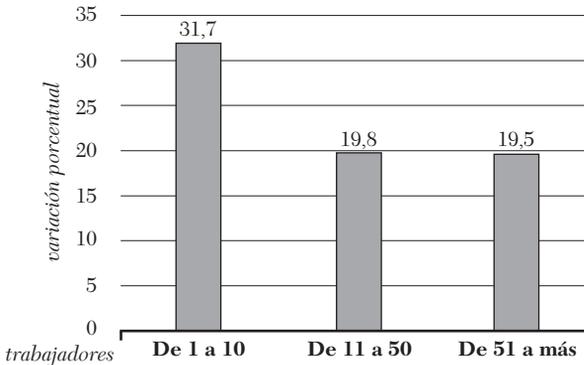
Comencemos por resaltar cómo la apertura y liberalización de la economía condujeron rápidamente al incremento de los ingresos de los sectores populares y, luego, al surgimiento de nuevas clases medias en las ciudades y de burguesías rurales incipientes en el campo.

GRÁFICO 1
Variación porcentual del ingreso de los hogares según niveles socioeconómicos: Lima



Fuente: Apoyo, encuestas anuales de niveles socioeconómicos.

GRÁFICO 2
Lima Metropolitana:
ingreso promedio mensual por tamaño de empresa
 noviembre-diciembre de 2003 y enero de 2004 /
 noviembre-diciembre de 2009 y enero de 2010



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), informe mensual de empleo.

En efecto, la abolición de los privilegios rentistas de los sectores altos y medios urbanos, industriales y burocráticos protegidos produjo una redistribución automática e inmediata de esos ingresos al conjunto de la población. En efecto, en el siguiente gráfico vemos cómo en 1991 y 1992 se produjo una caída apreciable de los ingresos del sector A y una subida igualmente apreciable principalmente en el D (Lima).

Y, como podemos ver en el gráfico 1, los ingresos de los sectores populares de Lima siguieron creciendo relativamente mucho más que los de los sectores altos a lo largo de los años (columnas de la derecha). Lo mismo se puede observar en gráfico 2, donde los ingresos de quienes trabajan en empresas menores de diez trabajadores crecen más entre el 2003 y el 2009.

Y no solo en Lima. A nivel nacional, los sectores populares mejoran su participación en el ingreso, como se constata en el cuadro 1 y en el gráfico 3.

CUADRO 1
**Los más pobres suben su participación en el ingreso total
y los más ricos la bajan**

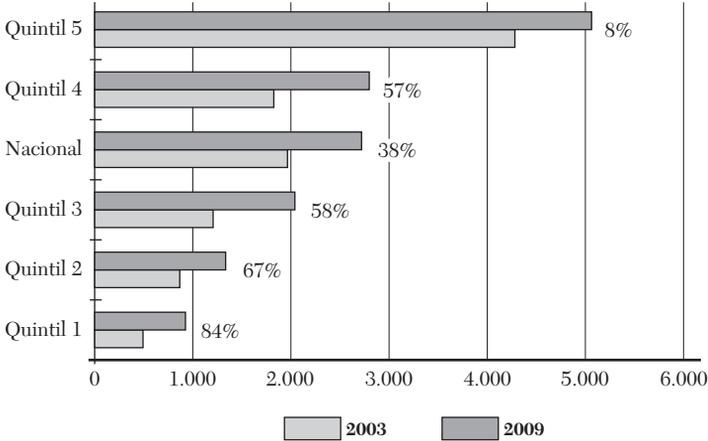
Año	Participación en el ingreso total	
	40% más pobre	10% más rico
1997	13,3	33,4
1999	13,3	36,5
2001	13,4	33,5
2008	15,7	29,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), panorama social de América Latina 2009.

El efecto redistribuidor de la apertura se vio reforzado por otras reformas como la titulación masiva de la propiedad urbana y la privatización de empresas de servicios públicos, que facilitaron la revolución de los teléfonos y del microcrédito, que ha permitido incorporar al crédito formal a más de 1.200.000 microempresarios. El resultado fue el surgimiento de una nueva clase media emergente en Lima y en las principales ciudades del país, con niveles y patrones de consumo crecientes y modernos.

GRÁFICO 3
Perú entre 2003 y 2009, los ingresos crecieron relativamente más en quintiles más pobres

Ingreso promedio mensual por hogar, por quintil (nuevos soles)

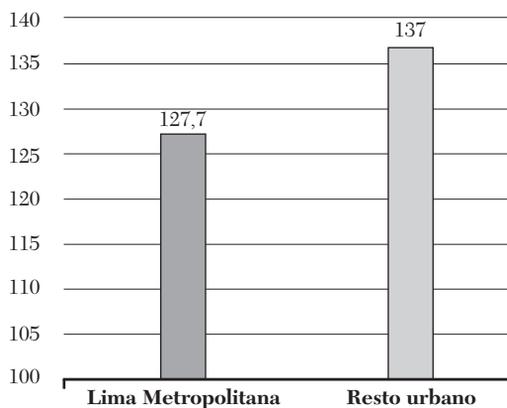


Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), ejecutada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) durante varios años. También Banco Central de Reserva (BCR).

Asimismo, la apertura de la economía no condujo a la desaparición de la industria nacional, sino, por el contrario, a una nueva industria más fuerte y más conectada a nuestros recursos y nuestras ventajas comparativas, que le dio vida y trabajo al interior del país. Favoreció, además, la revolución agroexportadora de la costa, la explosión del turismo y el retorno de la inversión minera en la sierra. El resultado fue que, por primera vez en cien años, la brecha centralista empezó a reducirse. El empleo creció a tasas más altas en las ciudades del interior que en Lima (ver gráfico 4).

Pero más importante aun es que, en la costa, la revolución agroexportadora generó una nueva clase de trabajadores formales con derechos laborales, pero trabajadores no proletarios. Es decir, que conservaban, ellos o sus familiares, sus pequeñas parcelas en el valle, en las que han ido introduciendo mejoras tecnológicas aprendidas en los

GRÁFICO 4
Índice de empresas de diez a más trabajadores,
 diciembre de 2007 (base: enero 2004 = 100)



Fuente: Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), Informe estadístico, diciembre de 2007. Elaboración propia.

fundos agroexportadores o incorporando variedades más productivas, dando lugar a procesos de concentración parcelaria que, sumados a la cantidad de pequeños agricultores conectados a diversas cadenas exportadoras, ponen a la pequeña agricultura costeña y amazónica en el umbral de la acumulación capitalista.

En algunos lugares de la sierra, campesinos han empezado a introducir mejoras tecnológicas para abastecer los nuevos mercados urbanos, turísticos y mineros. Está apareciendo, así, una incipiente pequeña burguesía rural en un medio todavía dominado por la agricultura precapitalista de subsistencia.

4 Incremento del conflicto social por mejores condiciones de integración

Por supuesto, el crecimiento acelerado, la desigual mejora en los ingresos al interior de los propios grupos sociales y la aparición en el territorio propio de grandes inversiones foráneas pueden generar malestar, temor, descontento y, eventualmente, violencia.

Acaso la línea de fractura o de conflicto más notoria es la que se da allí donde se encuentran y en ocasiones se enfrentan por los recursos la gran inversión minera o hidroeléctrica y la comunidad campesina tradicional, pues las comunidades son las propietarias de las tierras donde se realiza dicha inversión.

De hecho, no deja de ser sintomático que los protagonistas de la mayor parte de las revueltas y bloqueos serios hayan sido indígenas que vieron amenazados ya sea los recursos presupuestales que esperaban para integrarse en mejores condiciones al mercado (caso de Ilave, el Moqueguazo), ya sea las tierras, el agua o el bosque revalorados ante la expectativa de una participación más ventajosa en mercado (casos Madre de Dios, Sicuani, Chumbivilcas, Bagua).

Es cierto que hay en las comunidades una sensibilidad histórica al despojo, al arrinconamiento, al menosprecio, que ha sido punzada en los últimos años por el otorgamiento masivo de concesiones mineras, petroleras y forestales. Lo que, además coincide con un movimiento internacional de reivindicación de los derechos indígenas al que se suman activamente Evo Morales y Hugo Chávez.

Pero también es cierto que los campesinos y nativos están reclamando su derecho a participar en el mercado, su derecho al progreso, y a los medios que necesitan para lograr ese objetivo. Ahora que el país crece y se integra al mundo, los comuneros también perciben que este es el momento para ellos. En muchos casos mina y comunidad logran integrarse en una relación mutuamente beneficiosa, que convierte a comuneros en proveedores de bienes y servicios, pero en muchos otros la relación es conflictiva. Es posible que el tipo de propiedad –colectiva– que tienen no sea un instrumento útil para negociar y beneficiarse de la inversión externa. Y, de hecho, la propiedad privada que existe al interior de las comunidades no está reconocida formalmente. Los derechos de propiedad privada, vigentes para el resto del país, no rigen dentro de la comunidad.

Lo interesante es que esta población empieza a construirse como sujeto de derechos; todavía no, sin embargo, de obligaciones. Por un lado, ella descubre el mercado y quiere integrarse a él, vendiendo mejor. Defiende entonces con mayor vehemencia sus recursos, su plataforma de integración. Por otro lado, sin embargo, por lo general ni tiene derechos de propiedad legalmente reconocidos ni tributa aún, ni siquiera en su gobierno local. Las burguesías locales o no existen aún o están recién en gestación, de modo que no hay aún individuos plenamente

autónomos y a la vez interconectados en un mercado maduro y en un Estado nacional, conscientes del “otro”. No son todavía plenamente ciudadanos responsables integrados a un contrato social. Están en una situación de tránsito: el mercado los ha puesto frente a los “otros”, pero aún no han desarrollado su potencial de integración y luchan por conquistar un lugar en él. Desde esa perspectiva, tomar una carretera parece normal. No advierten que rompen, precisamente, el contrato social, perjudicando al “otro”. La empresa y las autoridades estatales, a su vez, por lo general también han actuado como si la población no existiera, salvo para fines de clientela económica, laboral o electoral.

Pero eso es lo que tiende a cambiar, pues el libre mercado ayuda a fundar el “otro”, el ciudadano. Crea puntos de fricción, pero por eso mismo obliga a desarrollar comunicación e instituciones y reglas que permitan el intercambio civilizado.

5 La modernización (despatrimonialización) del Estado. De clientes a ciudadanos

Y ese es el problema. Lo que está ocurriendo es que la institucionalidad no está avanzando a la misma velocidad que los cambios económicos y sociales. Predomina aún una institucionalidad patrimonialista premoderna agravada por una altísima fragmentación del sistema político, que hace que el Estado no responda suficientemente bien ni como ejecutor de obras, ni como proveedor de servicios básicos, ni como regulador, ni como mediador, ni como canalizador de demandas, ni como garante de la propiedad en el ámbito rural. Son conocidas las bajísimas tasas de aprobación a la labor del Congreso, del Poder Judicial e, incluso, de los gobiernos regionales. Las instituciones estatales carecen de credibilidad y la percepción de un sistema irremediablemente corrupto se agrava.

La raíz de esta desconfianza e incapacidad se halla en la persistencia de lo que Max Weber llamó rasgos patrimonialistas o sultanistas en partes importantes del Estado peruano. El escándalo de Cofopri, para citar el más reciente, es un ejemplo extremo de este tipo de gestión, en el que el gobernante o el alcalde o el jefe actúa como si los bienes del Estado fueran de él, y dispone de ellos no según planes técnicamente elaborados, sino de acuerdo a una lógica de intercambio de favores personales que le permiten conseguir apoyo político e ingresos econó-

micos ilegales. Aquí no hay planificación impersonal y racional de los recursos y del gasto. Lo que hay es, por un lado, clientelismo político que permite captar dirigentes y grupos –te doy una obra o un beneficio a cambio de apoyo–, y por otro, clientelismo económico puro y duro que permite captar sobornos a cambio del otorgamiento de licencias o terrenos o títulos de propiedad o zonificaciones o lo que fuere aunque sea ilegal hacerlo. O dinero por acelerar licencias o trámites legales artificialmente trabados.

Para que eso sea posible, el alcalde o el jefe de la institución tiene que poner a su gente en los puestos claves. No hay concursos públicos para contratar al personal, ni existe meritocracia ni menos aún evaluaciones del personal ni de los resultados de la gestión.

La administración pública, entonces, se convierte, en buena cuenta, en un botín. Ahora bien, la contrapartida sociológica de una gestión patrimonialista es una sociedad más o menos precapitalista compuesta por pobladores aún no plenamente integrados al mercado o que, estándolo, aún no son ciudadanos plenos, no tributan y, por lo tanto, no exigen cuentas a la autoridad. De hecho, los gobiernos regionales no recaudan y, como podemos ver en el cuadro, de las 1.834 municipalidades distritales, el 71 por ciento recauda menos de 10 soles en promedio de impuesto predial por predio, y solo 1 por ciento recauda más de 400 soles por predio. Es decir, muchísimos no pagan.

CUADRO 2

**El 71% de los distritos recauda menos de S/. 10 por predio.
Solo el 3% recauda más de S/. 200**

Rangos de impuesto predial por predio en distritos		
Rangos (S/.)	Número de distritos	Porcentaje
400 a más	11	1
200-399	28	2
100-199	72	4
50-99	118	6
30-49	89	5
10-29	216	12
0-9	1.300	71
Total	1.834	100

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Elaboración propia.

Y, sin embargo, como veremos, esas municipalidades tienen ahora muchos más recursos que antes, pues disponen del canon y de transferencias crecientes del gobierno central. Es la situación ideal para el clientelismo fácil, la corrupción endémica e incluso para la disputa violenta por los recursos recibidos o esperados. Es decir, para la anomia.

La construcción de ciudadanos plenos es obra del mercado en primer término, pero luego del Estado, que crea contribuyentes, pero esto supone el tránsito de un Estado patrimonialista a uno moderno. Este tránsito tomó un cierto impulso a partir de la modernización capitalista de la década de 1990, pero no ha estado exento de contradicciones. No deja de ser sintomático que comenzara con la refundación, desde cero, de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat), precisamente para crear contribuyentes. Y con la reducción de la discrecionalidad de los funcionarios al mínimo, dictando normas universales que no diferenciaron beneficios. En ese sentido, la liberalización de la economía en la década de 1990 fue un avance sustancial: eliminó el mercantilismo, que es la forma que adopta la administración de la economía en los Estados neopatrimonialistas. En la medida en que ya no era necesario pedirle permiso a un burócrata para actuar, ni hacer cola para conseguir un beneficio o una prebenda, pues la corrupción derivada de la administración de la economía disminuyó. Una economía libre es una economía libre de corrupción y es una economía que potencia al individuo como agente y que engendra el reconocimiento del “otro” como igual.

En efecto, competir lealmente en el mercado entraña una forma de respeto por el competidor, por el “otro”. Ya no se trata de “comprar” un privilegio o una ventaja rentista a costa de los demás, sino de competir con reglas de juego iguales para todos. Entraña un respeto no solo por el competidor, con quien uno se bate apelando a lo mejor de la propia capacidad, sino sobre todo por el consumidor, quien resulta beneficiado con productos más baratos y de mejor calidad. El consumidor, el “otro”, es el amo.

Lo que ocurrió en la década de 1990 fue que se eliminó el patrimonialismo de la administración de la economía y de algunas tareas de desarrollo, pero no de la conducción política central. Se privatizaron empresas públicas –aunque no todas– y se modernizaron las reglas de juego y las instituciones estatales vinculadas a la regulación del mercado: las llamadas “islas de excelencia” (el Banco Central de Reserva, la

Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal, los organismos reguladores), y algunos pocos ministerios como los de Economía y Finanzas (MEF), Energía y Minas (MEM) y Transportes y Comunicaciones (MTC).

La conducción política misma, sin embargo, sí aplicó elementos patrimonialistas, combinándolos con instrumentos modernos. Alberto Fujimori llenó el vacío político e institucional dejado por la explosión del orden populista anterior, con un liderazgo fuerte que combinó un estilo patrimonialista o populista muy eficiente, con la creación de organismos para el desarrollo técnicamente manejados, aunque eventualmente usados con fines clientelistas. De esa manera, también, logró aplacar el conflicto social y reducir la anomia.

Para ello creó el Ministerio de la Presidencia, donde reunió los principales programas sociales existentes. Y fortaleció la propia secretaría de Palacio de Gobierno, que tenía un presupuesto para regalos y pequeñas obras. Es decir, para la política clientelista. Más allá de eso, sin embargo, modernizó las tareas de desarrollo creando institutos especializados técnicamente gerenciados, aunque aprovechara sus frutos para distribuirlos directamente como dones a la población. Creó, por ejemplo, el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (Infes), para construir (y regalar) colegios masivamente y para recuperar la cobertura de postas de salud, que casi había desaparecido a fines de la década de 1980. También el Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo (Foncodes), que empoderó a la comunidad para que hiciera pequeñas obras. Lo mismo que el Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Rural (Provías rural), dedicado a la reconstrucción y mantenimiento de los caminos vecinales en la sierra. Y el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri), que centralizó en un solo organismo la titulación de la propiedad, hasta ese momento en manos de las municipalidades, a fin de lanzar un programa masivo de titulación que, sin embargo, no incluyó a la sierra rural.

Para centralizar aun más las tareas de desarrollo y despejar el terreno para una relación directa y mesiánica con la población, Fujimori disolvió los gobiernos regionales creados en la década de 1980. En cambio, fortaleció su alianza clientelista con los alcaldes distri-

tales, a quienes les pasó la mayor parte del impuesto de promoción municipal que antes se concentraba en Lima y las municipalidades provinciales.

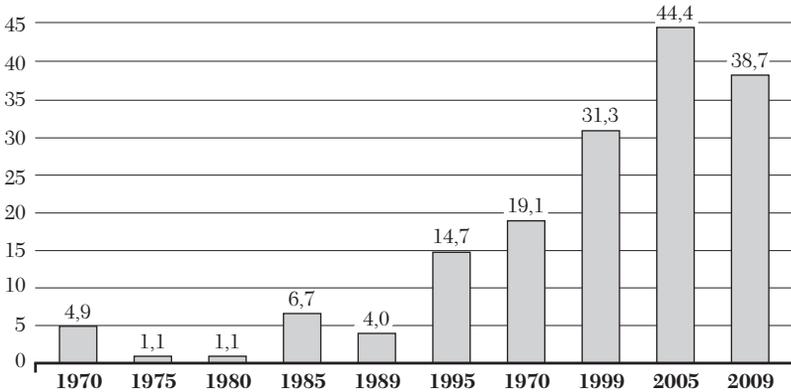
Con esta suerte de clientelismo o populismo tecnocrático y gracias al crecimiento de la economía, Fujimori logró reducir los índices de pobreza rural, pero no atacó las bases estructurales de la agricultura precapitalista: no indujo mejoras tecnológicas en la agricultura campesina ni el programa de formalización de la propiedad rural entró a las comunidades campesinas, que mantienen hasta la actualidad un régimen que no permite reconocer la propiedad individual o familiar que efectivamente existe al interior de ellas.

Los gobiernos sucesivos de Valentín Paniagua, Alejandro Toledo y Alan García, de un estilo mucho más republicano, declinaron el manejo personalista, optaron claramente por la vía institucional y reimpulsaron fuertemente la descentralización del Estado. Los gobiernos regionales fueron recreados, aunque en un ámbito departamental, y se les transfirió aceleradamente todas las competencias que les correspondían. Cerca del 70 por ciento de la inversión pública ha sido descentralizada. Y, como podemos ver en el gráfico, los gobiernos locales, que hace veinte años ejecutaban apenas alrededor del 5 por ciento de la inversión pública, llegaron a ejecutar el 44,4 por ciento el 2008. Una transformación sin duda estructural del Estado.

No obstante, como esta considerable transferencia de recursos se dio sin que estuviera formada todavía una base ciudadana contribuyente en las localidades, pues lo que ocurrió es que la gestión patrimonialista y clientelista se trasladó con renovado combustible a los gobiernos subnacionales, degenerando, en ocasiones, no solo en altos grados de ineficiencia y corrupción, sino en una disputa altamente conflictiva entre grupos rivales por el “botín” presupuestal. Este último atrae a su vez al caciquismo radical que levanta luchas desmedidas contra la gran inversión como caballito de batalla para acceder luego a este poder municipal o regional recargado. Se desata, así, una actividad política desenfrenada que gira en el vacío de una burguesía contribuyente que todavía no existe. Desorden y anomia crecientes.

Es una ilusión pretender implantar una administración estatal descentralizada y moderna sobre una base social más o menos precapitalista. Se requiere formalizar la propiedad individual al interior de las comunidades y fortalecer el sistema judicial para defender esa propiedad. Y se requiere una política de mejoramiento tecnológico y

GRÁFICO 5
**Inversión de los gobiernos locales como porcentaje
 de la inversión pública total**



Fuente: Banco Central de Reserva (BCR), estadísticas anuales. Elaboración propia.

productivo en la sierra rural que permita a los campesinos dar el salto a la acumulación capitalista, como ya viene ocurriendo cerca de los centros urbanos, mineros y turísticos. Es decir, acelerar la formación de una burguesía rural y urbana capaz de sustentar la democracia local. Y sin duda ayudaría a la gobernabilidad que esa política sea conducida personalmente por el presidente de la República, no para hacer clientelismo, sino para desarrollar un weberiano liderazgo “carismático” de transición que ayude a incorporar al mercado a los sectores débilmente conectados, al mismo tiempo que impulse el proceso de institucionalización. Se requiere fortalecer la capacidad de dirección, fiscalización y control del gobierno central para contener la anomia.

Ahora bien, en la medida en que pagar impuestos no es una acción natural, sino, como su nombre lo indica, impuesta, solo podría ser –valga la redundancia– impuesta por el propio gobierno local patrimonialista, a costa de su propia naturaleza. Lo que parece imposible. Por eso, ha tenido que ser el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) el que haya lanzado recientemente un programa para entregar recursos a las municipalidades a cambio de un incremento en la recaudación local. A fin de romper el circuito patrimonialista, generar contribuyentes y modernizar la gestión.

Ciudadanos independientes y responsables son la base de un Estado ya no patrimonialista sino moderno y meritocrático. En la medida en que esos ciudadanos paguen impuestos, exigirán resultados. Dejarán de ser masa objeto de relaciones clientelistas para convertirse en sujetos exigentes. Dejarán de ser clientela de favores patrimonialistas para demandar eficiencia racional en el gasto. Esa es la evolución crucial de estos años.

6 La resistencia de los rentistas del orden anterior y de la economía ilegal

Pese a todo, en la última década, sobre todo con García, la modernización logró abordar sectores tradicionalmente patrimonializados como el de Educación, donde se introdujo, luego de dura lucha, la carrera magisterial meritocrática. La recientemente creada Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir), por su parte, empieza a evaluar a los funcionarios de algunas áreas como un primer paso hacia el establecimiento de una carrera pública basada en el mérito, al mismo tiempo que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) impone el presupuesto por resultados con evaluaciones independientes en algunos programas sociales, intentando sacarlos del tráfico clientelista. Por otro lado, se aprueba leyes para formalizar el trabajo y actividades de frontera como la minería informal y la explotación forestal.

Pero este proceso no ocurre sin severas resistencias de los grupos protegidos por privilegios burocráticos supérstites del orden populista anterior. El caso emblemático es el del gremio magisterial, dueño desde la década de 1980 de una estabilidad laboral absoluta. La abolición de ese privilegio para implantar una carrera pública magisterial con evaluaciones a los maestros que incluyeran la posibilidad del retiro de la carrera, fue una lucha titánica a la que no se atrevió ni siquiera el gobierno autocrático de Fujimori. Quien lo hizo fue el de García, con el apoyo de la opinión pública. Pero la promulgación de la ley en julio de 2007 desató una explosión de movilizaciones de los maestros en todo el territorio nacional que sumieron al país en la zozobra durante varias semanas y que aún hoy proveen la masa a otras protestas.

No es muy distinto el caso de los estibadores y trabajadores portuarios. En el de los cocaleros, madereros y mineros informales, en

cambio, lo que vemos es la resistencia a acatar las respectivas leyes ordenadoras y formalizadoras, a la implantación misma del Estado nacional.

7 La entropía del sistema político. La creciente fragmentación

Pero el problema no consiste solo en la resistencia a las reformas o a la ley ni en la disputa por los recursos en el contexto de una institucionalidad anacrónica incapaz de resolver el conflicto: reglas de propiedad inciertas y una institucionalidad patrimonialista potenciada por una descentralización del Estado que ha incrementado los niveles de desorden y corrupción. Tenemos, además, una falla grave en la institucionalidad política misma: el sistema de partidos que estalló a fines de la década de 1980, como parte de la explosión final del orden populista anterior, no ha podido reconstituirse ni ha dado paso a uno nuevo (capaz de recoger las nuevas tendencias sociales), y los mecanismos de representación casi no funcionan o no existen. Los fragmentos que quedaron luego de esa explosión se han dividido aun más o han desaparecido y han aparecido otros. El sistema está gravemente seccionado horizontal y verticalmente: tenemos, en lo horizontal, muchas organizaciones partidarias –más o menos efímeras–, y, en lo vertical, una escasa y decreciente presencia de estos partidos en las regiones y en las provincias. En cada elección aparecen y desaparecen movimientos regionales y locales sin contacto con los partidos nacionales, movidos por el interés de acceder al manejo de crecientes recursos presupuestales que no han sido generados localmente.

La hecatombe del orden populista y su sistema de partidos a fines de la década de 1980 dejaron un vacío político que fue llenado por el liderazgo fuerte, providencial y clientelista de Fujimori. Pero, en lugar de evolucionar progresivamente a una institucionalización democrática de la nueva Constitución de 1993 en su segundo gobierno, Fujimori endureció el régimen hasta que terminara huyendo a fines del 2000. El resultado fue que el Perú no pudo hacer una transición ordenada y gradual hacia una democracia liberal eficiente.

CUADRO 3

**Evolución de la votación por partidos tradicionales
en elecciones municipales provinciales**

Elecciones municipales provinciales: porcentaje de votos			
Año	Partidos tradicionales	Sumando Unidad Nacional	Sumando Somos Perú y Unión por el Perú
1963	90,8		
1966	88,8		
1980	92,6		
1983	93,4		
1986	92,2		
1989	69,2		
1993	37,1		
1995	5,2		28,4
1998	11,6		41,4
2002	18,9	36,6	51,3
2006	27,9	45,1	50,1

Fuente: *Blog* de Fernando Tuesta. Elaboración propia.

Como podemos ver en el cuadro anterior, la votación por los llamados partidos tradicionales en las elecciones municipales provinciales –que son las que mejor reflejan el arraigo de los partidos–, ya había caído antes de Fujimori, en 1989, de más de 90 por ciento a un 69 por ciento. Pero cayó aun más, a 37 por ciento en 1993, para desplomarse al abismo de un 5 por ciento en 1995. Una ligera recuperación comienza en 1998, para subir a un –todavía magro, sin embargo– 19 por ciento en el 2002, aprovechando el descrédito, esta vez, del fujimontesinismo y la relativa reivindicación que ese descrédito representaba para los denigrados partidos “tradicionales”. Esa débil recuperación llegaría hasta un 28 por ciento de los votos en el 2006, alentada por el triunfo de García y el APRA en las elecciones generales, pero es obvio que no se repetirá en las elecciones del 2010, donde los partidos históricos descenderán nuevamente.

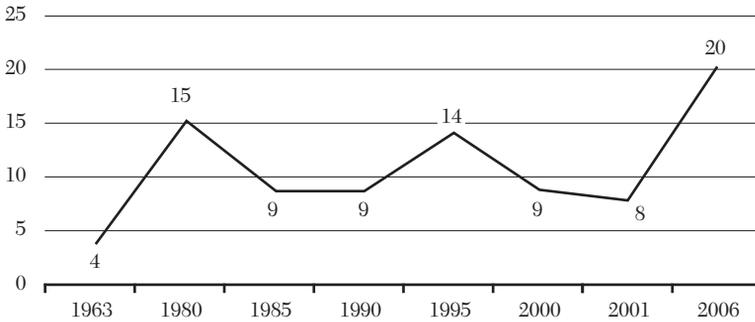
Aunque las ucronías no son verificables, podemos imaginar que si Fujimori hubiese optado por dedicar su segundo mandato a institucionalizar la nueva Constitución de 1993, el proceso de desmembración partidaria quizá se hubiese detenido y acaso hubiésemos podido tener, en el 2000, por un lado, un partido fujimorista fuerte y, por otro, una

alianza de movimientos nuevos y partidos tradicionales para hacerle frente, un poco al estilo de la Concertación chilena, que se formó para derrotar a los partidos herederos de Augusto Pinochet.

Pero no ocurrió así. La dramática caída del régimen fujimorista creó el escenario para un retorno de los viejos partidos políticos “tradicionales”, que encontraron, de pronto, una segunda –o tercera– vida. Pero eso mismo, y el hecho de que el fujimorismo ya no fuera una amenaza, determinó que los incentivos para la formación de una alianza desaparecieran. Se presentaron a las elecciones cada uno por su lado, y ganó, nuevamente, un *outsider*, Toledo.

Y el problema es que la fragmentación o proliferación de organizaciones partidarias, tiende a agravarse. La cantidad de candidatos a la presidencia, por ejemplo, ha tendido a incrementarse en la última década.

GRÁFICO 6
Número de candidaturas presidenciales



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones.

Lo que esto significaría es que la entropía¹ derivada del *big bang* del orden populista y su sistema de partidos, lejos de haber comenzado a reducirse para iniciar la formación de un nuevo orden partidario, seguiría incrementándose. La explosión, como decíamos, continúa.

Pero, junto a esta fragmentación y volatilidad horizontal, tenemos una muy avanzada fragmentación y volatilidad vertical, acaso más peligrosa aún desde el punto de vista de la gobernabilidad. Esto significa que los partidos nacionales tienen escasa presencia en las regiones,

provincias y distritos, cuyas autoridades pertenecen mayoritariamente a movimientos regionales o locales desconectados de los partidos nacionales. Y esta fragmentación, lejos de reducirse, tiende a agravarse, pues, como vemos en el cuadro siguiente, el porcentaje de presidentes regionales y alcaldes provinciales y distritales que no pertenecen a partido nacional tradicional o no tradicional alguno se ha incrementado entre el 2002 y el 2006.

CUADRO 4

Autoridades pertenecientes a movimientos regionales o locales

	2002		2006	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Presidentes regionales	7	28	20	80
Alcaldes provinciales	85	44	101	52
Alcaldes distritales	656	40	751	46

Fuente: *Blog* de Fernando Tuesta. Elaboración propia.

Se confirmaría entonces la hipótesis de que la entropía derivada del estallido del orden populista y su sistema de partidos ha seguido incrementándose y que todavía no se ha producido un punto de inflexión. Y las razones son dos: la ausencia de una amenaza autoritaria o de una fuerza política gravitante que obligue al resto a unirse, y la ausencia de un sistema electoral de distritos uni- o bipersonales que fomenten la aglutinación de las agrupaciones. El fujimorismo, que hubiese podido jugar el papel de obligar a los demás a juntarse, se vio seriamente debilitado por la caída moral de su líder. Esto, a su vez, frustró en cierta medida su capacidad de representar a las clases emergentes y expectantes salidas del gran cambio económico iniciado en la década de 1990, del mismo modo que el Partido Nacionalista tiende sí a representar a los grupos resistentes al cambio y a la revolución capitalista. Allí hubiese podido estar el eje sistémico del ordenamiento partidario correspondiente al nuevo ciclo histórico.

El problema es que este creciente desorden de la estructura política genera, por un lado, dificultades para alcanzar mayorías en el Congreso y, por otro, serios problemas de representación y, por ende, de

gobernabilidad. Si los representantes al Congreso no tienen contacto político con las autoridades regionales o locales, entonces los canales de transmisión están rotos y es más difícil procesar demandas o prevenir protestas.

Es obvio que el proceso de expansión y libertad económica requiere, para que se desenvuelva dentro de márgenes civilizados, de un retroceso de la entropía política. Es decir, del funcionamiento de sistemas partidarios y de representación, así como sistemas legales, judiciales y de propiedad, efectivos. Y de un fortalecimiento de la autoridad central, incluyendo acaso una conducción política más cercana al pueblo, hasta terminar de formar burguesías plenamente integradas al mercado y ciudadanos plenos, para que la modernización del Estado patrimonialista venga de abajo.

Porque Estado patrimonialista y entropía política se refuerzan mutuamente. El primero, sobre todo si tiene recursos, favorece la multiplicación de liderazgos locales autónomos interesados en disputarse el manejo patrimonial de los recursos. Estos liderazgos, a su vez, no están interesados en una reforma del Estado que imponga transparencia, límites y orden racional a la gestión pública. El resultado combinado es el incremento de la arbitrariedad general en perjuicio del individuo. Algo que debemos detener y revertir.

NOTA

- 1 La palabra ‘entropía’ viene de la física. El *Diccionario de la lengua española*, de la Real Academia Española, la define así: “Medida del desorden de un sistema. Una masa de una sustancia con sus moléculas regularmente ordenadas, formando un cristal, tiene entropía mucho menor que la misma sustancia en forma de gas con sus moléculas libres y en pleno desorden”.