

Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEI)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

**EXCLUSIÓN SOCIAL Y
DESIGUALDAD
EN EL
PERÚ**

**ADOLFO FIGUEROA
TEÓFILO ALTAMIRANO
DENIS SULMONT**

OIT
Oficina Regional para América Latina y el Caribe
Lima

Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

***EXCLUSIÓN SOCIAL Y
DESIGUALDAD
EN EL
PERÚ***

ADOLFO FIGUEROA

TEÓFILO ALTAMIRANO

DENIS SULMONT

OIT

Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Lima

Título original: Social Exclusion and Inequality in Peru

Copyright © Organización Internacional del Trabajo

(Instituto Internacional de Estudios Laborales) 1996

ISBN 92-9014-572-2

© Edición español Organización Internacional del Trabajo (Instituto Internacional de Estudios Laborales) 1996

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, a condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción hay que formular las correspondientes solicitudes al Servicio de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Instituto Internacional de Estudios Laborales. Ap. Postal 6, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

ISBN 92-9014-573-0

Primera edición 1996

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT o el Instituto Internacional de Estudios Laborales las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implica aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en la Oficina Regional para América Latina y el Caribe, calle Las Flores 295, San Isidro. Ap. Postal 3638 Lima, Perú.

✓
ORIGINAL Q. 1. 19
MISIONEROS PARA
EL CARIBE
E. S. A.
Las Flores 265, San Pedro-Lima
TEL. 41-9800

F. SCOTT FITZGERALD:

You know, Ernest, the rich are different from us.

ERNEST HEMINGWAY:

Yes, I know. They have more money than we do.

(citado en P. Samuelson, Economics)

Contenido

PRESENTACION	9
INTRODUCCION	15
Capítulo 1	
LA EXCLUSION COMO CATEGORIA DE ANALISIS	19
1.1 Exclusión económica, política y cultural	19
1.2 El concepto de activos sociales	21
1.3 Categorías relacionadas a la exclusión	24
Capítulo 2	
PROCESOS DE EXCLUSION: UN MARCO TEORICO	31
2.1 Exclusiones del mercado	31
2.2 Exclusión política	38
2.3 Exclusión y redes culturales y sociales	47
Capítulo 3	
HIPOTESIS BASICAS Y CARACTERISTICAS DE LA SOCIEDAD PERUANA	55
3.1 El modelo analítico	55
3.2 Hipótesis básicas del estudio	58
3.3 Raíces históricas de la exclusión social en el Perú	59
3.4 Características de la sociedad peruana	61
Capítulo 4	
EXCLUSION ECONOMICA	67
4.1 Tendencias de la distribución del ingreso	67
4.2 Tendencias de la pobreza absoluta	72
4.3 Exclusión de los mercados laborales	74
4.4 Exclusión de los mercados de crédito	81
4.5 Conclusión	83

Capítulo 5	
ACCESO A LOS DERECHOS Y LOS PROCESOS POLITICOS	87
5.1 El sistema político y el desarrollo de los derechos civiles y políticos	87
5.2 Cobertura de los derechos sociales y económicos	94
5.3 La brecha entre la integración formal y real	104
5.4 Percepciones de los líderes sobre la desigualdad	106
5.5 Exclusión social y violencia política	110
Capítulo 6	
EXCLUSION Y CULTURA	115
6.1 Alfabetismo e integración cultural	115
6.2 Intermediarios entre los excluidores y los excluidos	119
6.3 Exclusión de las redes de la clase alta y el nuevo magma social	122
6.4 La población indígena: un caso de exclusión social dura	125
Capítulo 7	
CONCLUSIONES Y CONSECUENCIAS PARA LAS POLITICAS	131
7.1 Procesos de exclusión: Teoría y evidencia	131
7.2 Exclusión, desigualdad y democracia	135
7.3 Consecuencias para las políticas	138
BIBLIOGRAFIA	145

Índice de Cuadros

4.1	Perú: PBI, PBI- per cápita e inflación, 1970-1994	69
4.2	Perú: tendencias en el ingreso real laboral (1985=100)	70
4.3	Perú: niveles de pobreza (porcentajes por grupos de población)	72
4.4	Lima: PEA ocupada con ingresos inferiores al salario mínimo real de 1967 y PEA desocupada	73
4.5	Perú: gasto del gobierno en educación, salud, vivienda y empleo 1970-1992	75
4.6	Perú: estructura del sector manufacturero, 1982	76
4.7	Perú: concentración del crédito de la banca comercial (porcentajes)	81
4.8	Perú: crédito total bancario y participación de la banca de fomento, años seleccionados	82
5.1	Perú: acceso a la seguridad social, 1986	97
5.2	Perú: población protegida en prestaciones de salud del Instituto Peruano de Seguridad Social, según tipo de asegurado, 1984-1993	98
5.3	Lima: tasas de sindicalización, 1990-1992 (porcentajes)	101
5.4	Lima: PEA según sectores: formal, informal y trabajadores del hogar (porcentajes)	101
5.5	Perú: acceso a la propiedad agrícola, 1984 (porcentajes)	103
5.6	Perú: acceso a la propiedad urbana, 1989-1991	104
5.7	Lima: ingresos por ocupaciones según opinión de líderes gremiales, 1994 (nuevos soles por mes)	108
6.1	Perú: población analfabeta de 15 y más años de edad, según área urbana y rural, 1981 y 1993	117
6.2	Perú: tasas de analfabetismo por área urbana y rural, sexo y grupos de edad (porcentajes)	117
6.3	Perú: población analfabeta y tasas de analfabetismo según departamento, 1990	119
	Diagrama de exclusión	121

Presentación

Cuando el Instituto de Estudios Laborales decidió efectuar estudios sobre la exclusión social en América Latina, seleccionando entre otros países al Perú, compartimos que la idea era útil pero que, además, la calidad de los profesionales involucrados y la relevancia de los resultados obtenidos contribuiría sin duda al debate sobre la exclusión, que desde Europa se traslada ahora hacia otras regiones del mundo.

El número creciente de actividades y trabajos que la Oficina Regional ha venido desarrollando sobre el tema, con la colaboración del IILS, son promisorias para el logro del objetivo común de conocer las causas de la pobreza y la exclusión e identificar medidas para superarlas.

En ocasión del Forum Regional organizado en Lima en enero de 1995¹, el concepto de exclusión fue analizado dentro de su perspectiva multidimensional. Se identificó un conjunto de carencias de activos sociales como determinantes de la exclusión a distintos niveles. Es oportuno concentrarse en el futuro, no sólo en el estudio de las causas de la exclusión, sino también en la identificación de los factores que hagan posible una mayor y más plena inclusión. Para ello será necesario generar más empleos y mejorar la calidad de los mismos, pero también dotar de los activos necesarios a todos para que estén en condiciones de aprovechar las nuevas oportunidades de acceso.

1 OIT/IILS "La Exclusión Social en América Latina". Foro Regional, Lima, 17-19 de enero de 1995.

La Oficina Regional de la OIT, con mucho agrado, ha colaborado en la tarea de diseminar este trabajo, el que por su alta calidad y sustantivo análisis, esperamos constituya una contribución para avanzar en este crucial tema en general, y en particular en el Perú.

Víctor E. Tokman
Subdirector General de la OIT
Director Regional para las Américas

Prefacio

El concepto de exclusión social está siendo ampliamente utilizado actualmente en los debates políticos en Europa Occidental para describir modelos emergentes de desventajas sociales, asociados con fenómenos de desempleo a largo plazo. Es una noción compleja que puede usarse para denotar, por un lado, una situación o proceso experimentado por los individuos, llámese su marginalización de la sociedad por privación económica y aislamiento social; y por otro lado una situación o proceso que ocurre en las sociedades, llámese la fragmentación de las relaciones sociales, el surgimiento de nuevos dualismos y la ruptura de la cohesión social.

El concepto enfoca su atención en el proceso, la acción y la multidimensionalidad de la exclusión. Proporciona un marco para analizar las relaciones entre subsistencia, bienestar y derechos, y ofrece una consideración sobre como la institución social de la ciudadanía está cambiando en la medida en que varios contratos sociales, el estado de bienestar mediante un compromiso de pleno empleo en el Norte, y las varias formas de desarrollo en el Sur, se derrumban.

El presente volumen forma parte de una Serie de Monografías sobre Exclusión Social elaboradas por el IILS. La Serie explora la relevancia y el valor de la noción de exclusión social en un contexto global, incluyendo: nuevos países industrializados; países subdesarrollados y países socialistas en transición. Todas las monografías de la serie están basadas en investigaciones preliminares realizadas por equipos multidisciplinarios locales que examinaron las ventajas analíticas y políticas de visibilizar la pobreza, inequidad y falta de empleo desde una perspectiva de exclusión social. Este trabajo buscó aproximarse a

modelos de exclusión social que no fueran Eurocentricos. Se efectuó dentro de un marco de trabajo general y común, lo cual proporcionó una máxima discreción y un espacio para nuevos enfoques y percepciones en lugar de preguntas estandarizadas de investigación y metodologías para análisis comparativos.

Las monografía constituyen el producto del proyecto IILS/UNDP sobre “Patrones y causas de la exclusión social y el diseño de políticas para promover la integración”. Dicho proyecto estuvo inicialmente dirigido por Gerry Rodgers y posteriormente por José B. de Figueiredo y Charles Gore. Las opiniones vertidas en las monografías no reflejan necesariamente las del IILS, OIT o PNUD.

José B. de Figueiredo

Charles Gore

Instituto Internacional de Estudios Laborales

Agradecimientos

Este estudio se llevó a cabo bajo el proyecto Patrones y Causas de la Exclusión Social y el Diseño de Políticas para la Promoción de la Integración Social. El proyecto, organizado por el Instituto Internacional de Estudios Laborales, con el financiamiento del PNUD, tuvo el propósito de ayudar a la comprensión de los procesos de exclusión social y sus implicaciones en relación a las políticas en áreas de bajos ingresos, así como contribuir a la Cumbre Mundial del Desarrollo Social (Dinamarca, marzo, 1995). Con motivo de este evento, se publicó una versión corta del estudio como capítulo 12 en G. Rodgers, C. Gore y J. B. Figueiredo (eds.), *Social Exclusion: Rhetoric, Reality and Responses* (Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales y PNUD, 1995).

Quisiéramos agradecer a Gerry Rodgers y Jose B. de Figueiredo, coordinadores del proyecto, por sus sugerencias y comentarios en las diferentes etapas de este estudio; a nuestros colegas que participaron en el proyecto, quienes contribuyeron en moldear este libro a través de intensas discusiones en las reuniones que tuvieron lugar en Valetta (Malta), Cambridge (Inglaterra) y Lima; (Perú) a Charles Gore, quien leyó la primera versión de este libro, enviándonos comentarios y sugerencias de mucha utilidad. Asimismo, agradecemos a nuestros colegas del CISEPA por sus comentarios sobre las presentaciones que hicieramos de nuestros resultados en seminarios, tanto informales como formales. A la oficina de la OIT para América Latina y el Caribe, que contribuyó técnica y financieramente a la realización de la versión en español de esta publicación. Nuestra gratitud también va para Beatriz González R. por su colaboración y labor eficiente como secretaria en la preparación de este libro.

Introducción

El Perú es uno de los países con el mayor grado de desigualdad económica y social en el mundo. Este estudio analiza los factores que explican tales desigualdades. Con ese fin, se desarrolla un nuevo enfoque teórico donde se introduce el concepto de exclusión social en el análisis. Específicamente, se trata de responder la pregunta: ¿es acaso la desigualdad el resultado de alguna forma peculiar de integración social, o quizás el resultado de algunas exclusiones que tienen lugar en el proceso social?

Un grupo social se considera como “excluido” cuando no se le permite participar en algunas relaciones sociales del proceso social que son valiosas para el grupo. Claramente, estas relaciones poseen un alto valor económico o social. La exclusión implica, entonces, la existencia de jerarquías en las actividades y asociaciones dentro de la sociedad.

Es bien sabido que un mismo grupo de personas que participa de algunas relaciones sociales puede a la vez estar excluido de otras. Por lo tanto, considerar a una persona como excluida es una apreciación puramente descriptiva, carente de valor analítico. En términos analíticos, la pregunta es: ¿existe la posibilidad de que *algunas exclusiones* tengan efectos importantes sobre la desigualdad? Si es así, ¿cuáles son estas exclusiones en una sociedad particular? ¿*Quién* está excluido y *de qué*? ¿Por qué existen estas exclusiones?

En este estudio, la desigualdad se considera en términos más amplios que simplemente la desigualdad económica. El proceso social se divide, para propósitos analíticos, en tres componentes: económico, político y cultural. La desigualdad puede estar presente en cualquiera de estos componentes de la vida social y la agregación de la desigualdad en términos de estos componentes se denominará la “desigualdad social”.

La exclusión social es evidente en cada uno de los tres componentes del proceso social. El libro analiza cada caso en forma independiente. Sin embargo, esta división se ha realizado sólo por razones analíticas. Entendemos que la exclusión global de un grupo social puede significar más, o tal vez menos, que la suma de cada una de estas exclusiones. De esta manera, se ha intentado también una integración de cada uno de nuestros resultados. En este sentido, el estudio pretende ser verdaderamente interdisciplinario.

Queremos estudiar la relación entre la exclusión social y la desigualdad en una sociedad específica. Para este propósito se ha construido un modelo teórico. Como contexto, consideraremos a una sociedad abstracta que esté organizada en base a una democracia capitalista. En cuanto al sistema del mercado, asumiremos que la sociedad es sobrepoblada en el sentido que, a los salarios vigentes en el mercado, existe un exceso de oferta laboral significativo. Otra manera de formular este supuesto sería decir que el capitalismo no ha logrado su pleno desarrollo en esta economía. Finalmente, supondremos una sociedad compuesta de grupos sociales multi-culturales y multi-étnicos.

Dos categorías de análisis se han introducido a nuestra teoría. Los “activos sociales”, que se refiere a los activos económicos, políticos y culturales, es una categoría que tiene como propósito definir de una manera más analítica la desigualdad social y la exclusión social. Los “mercados no walrasianos” es una categoría que ayuda a entender la naturaleza de la exclusión económica.

La organización de este libro se presenta de la siguiente manera. El concepto de exclusión se analiza en el capítulo 1. El capítulo 2 contiene el marco teórico del estudio. El capítulo 3 desarrolla las hipótesis básicas del estudio que se derivan del marco teórico y también presenta una importante información contextual sobre las características de la situación histórica y social del Perú. Las hipótesis se contrastan con la realidad del Perú en los capítulos siguientes. ¿Será que la sociedad peruana opera *como si* fuera la sociedad abstracta construida en nuestra teoría? En el capítulo 4 se presenta los hallazgos empíricos de la exclusión económica; en el capítulo 5 se analiza la exclusión desde un punto de vista de los derechos y los procesos políticos; y el capítulo 6 concierne la cultura y la exclusión. Luego de estas confrontaciones empíricas, en el capítulo 7 se discuten las principales conclusiones del estudio y sus consecuencias para el diseño de las políticas.

Capítulo 1

La exclusión como categoría de análisis

1

La exclusión como categoría de análisis

El concepto de exclusión social se refiere a la acción y efecto de impedir la participación de ciertos grupos sociales en aspectos considerados como valiosos de la vida colectiva. La exclusión social es el reverso de la integración social. Sin embargo, los procesos de integración y exclusión social interactúan unos sobre los otros. Un grupo puede estar a la vez fuertemente integrado respecto a sí mismo, y excluido y/o excluyente respecto a otros. Ciertas personas conforman comunidades cohesionadas –a veces cerradas– como una actitud de defensa de su identidad, sus derechos o sus privilegios. Por el contrario, la integración social puede ser abierta y combinarse con formas pluralistas de participación. El problema de la exclusión e integración se plantea en diferentes espacios sociales: desde el grupo de parentesco hasta la comunidad internacional. Entre ellos, la nación resulta una unidad fundamental.

1.1 Exclusión económica, política y cultural

Distinguiremos tres esferas de interacción social:

- a) la organización económica que abarca los sistemas productivos y los mercados;
- b) el ordenamiento político-institucional, que regula el ejercicio del poder, establece las normas y los deberes, garantiza

los derechos, y donde la participación activa en este ordenamiento es lo que llamamos la “ciudadanía”; y

- c) la cultura, que corresponde a códigos, valores y aspiraciones mediante las cuales las personas se comunican entre sí, interpretan la realidad y orientan su práctica, que se transmite a través de las relaciones primarias, la educación, la religión y los medios de comunicación.

La exclusión económica se define respecto a una modalidad dominante de organización económica. En la medida que los sujetos no cuenten con los medios y capacidades que les puedan brindar la opción de participar activamente en los sistemas productivos que corresponden a esta organización, habrá exclusión económica.

La exclusión política o ciudadana se da cuando los sujetos sociales carecen de derechos garantizados por una autoridad legítima, tal situación les impide ejercer su libertad, participar en decisiones y desenvolverse en la vida social. Esta exclusión se refiere a los derechos civiles (libertades fundamentales de las personas ante la ley y el poder del Estado), los derechos políticos (el poder elegir y ser elegido), los derechos sociales y económicos (educación, salud básica, relaciones de trabajo, seguridad social) y los derechos culturales.

En el terreno de la cultura, la exclusión se expresa bajo dos formas: primero, la marginación de ciertos sectores que no comparten los códigos básicos necesarios para comunicarse e interactuar en la colectividad (manejo del idioma, alfabetismo y escolaridad, adhesión a valores éticos y religiosos); y segundo, la discriminación de ciertas categorías de personas que son percibidas por otras como inferiores y, de acuerdo a esta percepción, reciben un trato diferenciado y humillante en sus relaciones sociales.

La exclusión en cierta dimensión puede ser contrarrestada por modalidades de integración en otros. La integración ciudadana amortigua en parte las desigualdades económicas y la discriminación étnica o racial. Esta última a su vez se relativiza con el éxito económico. En suma, las tres modalidades de integración y exclusión deben ser entendidas en su mutua relación. Pero cada una de ellas responde a una lógica y a un ritmo social diferente. Las relaciones

económicas se sustentan en los intercambios del mercado, que pueden modificarse en forma voluble. Las relaciones políticas son también cambiantes, pero corresponden a un orden institucional, en principio más estable. Las relaciones culturales nos remiten a valores, ideas y sentimientos profundos que son persistentes y requieren de mayor tiempo para modificarse.

Las diferentes formas específicas de exclusión señaladas podrían interactuar negativamente unas sobre otras. Llamaremos *exclusión social dura* al proceso mediante el cual estas formas de exclusión se retro-alimentan mutuamente. La exclusión social dura señala, así, un proceso perverso de suma de desventajas. Este proceso suele originarse en un acontecimiento traumático, algún tipo de “ruptura” que repercute sobre el conjunto de la vida. Por ejemplo, a nivel individual, la pérdida de un empleo.

Los procesos de exclusión social dura tienen sus raíces históricas en determinadas guerras de conquista y la instauración violenta de poderes que implican la expoliación de tierras y los fundamentos de la vida económica y cultural de la población dominada, como ocurrió con la experiencia colonial en América Latina. Tales acontecimientos explican la conformación de estamentos y clases sociales que son víctimas de persistentes mecanismos de discriminación. Hoy, las políticas de ajuste y las transformaciones de los sistemas de producción implican rupturas con el ordenamiento social anterior y constituyen acontecimientos fundamentales para entender las formas de exclusión que han de prevalecer en los próximos años.

1.2 El concepto de activos sociales

En una democracia capitalista, los individuos participan en el intercambio social dotados de un conjunto específico de activos. Aquí consideramos tres tipos de activos: activos económicos, que se refieren a los recursos productivos, tales como tierras, capital físico, y capital humano; activos políticos, que se refieren al acceso de las personas a los derechos universales establecidos por la sociedad; y activos culturales, que son los valores sociales pertenecientes a las características personales de los individuos, tales como lengua, raza, sexo, parentesco, educación, ocupación, religión y origen geográfico.

La jerarquía de estos valores sociales se establece según los valores culturales de la sociedad, que los asumiremos como dados.

Mientras los activos económicos indican lo que la persona *posee*, los activos políticos y culturales indican lo que la persona *es*. En estos términos, la ciudadanía es un activo político; y las características personales del individuo (identidad) son los activos culturales, que brindan al individuo prestigio social o estigma social, conduciendo a la discriminación y a la segregación. Claramente, un individuo con un conjunto dado de características personales tendría una mezcla distinta de activos culturales si el sistema de valores culturales se modificara. A diferencia de la mayoría de los activos económicos, los activos políticos y culturales son intangibles; no son comerciables, es así que estos activos no poseen un valor mercantil. Sin embargo, estos activos podrían desempeñar un papel muy significativo en el proceso económico de producción y distribución.

Con el transcurso del tiempo, los individuos acumulan dotaciones de estos activos en montos variados. La desigualdad económica es una desigualdad en activos económicos, mientras que la desigualdad social es una combinación de desigualdades de activos económicos, políticos y culturales. Una sociedad en la cual la desigualdad social se basa sólo en diferencias de activos económicos, se podría llamar una “sociedad liberal”. En una sociedad liberal, los activos políticos y culturales se distribuirían equitativamente; en esta sociedad, como Hemingway diría: “la única diferencia entre el rico y el pobre sería que el rico tiene más dinero”.

Un activo particularmente importante es el pertenecer a una red social. Dicha red constituye un conjunto de lazos de confianza, cooperación y solidaridad que unen a determinados sujetos sociales entre sí. Constituye un espacio de integración social –similar a un “club”– que ofrece a sus miembros una identidad y un cierto apoyo para desenvolverse en los diferentes campos de acción y resistir a la exclusión social. Una red social puede ser más o menos cerrada (“exclusiva”) o abierta, según los casos.

Las redes sociales se constituyen ante todo a partir de los grupos primarios que mantienen lazos afectivos personales (familia, co-

munidad definida por el origen y la identidad étnico-cultural, la vecindad, la adhesión a creencias y valores comunes). Se estructuran también en torno a asociaciones voluntarias que representan y defienden intereses específicos (corporaciones, gremios, partidos políticos). Estas redes pueden extenderse al conjunto de una clase o estamento social, y a ciertos espacios culturales.

La pertenencia a redes sociales se basa en los activos sociales de los individuos pero a su vez es un activo social por sí mismo. Esto es un factor importante –a veces decisivo– en las transacciones económicas que requieren de un nivel de confianza personal o un aval, especialmente en las relaciones laborales en el trabajo, la oferta de servicios y la celebración de un contrato. También las redes sociales inciden en el terreno de las instituciones, en el proceso de toma de decisiones y en la aplicación de los derechos. Esta incidencia es generalmente informal, pero no por ello deja de ser real. (En el Perú, sabemos la importancia que reviste el compadrazgo, la “vara” y en general las influencias personales).

Las redes sociales constituyen los espacios privilegiados donde se expresa y recrea las orientaciones culturales (creencias, valores), las cuales repercuten sobre el orden normativo de la vida social y económica. Consideramos que las pautas de jerarquización y discriminación de los diferentes grupos humanos se constituyen según determinadas redes sociales. Así, la pertenencia a ciertas redes otorga a sus miembros un alto prestigio social, abriéndoles puertas a diversos campos. En cambio, la pertenencia a otras redes significa un estigma social y tiende a cerrar más las puertas.

Según lo mencionado arriba, se podría decir que las redes refuerzan las desigualdades y los mecanismos de exclusión. Sin embargo, bajo ciertas condiciones, la cohesión y la solidaridad social podría permitir a las víctimas de la exclusión y discriminación romper el círculo vicioso en el cual están encerradas. Para que ello ocurriera, tendría que emerger respuestas innovadoras de los propios grupos excluidos; pero también sería necesario que la solidaridad interna de estos grupos fuera compatible con una apertura hacia otros grupos y encontrara, así, una permeabilidad por parte de los sectores hegemónicos.

1.3 Categorías relacionadas a la exclusión

El tema de la exclusión social nos remite a otras categorías de análisis frecuentemente usadas en América Latina para explicar la desigualdad social: la pobreza, la explotación, la marginalidad, la heterogeneidad estructural. ¿Estas categorías aluden al mismo problema? ¿Cómo se relacionan con la noción de exclusión social? Revisemos, brevemente, dichas categorías afines.

La pobreza indica una carencia respecto a lo mínimo considerado necesario para vivir y un estado de inferioridad social. El nivel de pobreza es relativo a un determinado patrón de vida en cada contexto social. La presencia de “pobres” afecta las relaciones humanas; provoca repulsión y alejamiento; pero también inspira compasión, indignación y solidaridad. De una u otra manera, la pobreza es objeto de escándalo y representa un desafío. La pobreza constituye la expresión más común y visible de la exclusión social. Pero, los pobres no están necesariamente excluidos de todo; pueden participar como trabajadores en la producción, ser reconocidos como ciudadanos e identificarse con los valores culturales de la nación. La cuestión que queremos resolver aquí es la relación entre pobreza y exclusión: ¿Cuál es causa y cuál efecto?

¿Cuál es la relación entre exclusión y explotación? Explotar significa sacar utilidad de alguien en provecho propio a través de una determinada actividad. En cuanto a las relaciones sociales de producción, consiste en apropiarse del excedente producido por el trabajo ajeno, ya sea indirectamente a través de una relación comercial o directamente a través de una relación laboral. El concepto tiene por lo general una connotación moral, señalando una perturbación en las reglas de reciprocidad aceptables por los grupos sociales. La explotación se basa a la vez en una relación de exclusión y de inclusión. Por una parte supone una separación social entre quienes controlan los recursos económicos estratégicos y quienes no los controlan. Por otra parte, supone una participación en el proceso productivo, lo cual implica un lazo social, una cooperación entre empleador y empleado. La relación capital-trabajo involucra ambas dimensiones; resulta siendo una cooperación antagónica.

La explotación nos remite al concepto capitalista de empleo, entendido como el uso de las capacidades humanas en una actividad generadora de utilidad social y que puede ser evaluada económicamente; supone la existencia de un mercado de trabajo, en el cual se interrelacionan la demanda y la oferta de fuerza laboral. El trabajo demanda una participación personal, un esfuerzo y una disposición a cooperar. En este sentido, el mercado de trabajo no puede ser asociado a cualquier forma de comercio. La oferta y demanda de trabajo involucran relaciones de coerción y/o de confianza, lo cual, como señalamos, implica un proceso de selección y exclusión. En el caso del empleo independiente, el trabajador puede ser considerado como excluido de dos maneras: primero, por no participar activamente en la orientación del proceso productivo; segundo, al perder su empleo. En el caso del trabajo independiente, la exclusión aparece en la falta de acceso a la tecnología y al crédito, y la incapacidad de competir en el mercado.

Las teorías de la *marginalidad* y de la *heterogeneidad estructural* en América Latina resultan importantes por su afinidad con la problemática de la exclusión social. Relacionada inicialmente con el análisis de la explosiva migración y la conformación de los barrios populares periféricos de las grandes ciudades, la marginalidad sirvió para explicar la situación de la fuerza de trabajo no absorbida por los sectores modernos de la economía urbana. Matizando el concepto de “ejército industrial de reserva”, la noción de “masa marginal” apunta a señalar la presencia de un excedente “dis-funcional” en cuanto a los requerimientos de mano de obra por parte de las empresas capitalistas (Nun, 1972). Algunos subrayan que la generación de un excedente de mano de obra forma parte de la propia lógica de acumulación del capital (Cardoso, 1971).

En contraposición a lo que sostiene la teoría de la marginalidad, lo que llama la atención en América Latina es la capacidad de los excluidos de ocupar espacios modernos, autogenerar fuentes de empleo y de ingresos, conseguir servicios básicos, y convertirse en actores sociales con capacidad emprendedora. En efecto, la situación en la que los nuevos pobladores urbanos viven no puede analizarse sólo en términos de carencia, sino también como procesos de acercamiento hacia el margen de la vida urbana moderna. “Conquistadores de un

nuevo mundo”, los invasores de la ciudad tienen como meta afirmarse como ciudadanos con derecho a acceder a la modernidad y al progreso (Degregori *et al*, 1986); se constituyen en gestores de una nueva ciudadanía popular o “institucionalidad plebeya” (Franco, 1991). Los nuevos ciudadanos populares continúan “marginales” respecto a las clases dominantes tradicionales. Su acceso a las oportunidades de empleo en las empresas modernas y el Estado es parcial; deben recurrir a la pequeña producción y los servicios informales para subsistir; sus condiciones de vida urbana son precarias y la discriminación étnica sigue presente. Sin embargo, están cada vez más presentes en el corazón de la vida nacional. Paradójicamente, se puede hablar de la “centralidad de los marginados” (Touraine, 1987).

La distinción entre oportunidades formales e informales de ingresos formulada originalmente por Hart (1973) y los trabajos posteriores de PREALC sobre la *heterogeneidad estructural* contribuyeron a eclipsar la teoría de la marginalidad. La teoría de la heterogeneidad estructural da cuenta de la diferenciación compleja de los distintos modos de producción y sus relaciones con las desigualdades socio-culturales, pero sobretodo con las económicas. Pone el énfasis en las brechas existentes entre el acceso a la tecnología y los niveles de productividad. Llama la atención sobre la presencia de la economía campesina y del sector informal urbano, al lado de los sectores modernos, empresarial y gubernamental. Permite comprender la segmentación de los mercados de trabajo. El enfoque de la heterogeneidad estructural insiste, sin embargo, en una visión dualista de la sociedad, subrayando la persistencia de hondos procesos excluyentes y barreras sociales. Parte del campesinado (donde *producción campesina* significa aquellas pequeñas propiedades agrícolas donde el trabajo proviene fundamentalmente de la mano de obra familiar) tiene acceso al mercado laboral mediante el empleo temporal y la migración de los hijos; la producción de pequeña escala y las actividades informales en las áreas urbanas entablan relaciones de intercambio comercial y de subcontratación con las empresas modernas. En suma, la heterogeneidad implica no sólo exclusiones, sino que conlleva también múltiples formas de integración económica. Sin embargo, el concepto de exclusión es más amplio, pues incorpora también los procesos que no son económicos.

Las teorías de la marginalidad y de la heterogeneidad estructural contienen, aunque en distinto grado, visiones dualistas de la realidad. Por lo tanto, los “marginados”, o los que se ubican en “el sector informal”, estarían excluidos del proceso social. Los datos de la realidad, por el contrario, sugieren interrelaciones importantes entre los distintos grupos sociales. El concepto de exclusión social ha sido construido, precisamente, para abandonar las teorías dualistas y entrar en la visión de un mundo con relaciones más complejas. La teoría que se puede construir a partir de este concepto y su consistencia con los datos de la realidad nos dirán si este nuevo enfoque es superior al anterior. El capítulo siguiente está dedicado a la tarea de construir dicha teoría.

Capítulo 2

Procesos de exclusión: un marco teórico

2

Procesos de exclusión: un marco teórico

2.1 Exclusiones del mercado

En este estudio, la exclusión del proceso económico se referirá a las exclusiones del intercambio en algunos mercados importantes. Para este análisis, se requiere introducir una distinción entre mercados walrasianos y no walrasianos. Un mercado se denomina walrasiano cuando los individuos pueden comprar y vender una mercancía tanto como puedan y deseen al precio que rija en el mercado. Un mercado walrasiano siempre se limpia. Así, bajo una estructura de mercado de competencia perfecta, no puede prevalecer ni un exceso de demanda ni un exceso de oferta. Por lo tanto, el racionamiento del mercado en lo que se refiere a quiénes obtienen los bienes y servicios ofertados y en qué cantidades opera a través de los precios. Por el contrario, un mercado no walrasiano opera con racionamiento cuantitativo. Las personas no están en capacidad de vender o comprar todo lo que ellos pudieran y quisieran. Un mercado no walrasiano podría operar tanto con un exceso de demanda o con un exceso de oferta. De acuerdo a la literatura (Hicks, 1989), el mercado de la papa opera de manera similar a un mercado walrasiano, mientras que los mercados laboral, de crédito y de seguros son considerados no walrasianos.

La teoría por la cual los mercados de crédito operarían como mercados no walrasianos podría resumirse de la siguiente manera. Los bancos que realizan préstamos se preocupan de la tasa de interés y del riesgo del préstamo. Sin embargo, la tasa de interés que el banco cobra puede ella misma afectar el grado de riesgo del fondo de préstamos por dos vías: (a) clasificando prestatarios potenciales (el efecto de selección adversa); (b) alterando las acciones de los prestatarios (el efecto de incentivo perverso).¹ Ambos efectos son el resultado de la información residual e imperfecta que se encuentra presente en los mercados de crédito después que los bancos han evaluado las solicitudes de préstamos. “Cuando el precio (tasa de interés) afecta la naturaleza de la transacción, éste no puede limpiar el mercado” (Stiglitz y Weiss, 1981; p.393).

Bajo un contexto de incertidumbre, donde prevalece una información imperfecta, los intercambios en el mercado están sujetos a riesgos. El posible retorno al banco depende obviamente del riesgo que implica el reembolso; es así que el banco desearía identificar a los buenos prestatarios, y para lograrlo se requiere que el banco haga uso de una variedad de *mecanismos de selección*. La tasa de interés que el individuo desea pagar puede considerarse como uno de estos mecanismos: aquéllos que desean pagar altas tasas de interés pueden, en promedio, ser personas que ofrecen mayor riesgo. Al incrementarse la tasa de interés, el promedio de riesgo de los prestatarios también aumenta, posiblemente disminuyendo las expectativas de ganancia del banco. Este es un efecto de selección adversa. El efecto del incentivo perverso significa que las altas tasas de interés inducen a los productores a llevar a cabo proyectos con buenas ganancias pero a su vez con altos riesgos.

El resultado es la existencia de una tasa de interés óptima que maximiza el retorno esperado del banco. Es claramente concebible que con esta tasa de interés óptimo, la demanda por fondos exceda su oferta. La tasa de interés no aumentará para que se limpie el

1 La “selección adversa” es un proceso por el cual es más probable que los miembros “indeseables” de un grupo de compradores y vendedores participen en un intercambio voluntario, excluyendo de esta manera a aquéllos que son considerados como los más “deseables”. El “incentivo perverso” se refiere a las acciones “indeseables” que las personas podrían llevar a cabo inducidas por un incentivo económico.

mercado. El banco no le prestaría a un individuo que ofreciera pagar una mayor tasa de interés, pues existe la posibilidad que ese préstamo sea de mucho riesgo.

Los bancos discriminan a los pequeños agricultores cuando, debido a la información imperfecta y a al consiguiente alto costo de transacción, descansan en el tamaño de la propiedad agrícola como colateral. De acuerdo a esta teoría, las pequeñas empresas serían marginadas del mercado de crédito según la lógica del banco, y no así debido a distorsiones introducidas por la intervención del Estado, como usualmente se argumenta.

¿Por qué entonces los prestamistas informales son capaces de hacer negocio con las pequeñas unidades económicas? En base a esta teoría, la hipótesis es que los prestamistas informales tienen la misma lógica económica de los bancos, pero ellos tienen mejor información y control sobre las acciones de los prestatarios. Tanto la selección adversa como el incentivo perverso son ínfimos. Así, la segmentación del mercado de crédito es un resultado lógico: las grandes unidades participan en el mercado de crédito formal (bancario), mientras las pequeñas unidades lo hacen en el intercambio de crédito informal donde el precio del crédito es mayor.²

Lógicamente, un equilibrio del mercado con un exceso de demanda de fondos en los mercados de crédito es un resultado posible porque la tasa de interés afecta directamente la calidad del préstamo de una manera que el banco considera importante. En general, los mercados no walrasianos comparten esta propiedad: la expectativa sobre la calidad de un bien (o servicio) que se demanda u ofrece es una función de su precio.

En realidad, la teoría moderna de los mercados laborales se basa en ese axioma: la calidad del servicio laboral ofertado depende

2 La segmentación del mercado ocurre cuando el mismo bien o servicio opera bajo dos mercados distintos, lo cual implica la existencia de dos precios del mercado. La lógica económica de esta situación origina un efecto en la creencia de los compradores y vendedores, que estos bienes y servicios son diferentes en algunos aspectos (riesgo, confianza). Esta situación se debe al problema de información incompleta. Otra razón para esta diferencia, es la existencia de normas legales (derechos formales de propiedad en contraposición de los derechos informales de propiedad). Los mercados segmentados pueden operar como mercados walrasianos o no walrasianos.

del salario real que los empleadores pagan (Bowles, 1985; Shapiro y Stiglitz, 1984; Solow, 1990). Aunque hubiera trabajo en abundancia, los empleadores seguirían enfrentando problemas para obtener una oferta de trabajadores confiables y disciplinados. Los salarios elevados inducen a los trabajadores a satisfacer estos requerimientos. En este caso, ya no existe un problema de selección adversa y el efecto del incentivo ya no es perverso. Un exceso de oferta de trabajo es, sin embargo, el resultado de esta lógica. El exceso de oferta laboral opera, entonces, como un mecanismo de disciplina laboral.

En el caso de los mercados de seguros, la teoría mantiene lineamientos similares. Los precios altos (premios) atraerán a las personas que ofrecen el mayor riesgo. El efecto de la selección adversa significará la exclusión de las personas de menor riesgo del mercado de seguros, quienes luego serán inducidos a buscar formas de auto-seguro. Pero, sobretodo, los mercados de seguros no existirán para riesgos que no se puedan medir, es decir, donde la distribución de probabilidades de los eventos sea desconocida. En este contexto, las compañías de seguros no estarán en capacidad de realizar cálculos actuariales. Por ejemplo, los riesgos que enfrentan los campesinos por las variaciones de clima no serán asegurable. Así como en el caso del mercado de crédito, las pequeñas unidades serían excluidas de los mercados de seguros.

En suma, los individuos que participan en los mercados walrasianos son excluidos del intercambio porque su ingreso real, o su capacidad productiva, es muy bajo; las cantidades que ellos demandan u ofrecen, a los precios vigentes en el mercado, son muy limitadas. En los mercados no walrasianos, en cambio, las personas son excluidas del intercambio no por las limitaciones de demanda u oferta, sino por la lógica de intercambio en el mercado, la cual implica que algunas de las personas capaces y deseosas de participar sean excluidas.

Bajo el intercambio en el mercado, por tanto, el ingreso real de los individuos dependerá de su dotación inicial de activos, los precios relativos del mercado y las cantidades de bienes y servicios que este sujeto pueda intercambiar en los mercados no walrasianos. En un sistema de mercados walrasianos, el ingreso real de los indivi-

duos dependerá solamente de la dotación de activos y de los precios relativos, pues el racionamiento del mercado se hace a través de los precios. Pero, aquí asumiremos que la economía opera con mercados walrasianos y no walrasianos. Este último incluye los mercados laborales, de crédito y de seguros. Estos mercados son muy importantes en cuanto a la acumulación de activos económicos, debido a que determinan la generación de ingresos y la reducción de riesgos. Los denominaremos *mercados básicos*. Así, puede distinguirse dos mecanismos que subyacen a la desigualdad de ingresos: (a) la fijación de un conjunto de precios relativos en el sistema del mercado; (b) la exclusión de los mercados básicos.

¿Cuáles son los factores que determinan los precios relativos? El conjunto de factores exógenos mencionados en la literatura económica incluye usualmente: dotaciones iniciales de activos económicos, instituciones, tecnología, sistemas de preferencias y políticas del Estado. Nuestro marco teórico sugiere considerar los activos sociales, en forma de dotaciones iniciales, como la variable relevante. Las personas participan del intercambio en el mercado no sólo dotados de activos económicos sino de activos sociales. Para simplificar este análisis asumiremos que las variables exógenas más importantes en la determinación de los precios relativos son la distribución inicial de los activos sociales y el conjunto de las políticas del Estado. Los cambios en los precios internacionales afectarán los precios relativos domésticos a través de las políticas del Estado.

¿Quiénes serían los excluidos del intercambio en los mercados básicos? El intercambio en los mercados no walrasianos se realiza bajo condiciones de información incompleta e incertidumbre y, por ello, se basa en *promesas* (devolver el préstamo, trabajar arduamente). Así, las relaciones principal-agente (como se le denomina en la literatura) aparecerán en el intercambio del mercado. En este contexto, la dotación de activos tiene la tarea de brindar señales para el proceso de racionamiento. Por lo tanto, asumiremos aquí que la exclusión de los mercados no walrasianos no se establece por un mecanismo al azar; la exclusión dependerá de la dotación de activos sociales de los individuos. Aquéllos que se encuentran pobremente dotados de activos sociales serán más propensos a ser excluidos de los mercados no walrasianos. También la dotación de activos de los

individuos determinará su participación en alguno de los mercados segmentados.

Las políticas del Estado pueden también influir en relación al acceso de las personas a mercados no walrasianos. Este sería el caso si la cantidad de bienes y servicios a ser racionados en los mercados no walrasianos dependiera de las políticas del Estado. Por ejemplo, las políticas del Estado determinan el nivel de la actividad económica, la cual a su vez determina el nivel de empleo, y de esta manera la cantidad de trabajos a ser racionados entre los trabajadores. Las políticas del Estado también determinan el nivel de la oferta del crédito, y por lo tanto el monto de crédito a ser racionado.

Para un conjunto dado de políticas del Estado, cuanto mayor sean las dotaciones de activos, y mayor la cantidad de bienes y servicios que el individuo pueda adquirir en los mercados no walrasianos, mayor será su ingreso real. Si el individuo es excluido de los mercados laboral, de crédito y de seguros (o enviado a mercados segmentados de menor rentabilidad) su ingreso será menor y más riesgoso. Su capacidad para acumular activos económicos disminuirá.

Por lo tanto, la causa última de la desigualdad de ingresos sería la distribución de las dotaciones iniciales de los activos sociales y las políticas económicas del Estado.³

En esta economía, ¿cómo operaría el mercado laboral? En este mercado, se determinan las siguientes variables: la cantidad de empleo asalariado, los salarios reales y las ganancias. Dada la oferta laboral, la cantidad del excedente laboral quedará determinada. En una economía sobrepoblada, la cantidad del excedente laboral adquiere la forma de desempleo o de empleo independiente (campesinado y trabajadores urbanos independientes en unidades pequeñas). Desde nuestra teoría se deriva lógicamente que los ingresos

3 El conjunto de relaciones de este modelo teórico se puede resumir de la siguiente manera: Supongamos que $I_j = f(S_j, Q_j, P)$, donde I_j es el ingreso real del individuo j ; S_j sus dotaciones de activos sociales; Q_j la cantidad de bienes y servicios que él puede adquirir en los mercados no walrasianos; y P el conjunto de precios relativos del mercado. Si denominamos X al conjunto de políticas del Estado, postulamos que $P = g(S_j, X)$ y $Q_j = h(S_j, X)$. Luego, tomando en cuenta la solución del Equilibrio General, la función f se convierte en $I_j = F(S_j, X)$.

de los trabajadores independientes deberán ser menores que los salarios. Esta diferencia de ingresos entre los trabajadores es necesaria para el funcionamiento del sistema económico porque crea un sistema de incentivos por el cual los trabajadores buscan y prefieren un empleo asalariado. La consecuencia lógica es que los excluidos del mercado laboral se convierten en los más pobres dentro de la sociedad (Figuroa, 1992).

¿Quiénes son los excluidos del mercado laboral? Para un tipo de calificación laboral dado, los trabajadores con los más bajos activos culturales estarán más propensos a ser excluidos. Los grupos sociales que pertenecen a diferentes subculturas dentro de la sociedad serán vistos por los empleadores como los trabajadores menos confiables. Debido a las barreras culturales, incluido el idioma, los empleadores podrían considerar que el costo de extraer el excedente económico de estos trabajadores sería mayor. Así, a través del funcionamiento del mercado laboral, las personas que soportan un estigma social serán ubicadas al final de la línea en el proceso de racionamiento del empleo asalariado. La tasa del excedente laboral variará de acuerdo a las características étnicas y culturales de los trabajadores.⁴ Más aún, cierta proporción del excedente laboral se convertiría en “mano de obra superflua”, es decir, en personas que no cumplen ningún papel en el mercado laboral, ni siquiera como parte del desempleo que es necesario como mecanismo de disciplina laboral.⁵

La mayor parte del excedente laboral será también excluida de los mercados de crédito y seguros. Los bancos y las compañías de seguros no creen que hacer negocios con trabajadores independientes en unidades pequeñas (urbanas y rurales) sea de mucha rentabilidad. Para los trabajadores que conforman el excedente laboral,

4 Esta proposición teórica es consistente con los datos de los Estados Unidos sobre el desempleo, donde la tasas de desempleo en relación a la población negra usualmente se duplican con respecto a la de los blancos (Barro, 1990; Tabla II.2, p.261).

5 En nuestra teoría, las exclusiones del mercado están relacionadas con los activos culturales de los trabajadores, las cuales operan como mecanismos de racionamiento en los mercados laborales no walrasianos. Dasgupta (1993) ha desarrollado otra teoría donde el mercado laboral es walrasiano y las exclusiones están relacionadas a las categorías nutricionales de los trabajadores.

éste es el segundo mecanismo de la exclusión del mercado. Ellos no pueden escapar de convertirse en los más pobres.

Por tanto, el mecanismo esencial del mercado que genera la desigualdad de ingresos en esta economía opera a través del mercado laboral. Nuestra teoría determina que la solución de los precios y cantidades en el mercado laboral implica una cierta distribución del ingreso entre las ganancias, los salarios y los ingresos de los trabajadores independientes; también explica la exclusión de un segmento de la fuerza laboral del empleo asalariado y de los demás mercados no walrasianos.

En un mundo de incertidumbre, la desigualdad económica persistirá e incluso se incrementará en esta economía debido a la naturaleza concentradora (*unequalizing*) del intercambio en el mercado. Existen varias razones para este efecto: (a) las personas con ingresos altos ahorrarán y acumularán activos en cantidades mayores; (b) los ricos podrán embarcarse en proyectos que arrojen buenas ganancias y que sean de alto riesgo, pues su capacidad para absorber riesgos, y de lograr más rentabilidad, será mayor; y (c) los pobres estarán excluidos de los mercados básicos como son el laboral, de crédito y de seguros.

2.2 Exclusión política

(a) Poder político y legitimidad

La política se refiere al ejercicio del poder en el espacio público de la vida social. Las relaciones políticas implican una forma de poder que abarca el conjunto de la sociedad, más allá de sus formas particulares, como el poder económico empresarial. El poder político descansa en múltiples factores. Algunos de ellos se basan en el uso de la fuerza, otros en la adhesión a objetivos y valores comunes. El ejercicio del poder político se afianza mediante una combinación de coacción y consenso. El consenso plantea el problema de la legitimidad, vale decir la capacidad de una élite de justificar su atribución como gobierno y obtener la aceptación de su poder por parte de las mayorías. La legitimidad no se da espontáneamente; por el contrario, es el resultado de luchas políticas e ideológicas; se sustenta en

procesos que desbordan la esfera política, tales como el llamado a la tradición, la referencia a códigos ético-morales, el manejo socialmente aceptable de los recursos económicos, el carisma personal, etc.

El poder político basado en esta combinación de coacción y consenso se plasma en las instituciones. Estas establecen las pautas de comportamiento y las reglas de juego que los ciudadanos reconocen forzosamente o con algún grado de consentimiento. Las instituciones establecen las obligaciones y los derechos. Las obligaciones expresan los vínculos que sujetan a las personas a comportarse de una manera regulada. Los derechos expresan las libertades y recursos con los cuales las personas pueden contar para desarrollar sus capacidades; implican el reconocimiento y el reforzamiento de sus poderes, y la delimitación de poderes de unas respecto al poder de otras. En tanto que representan un orden legítimo y estable, las obligaciones y los derechos contribuyen a que la conducta de los sujetos sociales sea más predecible. El orden institucional puede contribuir a generar una capacidad de acción colectiva más eficiente, especialmente en el terreno de las transacciones económicas, y sentar la base de una mayor gobernabilidad y estabilidad del Estado. La implementación de las obligaciones y de los derechos supone la intervención a una estructura colectiva y administrativa eficiente capaz de imponer la coacción jurídica. Pero también depende de la legitimidad del poder.

Las élites buscan limitar las capacidades de los sectores sociales que puedan afectar sus privilegios. Tienden por lo tanto a excluir políticamente. Pero también, requieren apelar a ciertos valores, compartir ciertos poderes y reconocer ciertos derechos para legitimarse. No pueden construir su hegemonía solamente sobre la base de la exclusión política; pero buscan restringir el alcance de los derechos y del poder político de la mayoría. Una manera de lograr esta restricción es por medio de la distribución de prebendas a determinados grupos, desconociendo sus derechos básicos y capacidades propias, y manteniendo así la relación de dependencia (práctica clientelística). Otra forma consiste en movilizar las expectativas de algunos sectores sociales y corresponder parcialmente a sus reivindicaciones, con el objetivo de constituir nuevas correlaciones políticas (práctica populista).

En suma, la exclusión política es una tendencia permanente derivada del ejercicio del poder por parte de las élites defensoras de privilegios. Pero esta tendencia es contrarrestada por los límites que tiene el ejercicio de pura coacción, y la necesidad de un nivel de consenso para gobernar. La resistencia a la exclusión política depende de la capacidad de los sectores sociales subalternos de movilizar recursos de poder, conquistar derechos y afianzarlos mediante su institucionalización política. Las élites pueden reconocer las aspiraciones populares para salir de una correlación de fuerzas desfavorable o para consolidar una institucionalidad política más estable. También pueden hacerlo por adhesión a valores democráticos.

(b) *Ciudadanía, derechos y democracia política*

La exclusión política nos remite al problema de la ciudadanía y del ejercicio de la democracia. La ciudadanía está definida por la pertenencia a una sociedad política. En el Estado-nación moderno, la ciudadanía se sustenta en la aplicación de tres generaciones de derechos básicos.

La primera comprende los *derechos civiles y políticos*. Los derechos civiles llamados también “individuales” comprenden la libertad de residencia, de expresión y de creencia, el derecho a la propiedad, el derecho a celebrar contratos y el derecho de asociación. Los derechos políticos (o cívicos) consisten en el derecho a participar en las elecciones y a ser elegido en un cargo público. Son marginados de la ciudadanía quienes no pueden ejercer total o parcialmente tales derechos, por su condición de extranjeros, raza, sexo, edad u otro pretexto. La vigencia universal de los derechos civiles y políticos, si bien da ventajas a los sectores que disponen de mayores recursos iniciales, también favorece la lucha de las mayorías menos favorecidas por sus reivindicaciones en otros terrenos, como la educación y los derechos laborales.

La segunda generación de derechos se refiere a los *derechos sociales y económicos* que incluyen la salud, la educación, el trabajo, la seguridad social y la vivienda. Estos derechos tienen como objetivo asegurar las necesidades básicas y brindar posibilidades de desempeño de las personas a lo largo de su vida, a proteger a los sectores

más vulnerables de la sociedad y a mejorar la igualdad de oportunidades. Implica tomar en cuenta la dimensión social de la propiedad y de las relaciones de trabajo. Su ejecución descansa en el desarrollo de las capacidades económicas de la nación y la justa distribución del fruto del progreso. Demanda una intervención positiva del Estado en la políticas para la asignación de recursos, especialmente los requeridos para acceder al empleo, el crédito y al seguro.

Los derechos sociales y económicos responden a los principios de la igualdad de oportunidades, así como de la solidaridad. En la compleja sociedad moderna, la solidaridad requiere ser atendida no sólo a través de las relaciones primarias, sino también por instituciones públicas, a nivel local, nacional e internacional. La importancia de la intervención del Estado en este terreno consiste en establecer un mínimo para todos. Sobre este “piso”, cada individuo y grupo particular puede avanzar hacia niveles superiores de logros, de acuerdo a sus propios méritos.

La tercera generación de derechos corresponde a la *supervivencia y desarrollo de la vida cultural de los pueblos*. Estos derechos apuntan a la defensa de la identidad de las colectividades regionales y étnicas, el respeto de su medio ambiente y la garantía de condiciones de paz. Apelan a principios tales como el respeto a la pluralidad cultural y la equidad con las futuras generaciones.

Este conjunto de derechos se sustenta en dos grandes principios que apuntan hacia direcciones diferentes: la autonomía de la persona y las libertades políticas; la igualdad y la justicia social. Dichos principios no se compatibilizan por sí solos. La libertad puede llevar a la desigualdad real. La igualdad socio-económica no se compatibiliza necesariamente con la libertad y la igualdad política. El problema a resolver consiste precisamente en combinar principios cuya coexistencia implica tensiones. La idea central que sustentamos aquí es considerar a la democracia como la vía óptima para resolver el problema de viabilizar la entrega combinada de los derechos fundamentales. Esta es uno de los elementos indispensables para afrontar la exclusión social y construir la integración social.

En este trabajo, la democracia se define en primer lugar como un procedimiento institucional de la libre elección de los gobernantes.

tes por los gobernados. La existencia de tal procedimiento es fundamental, pero implica una serie de condiciones: el acceso de todos al voto; la posibilidad de elegir a candidatos no impuestos sino genuinos representantes; la vigencia de las libertades individuales y la participación activa de los interesados. Estas condiciones nos remiten a tres dimensiones básicas de la democracia: la representatividad de los dirigentes, el ejercicio de la ciudadanía y el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana. Es la interdependencia de estas dimensiones la que constituye la democracia (Touraine, 1994).

La representatividad de los gobiernos se fundamenta en el reconocimiento de la pluralidad de los actores sociales y la multiplicidad de sus conflictos de intereses. Supone aceptar la autonomía de la sociedad civil y de las relaciones sociales respecto al Estado. La ciudadanía consiste no sólo en el reconocimiento de los derechos civiles y políticos, sino también en sentirse parte de una sociedad política, más allá del grupo familiar, étnico-cultural, religioso o laboral, y aun más del interés individual. El respeto de los derechos fundamentales de la persona humana es imprescindible para proteger el verdadero sentido de la democracia y establecer límites a los poderes de los responsables en el gobierno. También es esencial cuando se trata de la violencia terrorista.

En suma, podemos decir que la exclusión política es básicamente el resultado de un déficit de democracia.

(c) Entrega formal y real de los derechos

Uno de los problemas recurrentes en América Latina lo constituye la brecha entre el reconocimiento de derechos formales y su entrega efectiva. Esta brecha se sustenta en las tensiones ya señaladas entre la defensa de los privilegios y el reconocimiento de principios de igualdad, entre el ejercicio de un poder político excluyente y las exigencias de legitimidad.

Tal divorcio alcanza primero el ejercicio cotidiano de los derechos civiles, traduciéndose en actitudes discriminatorias, no sancionadas jurídicamente, pero enraizados en los comportamientos prácticos. Estas actitudes discriminatorias operan particularmente en

los mercados básicos, las relaciones laborales, la administración pública y en la administración de la justicia. Los sectores más vulnerables a tal discriminación cívica son aquéllos que disponen de menos activos económicos y culturales, sobre todo las categorías de personas que son víctimas de prejuicios étnicos o raciales.

La expoliación de los derechos políticos se traduce en diversas formas abiertas y encubiertas, que van desde el fraude electoral hasta la manipulación de la información, pasando por la suspensión de estos derechos, por los golpes militares y la imposición de situaciones de excepción.

Un elemento clave para explicar la limitada entrega de los derechos cívicos y políticos en América Latina se encuentra en la extrema concentración del poder económico de las clases dominantes, asociada a su precaria capacidad de consolidar una hegemonía y una institucionalidad política. Ello se traduce en la ineficacia de las instituciones encargadas de la administración de la justicia, especialmente cuando se trata de defender los derechos de los sectores de menor ingreso y de menor prestigio social.

El divorcio entre la formalidad y la realidad es notorio en el caso de los derechos económicos y sociales. La entrega efectiva de estos derechos guarda relación con la repartición del excedente producido nacionalmente; incide sobre la estructura del gasto público y de los impuestos, las políticas salariales y la organización de los sistemas de seguridad social. En América Latina, la mayoría no tiene acceso a los derechos económicos y sociales básicos supuestamente garantizados por el Estado. Para explicar este hecho, tenemos que tomar en cuenta la convergencia de dos fenómenos: por un lado, las profundas desigualdades sociales y la capacidad limitada e inestable de distribución de las economías; por otro, la importancia del populismo como lógica de legitimación de los gobernantes, debido a la precariedad del poder de los sectores dominantes, la debilidad de las instituciones del Estado, y la necesidad de responder parcialmente a las presiones de los sectores populares. (Los regímenes populistas latinoamericanos entraron en crisis, pero su lógica sigue combinándose con las políticas neo-liberales y con nuevas modalidades de clientelismo).

La débil legitimidad del poder y la precariedad de las instituciones del Estado en América Latina se traducen también en el fenómeno de la informalidad. Este fenómeno expresa la presencia de demandas populares que responden a necesidades y aspiraciones consideradas como “legítimas” (vivienda, empleo, etc.), pero que no encuentran respuesta en el marco jurídico del Estado. Ante la insuficiente capacidad coercitiva de las instituciones públicas, los grupos portadores de estas demandas intentan y logran desbordar dicho marco.

La informalidad está asociada a una situación de inseguridad jurídica (De Soto, 1986). Esta situación afecta particularmente a los sectores sociales más pobres, pero alcanza también a la mayoría de los agentes económicos. Tal inseguridad refuerza la importancia de las relaciones personales de mutua confianza sustentadas en lazos de parentesco, grupos étnicos y otras redes sociales. La persistencia de este tipo de relaciones en la competencia económica se explica por su capacidad de reducir costos de transacción, dadas las condiciones de incertidumbre contractual y de precariedad institucional en las cuales operan los agentes económicos (Landa, 1993).

En resumen, sugerimos las siguientes relaciones entre la institucionalidad política y la exclusión social. Primero, si bien la institucionalidad política contribuye a reproducir y consolidar relaciones de poder y los privilegios consiguientes, también tiene efectos contrarrestantes frente a la exclusión social, por la necesidad que tienen las autoridades de legitimarse. Segundo, la institucionalidad política tiene efectos positivamente integradores en la medida que signifique el reconocimiento de derechos básicos que responden a la vez a criterios de libertad y de igualdad de oportunidades. La compatibilización de estos criterios exige una institucionalidad democrática. Y, tercero, la precaria legitimidad y la inestabilidad de las instituciones políticas repercute negativamente sobre la entrega efectiva de los diferentes tipos de derechos, así como sobre su capacidad de contrarrestar la exclusión social.

(d) Distribución de los derechos

¿Por qué existen los derechos universales en una sociedad capitalista? Okun (1975) argumentó que una democracia capitalista

opera con una doble norma: el sistema del mercado genera desigualdad, pero el sistema político predica la igualdad. ¿Cómo se resuelve esta contradicción? El mismo Okun propuso la teoría que indicaba la solución de esta contradicción a través de la introducción de derechos en el sistema, los cuales establecen límites a la desigualdad. Los derechos hacen viable una sociedad.

¿Cuáles son los factores que determinan el conjunto de los derechos en una sociedad capitalista en particular? Conceptualmente, podemos distinguir los factores de demanda y oferta. La presión social, la tolerancia a la desigualdad, la cultura de la desigualdad, el grado de democracia, y el nivel de ingreso de los pobres podría considerarse entre los factores de la demanda. El nivel de capacidad productiva de la sociedad (la frontera de la producción), las preferencias de las clases gobernantes para asignar los escasos recursos para la producción de derechos en forma de bienes, y los acuerdos internacionales podrían considerarse entre los factores de la oferta. Cuanto mayor sea la presión de demanda y oferta, mayor será el conjunto de derechos.

Para el corto plazo, postulamos que el ciclo económico es la variable exógena más importante para explicar las variaciones en la *entrega efectiva* de un conjunto dado de derechos. Los periodos de auge económico serán favorables y los periodos de recesión serán desfavorables.

¿Cómo se distribuyen los derechos universales? La mayoría de los derechos se garantiza a través del presupuesto fiscal. Este es claramente el caso de los derechos económicos, que adquieren la forma de bienes y servicios que son suministrados por el Estado como bienes públicos (escuelas, servicio de salud, alimentación y vivienda). Algunos de los derechos que no son económicos también son financiados a través del presupuesto fiscal, como bienes públicos, tales como el derecho al voto, el derecho de justicia y la protección social. Estos bienes y servicios se extraen del mercado y se distribuyen a la población en forma de derechos. El objetivo es no permitir que el dinero compre todo en la sociedad. Sin embargo, no siempre se logra este objetivo debido a la transgresión del dinero en la distribución de los derechos.

La exclusión de algunos derechos universales crea diferentes categorías de ciudadanos. Las personas están excluidas de algunas etapas del proceso político. ¿Quién estaría excluido de un conjunto dado de derechos universales y por qué? ¿Existen razones teóricas para creer que aquéllos que están excluidos de algunos derechos básicos representan al mismo grupo social que está excluido del acceso a los mercados básicos? ¿La exclusión de los derechos también depende de las dotaciones de activos de los individuos? Aquí la cuestión se refiere a la *exclusión efectiva* de un derecho, en vez de la *inclusión formal*. A pesar que las élites buscan una legitimación política a través del establecimiento de algunos derechos universales, postulamos que las élites políticas tienen incentivos para excluir a las personas de los derechos. En ausencia de los derechos universales, se utilizará el presupuesto del Estado para obtener apoyo político, en una relación clientelística.

Los derechos más importantes a discutir son dos: el derecho a la propiedad y el derecho a la protección social. El derecho a la propiedad es esencial para el funcionamiento eficiente del sistema del mercado, como lo ha señalado Coase (1988). También, este derecho es esencial para lograr entender la desigualdad social. Si los derechos legales de la propiedad privada no se encuentran garantizados, los contratos de intercambio de bienes no pueden ser legales. Como resultado, los “contratos informales” y los “mercados informales” surgirán. La segmentación del mercado se producirá en muchos casos por la falta de los derechos de propiedad. El mercado de crédito constituiría otro de estos casos, al no ser posible usar la propiedad como garantía debido a la falta de títulos legales. Asumimos que son los pobres quienes tienen mayor deficiencia de estos derechos porque el costo relativo para obtener los derechos legales de propiedad está fuera de su alcance.

La protección social o la seguridad social representa otro derecho básico en el sistema capitalista. Las personas encuentran maneras de asegurar los riesgos asociados a la salud y a los flujos de ingresos mediante el acceso a un seguro de salud, seguro de empleo o pensión de jubilación. Sin embargo, este derecho no es universal en esta sociedad particular, donde la cobertura usualmente es limitada. ¿Quiénes están excluidos de estos derechos? Una práctica co-

mún es incluir en estos programas de seguros sólo a los asalariados, de tal manera que los empleadores puedan contribuir al financiamiento de estos derechos. Esto también tiene una lógica económica: los empleadores crean un sistema de incentivos para que los trabajadores busquen empleos asalariados. Luego, los excluidos de los empleos asalariados también resultarán excluidos de estos derechos.

2.3 Exclusión y redes culturales y sociales

En cualquier proceso de exclusión, el componente cultural está usualmente presente. Este componente, que es eminentemente cualitativo, porque pertenece a la racionalidad de los agentes culturales, ni es visible ni es tangible. El análisis de la exclusión tiende a menudo a ignorar la dimensión cultural pero cuando ésta es incluida aparecen ciertos riesgos teóricos así como nuevas oportunidades. La comprensión de las contribuciones y limitaciones potenciales del factor cultural hará posible elaborar un modelo teórico más apropiado para explicar la exclusión.

En primer lugar tomaremos en cuenta las contribuciones potenciales. El concepto de “exclusión social” necesariamente requiere de la interacción de dos actores sociales. Estos actores pueden ser individuos, unidades domésticas y/o familias, grupos sociales, grupos étnicos, o clases sociales. Podemos distinguir entre estos actores sociales el “excluidor” y el “excluido”. Entre ellos existen instituciones y agentes sociales y culturales que llamaremos los “intermediarios”, quienes articulan el funcionamiento de la sociedad en medio de relaciones de “exclusión” o “inclusión”. Estos intermediarios pueden evitar, reducir, aumentar o acelerar las interacciones entre los “excluidores” y los “excluidos”.

El concepto de exclusión social es en realidad muy flexible para captar la realidad, describir y analizar varios grados de exclusión. Los conceptos de exclusión-inclusión y excluido-excluidor pueden aceptar grados altos, moderados o bajos. El concepto de exclusión tiene también un carácter más dinámico o móvil respecto a otros, como la marginalización, la dependencia, la desigualdad y la segregación, etc. en tanto que cambia con el tiempo. También varía con el ciclo de vida de la persona o el grupo.

El concepto *por sí mismo* puede sugerir la existencia de personas excluidas, excluidoras y personas integradas. Esto tiende a “excluir” los diferentes grados de exclusión que existen necesariamente dentro de una sociedad donde la movilidad social y la fusión intercultural son factores tangibles. El concepto de exclusión puede también “excluir” el uso de otros conceptos que por razones culturales pueden ser más apropiados. Por ejemplo, las relaciones horizontales y de reciprocidad forman parte del capital cultural de las poblaciones marginales, en particular el campesinado y las poblaciones indígenas. Estos conceptos pueden ser muy útiles en ciertos contextos, por ejemplo, en el caso de las relaciones sociales e inter-étnicas en las áreas rurales. Un ejemplo de estas relaciones en América Latina es el compadrazgo entre el campesino y el mestizo, personas étnicas y socialmente diferentes que sin embargo pueden establecer una relación de parentesco espiritual que implica una interacción de tareas y obligaciones de colaboración mutua y de solidaridad dentro de la familia y fuera de ella.

El fenómeno de la migración también reduce la relevancia del concepto de exclusión. Desde hace unos años, la interacción campocidadad ha sido tan intensa que el concepto requiere definirse y redefinirse permanentemente. Por ejemplo, un campesino, para subsistir, tiene que cambiar frecuentemente su centro de trabajo dentro y fuera de su comunidad; y todo esto hacerlo en un día, una semana, un mes, un año o más. Esta movilidad geográfica puede “excluir” a este sujeto de su comunidad pero también lo puede “integrar” como minero, asalariado o trabajador informal; puede estar culturalmente “excluido” en la ciudad por otros agentes culturales pero “integrado” entre sus paisanos. Este campesino puede comportarse de una cierta forma cuando está en el campo, pero cuando regresa a la ciudad puede asumir el comportamiento de un mestizo o de un cholo. Así, una persona puede asumir muchas identidades simultáneamente y esto dificulta más la tarea de clasificarlo como “excluido” o “excluidor”.

Este mismo principio se aplica a la composición étnica y racial de muchas sociedades multi-culturales cuando no se cuenta con la información necesaria para clasificar a la población por grupos de raza biológica y social, especialmente cuando existe el mestizaje. En

América Latina, el concepto de exclusión racial se aplicaría con mayor propiedad a los inmigrantes blancos provenientes de Europa y sus descendientes, o a los grupos nativos de la selva quienes se mantienen biológica y culturalmente más integrados y a su vez conforman el sector “más duro” de la exclusión.

En realidad, estas limitaciones nos señalan el peligro que enfrenta el concepto de exclusión de transformarse en una categoría meramente descriptiva. Y describir toda la trama social (en una escala de 1:1) puede considerarse sin utilidad para el análisis. Si el concepto de exclusión se usa como una categoría analítica, su contribución estará en el nivel de abstracción que puede construirse sobre ella, seleccionando *a priori* aquellas exclusiones que parecen esenciales para entender la desigualdad social, desarrollando hipótesis y sometiénolas a una verificación empírica.

Desde esta perspectiva, ¿cómo puede un componente cultural integrarse al análisis de los procesos de exclusión? Podríamos proponer que la cultura es un sistema de valores que establece una jerarquía de clases de personas, de actividades y bienes, y también de ideas (por ejemplo, democracia, desigualdad, solidaridad, egoísmo). De estos valores se derivan las normas de conducta: las personas saben qué es lo que se espera que hagan y qué no. Además, las características personales están sujetas a valores sociales de orden jerárquico. Los antecedentes familiares, la ocupación, la educación, el género, la raza son todos activos (o pasivos) que poseen diferentes valores sociales.

¿Quién establece el sistema de los valores sociales? Estos valores no se determinan por elección democrática; no reflejan la agregación de las preferencias individuales. Los valores sociales reflejan los valores de los grupos dominantes, quienes los imponen al resto de la sociedad. La lógica de esta imposición descansa en la motivación de las élites para fortalecer sus privilegios económicos y políticos. Pero el proceso es complejo.

Un actor social discrimina a otro con el objeto de defender una situación de superioridad y privilegio, justificando esta acción según un criterio supuestamente objetivo de naturaleza biológica, moral y/o cultural, como sexo, raza u origen étnico. Las víctimas de

esta discriminación tienden a interiorizar el complejo de inferioridad que se les atribuye. En algunas circunstancias, la discriminación da lugar a la segregación que mantiene distancia de una categoría de sujetos y establece áreas sociales apartadas para estos individuos, restringiendo su libertad de movimiento fuera de estas áreas. Una de las más persistentes justificaciones para la discriminación cultural y la segregación es el racismo.

Una sociedad multi-cultural y multi-étnica presentará algunas peculiaridades. Existirán muchos sistemas de valores sociales, y cada cultura tendrá diferentes sistemas de valores. Pero, esos sistemas se ordenarán de tal forma que la posición más alta corresponda a la cultura de los grupos dominantes. Debido a estas jerarquías en las culturas, las personas buscan adoptar y adaptar los valores sociales de las élites, y comportarse de acuerdo a estos valores. Pero las personas pueden estar excluidas del proceso cultural; ellos no estarán en condiciones de participar en el cambio de los valores sociales de las élites, como la modernización occidental, por sus activos culturales. La sociedad puede mostrar un progreso económico, pero es probable que la identidad nacional no acompañe este progreso. En una sociedad multi-cultural y multi-étnica, la integración cultural será lenta.

Una forma de analizar la exclusión en estos contextos sería llamar la atención sobre la exclusión que inhibe al individuo de participar en algunas redes sociales. Las redes sociales pueden ser consideradas como “clubes”. Derechos y deberes, normas de conducta, y los requisitos de ingreso son las normas a cumplir para ser miembro de un club. Existe un ordenamiento jerárquico de clubes que se determina culturalmente. La red social de la clase dominante está representada por un “club exclusivo” *par excellence*. Todos desean ingresar a esta red, pero pocos están en capacidad de hacerlo. Las condiciones restrictivas para ser miembros (según los activos sociales) crean una exclusión en forma de segregación.

¿Por qué existen los clubes? Las clases dominantes establecen condiciones restrictivas para ser miembro de algún club con el objeto de bloquear la movilidad social. Su lógica es mantener los privilegios de clase. Las reglas de discriminación y de segregación, según

las características personales, se utilizarán para este propósito. La movilidad social parcial puede darse en el resto de la pirámide social, pero no podrá desafiar los privilegios de la clase dominante. Luego, el ser miembro de un club de clase alta implicará poseer un importante activo social. Como se señaló anteriormente, este activo tiene también un elevado valor económico en el intercambio dentro del mercado.

Cuanto más restrictivos sean los requisitos para ingresar a los clubes de la clase alta, mucho menos integrada estará la sociedad. En una sociedad puramente liberal, la condición de socio de un club de clase alta constituiría solamente un problema de dinero, es decir la desigualdad económica lo sería todo.

En suma, y visto en forma global con el argumento de la última sección sobre la pertenencia a una sociedad política, se puede distinguir dos niveles de redes sociales. Primero, los derechos universales generan igualdad en los activos sociales: todos son miembros de la red nacional, todos son considerados ciudadanos. Pero la proporción de este activo social general depende de las políticas del Estado, que determinarán la entrega efectiva de los derechos. Segundo, la pertenencia a redes particulares jerarquizadas, donde las altas redes sociales brindan y requieren a la vez de activos sociales elevados, acentúa la desigualdad social. Este es un mecanismo de acumulación de ventajas para las élites. Pero, ser miembro de otras redes sociales puede operar como un mecanismo de protección social para los excluidos. Las redes sociales desempeñan por lo tanto un papel muy importante tanto en la generación como en la reducción de la desigualdad social.

Capítulo 3

Hipótesis básicas y características de la sociedad peruana

3

Hipótesis básicas y características de la sociedad peruana

3.1 El modelo analítico

El modelo convencional para el estudio de la democracia capitalista consiste en separar los diferentes procesos que tienen lugar en el funcionamiento del sistema. Así, en cuanto a la desigualdad social, se estudia el proceso económico considerando las dotaciones de activos económicos de los individuos como uno de los insumos del proceso, y una nueva distribución de los activos como uno de los resultados de este proceso. El mismo principio se aplica a los procesos políticos y culturales. Cada proceso se estudia en forma independiente.

Nuestro marco teórico es distinto comparado a ese modelo. Intentamos estudiar el proceso social total donde los procesos económicos, políticos y culturales interactúan. Los insumos del proceso social incluyen ahora la dotación individual de activos sociales, y los resultados incluyen la nueva distribución de activos sociales. De esta manera, se estudia el proceso económico tomando en cuenta las dotaciones individuales de activos sociales, no sólo de activos económicos. El mismo principio se aplica para los procesos políticos y culturales.

Nuestra fundamental proposición teórica es que la democracia capitalista opera con exclusiones en los procesos económicos, políticos y culturales. La exclusión de los trabajadores del mercado laboral es una necesidad lógica para el funcionamiento del sistema capitalista. Así, el mercado laboral opera como un mecanismo básico de exclusión social. ¿Quién estará excluido del mercado laboral? En una sociedad multi-étnica y multi-cultural, aquéllos que poseen pocos activos culturales sufrirán las mayores tasas de exclusión de los mercados laborales. ¿Quiénes estarán excluidos de algunos derechos? Los mismos que están excluidos de los mercados laborales. Así es cómo funciona el sistema social. Así es cómo se logra el orden social.

¿Cuál es el rol de la exclusión social en la generación de la desigualdad social? Una de las explicaciones sobre los factores que determinan la distribución de ingresos en una economía sobrepoblada se basa en el funcionamiento del mercado laboral (Figueroa, 1992). De acuerdo a esta teoría, en el corto plazo, el nivel de la demanda agregada determina el nivel de la demanda de trabajo, y éste a su vez determina el nivel del trabajo asalariado y la distribución del ingreso entre las ganancias y los salarios. Esta es la primera fuente de la desigualdad.

Sólo una proporción de los trabajadores excluidos del empleo asalariado forma parte del desempleo; como consecuencia de la sobrepoblación, la mayoría tiene un empleo independiente. Existe un mecanismo de racionamiento cuantitativo en el mercado laboral. Este racionamiento no se basa en factores aleatorios; depende, mas bien, de los activos culturales que poseen los trabajadores para un tipo específico de calificación. Ellos también están excluidos de otros mercados importantes como son el mercado de crédito y de seguros. Las personas que están excluidas del mercado laboral tienen necesariamente un ingreso menor que el de los asalariados. Esta diferencia es una condición necesaria para el funcionamiento del mercado laboral; de lo contrario, no habría incentivos para la búsqueda de un empleo asalariado. Esta es la segunda fuente de la desigualdad.

El sistema político no reduce las diferencias con respecto a los ingresos. Los asalariados y, especialmente, los excluidos del mercado laboral padecen ciertas exclusiones de acceso a sus derechos, ya

sea porque los derechos no son universales (p. ej. la seguridad social) o porque el acceso a estos derechos no es efectivo (p. ej. derecho a la propiedad, acceso al cuidado de la salud). Esta es la tercera fuente de la desigualdad. Finalmente, la pertenencia a redes sociales jerarquizadas acentúa la desigualdad y también opera como un mecanismo de nivelación. La desigualdad total es la agregación de estas desigualdades.

En el largo plazo, el resultado distributivo dependerá del crecimiento del stock del capital (inversión), el crecimiento de la oferta laboral y el acceso de la población a los derechos. El cambio tecnológico, tanto en las empresas capitalistas como en los empleos independientes (semejante al caso de la agricultura campesina), también ejercerá un efecto sobre los salarios y el nivel del empleo asalariado. La deuda externa y las políticas de ajuste introducidas para hacer frente a esta deuda –tanto la política ortodoxa como la heterodoxa– tienen efectos sobre la trayectoria de la desigualdad.

Dentro de este marco, la exclusión social es una categoría de análisis. No es la descripción de un *resultado* del proceso social, como sí lo es la pobreza; por el contrario, es una categoría de análisis que ayuda a explicar este resultado. Nuestra hipótesis es que la exclusión social es uno de los *mecanismos* básicos a través del cual las variables exógenas generan una desigualdad social. Una democracia capitalista es un sistema de relaciones sociales, de integración social. Sin embargo, también es un sistema que opera con exclusiones sociales; es decir, las exclusiones sociales están incorporadas en el funcionamiento del sistema capitalista.

Esta perspectiva es la que nos permite establecer las hipótesis sobre las exclusiones importantes. La exclusión de los mercados básicos (laboral, de crédito y de seguros) sería la causa de la pobreza; pero la exclusión de otros mercados, como los mercados de bienes de consumo (auto, teléfono, bienes duraderos, turismo) constituiría un efecto.

Las variables exógenas de este modelo teórico comprenden el conjunto de políticas del Estado y las dotaciones *iniciales* de activos sociales de los individuos. Por lo tanto, la historia (a través de las condiciones iniciales) tiene mucha importancia en esta teoría. Los

cambios en estas variables exógenas modificarán la trayectoria de las variables endógenas del sistema social. Los parámetros del sistema se determinan a través del funcionamiento del mecanismo del mercado, del sistema político, y de la ideología y los valores sociales de la sociedad que se establecen culturalmente.

3.2 Hipótesis básicas del estudio

Algunas predicciones empíricas se pueden derivar del marco teórico que se presenta en el capítulo 2. En una democracia capitalista, sobrepoblada y compuesta de grupos sociales multi-étnicos y multi-culturales, deberíamos observar:

- (a) La desigualdad social es muy pronunciada. Los activos económicos, políticos y culturales están muy concentrados. Aquéllos que se ubican en la base de la pirámide económica también se encuentran en la base de las pirámides políticas y culturales.
- (b) El mercado laboral opera como un mecanismo básico de exclusión social. Por lo tanto, los que no son explotados (los no asalariados) son los más pobres y representan a los grupos con el mayor grado de exclusión en la sociedad
- (c) El sistema dinámico es concentrador (*unequalizing*) en la distribución de los activos económicos. La acumulación de activos económicos (stocks) depende de la distribución del ingreso nacional (flujos) en cada periodo. En un sistema dinámico, este proceso ocurre de la siguiente manera: dado un conjunto de dotaciones iniciales de activos sociales, el sistema del mercado determina una distribución del ingreso; esta distribución del ingreso determina a su vez un nuevo conjunto de activos económicos de los individuos (a través de ahorros y acumulación de capital), el cual determinará en el siguiente periodo una nueva distribución del ingreso, y así sucesivamente. En este proceso dinámico, los ricos acumulan proporcionalmente más riqueza comparado con los pobres. La desigualdad en la distribución inicial de activos económicos se hará más pronunciada en el tiempo porque aquellas condiciones iniciales conducen a una

concentración cada vez mayor en la distribución del ingreso nacional en cada periodo.

- (d) El sistema dinámico es igualador (*equalizing*) en la distribución de activos políticos y culturales. A medida que se da el desarrollo económico, la demanda y oferta de los derechos políticos se incrementan. El proceso de modernización también tiende a igualar los activos culturales a través de la expansión de la educación y de las migraciones rural-urbanas. La trayectoria de la desigualdad total reflejará las relaciones dinámicas entre las desigualdades económicas, políticas y culturales.⁶
- (e) El sistema democrático será frágil. Las exclusiones conducen a la desigualdad, y una desigualdad excesiva crea un orden social inestable. Entonces, en esta sociedad, un incremento en el grado de desigualdad generará desorden social, dando lugar a gobiernos autoritarios. Debido a que las reglas democráticas del orden social no son consistentes con la existencia de una excesiva desigualdad, los regímenes democráticos y autoritarios se sucederán.

Las predicciones hechas según nuestra teoría de la exclusión social se contrastarán con la realidad peruana en los capítulos 4, 5 y 6. El análisis en estos capítulos se centrará sobre la exclusión económica, el acceso a los derechos y los procesos políticos, la exclusión y la cultura. No obstante que estos componentes de la exclusión se presentan en forma separada por razones de exposición, las interrelaciones se resaltan en cada capítulo y en las conclusiones.

3.3 Raíces históricas de la exclusión social en el Perú

Para entender los procesos recientes de la exclusión social y su relación con la desigualdad en el Perú, es necesario tener una información contextual sobre la historia del Perú y su estructura social.

6 Estas tendencias a largo plazo son lógicamente consistentes con la muy conocida teoría de Maslow sobre la jerarquía de las necesidades humanas. La desigualdad del ingreso genera una desigualdad social de tal manera que las personas con ingresos reales más elevados satisfacen necesidades de mayor orden, como la auto-realización, la participación en política, arte y altruismo; además consumen una canasta de bienes y servicios *cualitativamente* diferente.

Podemos identificar tres acontecimientos de ruptura social que constituyen, a nuestro juicio, las raíces históricas de la exclusión social vigente en el Perú de hoy.

Primero, la experiencia colonial ha afectado las bases productivas y la cohesión social de la población indígena; ha significado el recorte de sus derechos y una discriminación étnico-cultural cuya herencia se hace sentir hasta ahora. El trauma colonial fue prolongado por la dominación local (gamonalismo) y oligárquica de una élite criolla excluyente que privatizó el uso del Estado, no afianzó el mercado, ni aseguró la legitimidad del régimen político nacional, creando un divorcio entre el Perú oficial y el Perú real. Esta herencia colonial se expresa en el centralismo limeño y el predominio de la costa sobre la sierra.

Segundo, la modernización económica y social, particularmente desde los años 50, ha significado la incorporación de amplios sectores de la población en la economía, la ciudadanía y la cultura urbano-industrial, abriendo campo a nuevas aspiraciones y nuevas formas de intercambios, de conflicto y de regulación. Pero dicho proceso de modernización, por un lado, excluyó a los campesinos y a ciertos grupos étnico-culturales, y, por el otro, dio lugar a una nueva marginalidad urbana. Creó una combinación de exclusión e inclusión parcial dentro de un horizonte de movilización hacia la modernidad urbano-industrial.

Tercero, la crisis y el ajuste que ocurrieron en las dos últimas décadas estrecharon los canales de movilidad social, incrementaron la pobreza y la precariedad del empleo, y provocaron el deterioro de las instituciones. La mayoría de la población se sintió desprotegida por el Estado. A los procesos anteriores de exclusión, se sumó un nuevo proceso de exclusión procedente de las políticas de ajuste y desregulación aplicadas desde fines de los 70 hasta la fecha. Los nuevos excluidos comprenden: los asalariados despedidos o retirados de las empresas y de la administración pública; la clase media empobrecida, los jóvenes escolarizados enfrentados a mercados de trabajo más restringidos; los trabajadores precarios empleados en las actividades más vulnerables; y los desplazados por la violencia política.

Cada ruptura social ha dejado huellas en los procesos actuales de exclusión social, y ahora un cuarto acontecimiento de ruptura social, denominado la reestructuración y globalización de la economía, se está llevando a cabo. Los patrones nuevos de producción no están aún claramente definidos, pero todo hace preveer que la tendencia será a absorber menos empleo de los que expulsan, generando un crecimiento con exceso de oferta laboral, el cual ha de repercutir cada vez más sobre los sistemas de seguridad social y cuestionará el trabajo asalariado “típico” como factor clave de una integración social.

3.4 Características de la sociedad peruana

Perú es un país multi-cultural y multi-racial, con una estructura de clase donde los activos económicos se concentran en manos de una pequeña porción de la población. Existen muchas diferencias significativas a nivel rural-urbano pero la tendencia más notoria es el incremento considerable de la proporción de la población que vive en las zonas urbanas en los últimos cincuenta años.

Para simplificar el análisis, la estructura social del Perú se puede clasificar en cuatro grupos sociales: la clase capitalista, la clase media, los asalariados (incluyendo el sector público) y los trabajadores independientes de las zonas rurales y urbanas. Los estudios sobre la clase propietaria en el Perú de los inicios de los sesenta mostraban que la propiedad estaba muy concentrada (Bravo Bresani, 1966; Malpica, 1970). Durante las décadas de los treinta y los cuarenta, cuando la agricultura representaba el sector más importante de la economía peruana, la clase terrateniente (los llamados “barones del algodón y del azúcar”) era la principal clase propietaria en el Perú. Hacia inicios de los sesenta, la economía peruana se diversificó un poco más (pesca, minería, industria) y con ello se modificó el tamaño de la clase propietaria. Esta clase estaba, según algunos, muy vinculada a las empresas extranjeras, las cuales concentraban una porción importante de la propiedad del capital. Se ha discutido mucho acerca del carácter de esta oligarquía, pero no así sobre su tamaño: era una oligarquía que no pasaba de las cuarenta familias (Bravo Bresani, 1966; p. 58).

El estudio de Webb (1977) no sólo muestra el pequeño tamaño de la clase propietaria, sino que realiza cálculos sobre el tamaño de otros grupos de la pirámide social. A continuación de la oligarquía venía el grupo de los profesionales, lo que podría denominarse la “clase media”. Esta clase media representaba apenas el 2% de la población económicamente activa. En el tercer escalón se encontraban los asalariados, que constituían el 47% de la población económicamente activa. A continuación estaba el sector de autoempleo urbano, que conformaba el 11%. En la base de la pirámide social se encontraba el campesinado, cerca del 40% de los trabajadores.

Las evidencias recientes indican cómo la estructura social ha cambiado con el tiempo. Tres décadas después, el tamaño de la clase propietaria ha aumentado, pero la concentración de la propiedad parece continuar. En 1989, los trece grupos económicos más grandes del Perú, donde figuran once familias peruanas, generaban un ingreso equivalente al 17% del PBI (Campodónico *et al*, 1993; p. 122). El trabajo más completo que toma a la familia como unidad de análisis es el de Malpica (1989), pero se basa en datos de 1987-1988. Utilizando el criterio de propiedad de aquellas empresas que facturaban por un valor anual superior a los seis millones de dólares, Malpica identifica cerca de 330 familias que concentran el poder económico en el Perú. De este total, cerca de 80 familias están vinculadas a grupos económicos que poseen un banco.

En esta relación de familias que presenta Malpica, se puede observar que algunos apellidos de la oligarquía tradicional ya no aparecen en este grupo, mientras que nuevos apellidos de menor alcurnia (cholos, chinos, japoneses) se incluyen ahora en la lista. Ciertamente, se ha producido una cierta movilidad social. Pero, la clase propietaria sigue siendo de un tamaño muy reducido.

La “clase media” incluye principalmente a individuos con una educación universitaria completa. La característica de este grupo es su alta dotación de capital humano. El censo de 1961 calculó que 2% de la población económicamente activa tenían “algún grado de educación universitaria”, mientras que el censo de 1981 mostró que esta cifra había subido a 5%, y la cifra de 1993 a 9%. Parece que se ha dado una expansión importante en el tamaño relativo de este grupo. Pero, aún en este caso, la “clase media” peruana es pequeña.

El censo de 1961 calculó que 48% de la población económicamente activa ocupada eran asalariados. Esta proporción ha cambiado muy poco en los últimos años: 45% en 1981 y 43% en 1993 (INEI, 1994; cuadro 3, 20 p.124). Los datos del censo incluyen los empleos temporales, pero no existe forma de separarlos. Sin embargo, el uso de la misma definición, y la aplicación de los censos en meses similares, nos autoriza a utilizar esas cifras como mediciones de tendencias. También estos datos incluyen a los profesionales que se encuentran laborando en condición de asalariados. En términos de nuestra definición de “asalariados”, el nivel es entonces un poco menor, aunque la tendencia debe ser la misma.

Un cambio importante ocurrido en la sociedad peruana se refiere a la ubicación de los individuos en la base de la pirámide. Evidentemente, en términos relativos, el tamaño del campesinado se ha reducido significativamente. Este resultado, unido al hecho que la proporción de asalariados ha aumentado sólo ligeramente, implica que el grupo social que más se ha expandido relativamente es el de los autoempleados urbanos. En este sentido, la gran migración interna de las últimas décadas ha creado un “desborde popular” en las ciudades (Matos Mar, 1984).

Finalmente, es importante notar que existe un alto grado de coincidencia entre la composición de la base de la pirámide social y la identidad étnico-racial. Perú es un país multi-cultural y multi-racial. Se puede distinguir por lo menos seis grupos étnicos: los indios de los Andes, los indios de la Amazonía, negros, blancos, asiáticos, y la mezcla de razas como son el *mestizo* (indio con blanco) y el *cholo* (mestizo con indio). Además del idioma español, aún se hablan muchas lenguas nativas, como son el quechua y el aymara de los Andes, y el ashaninka en la región amazónica. Los grupos que se encuentran en la base de la pirámide social del Perú son las poblaciones indígenas de los Andes y las zonas selváticas, las denominadas comunidades campesinas de la sierra y comunidades nativas de la Amazonía. Sin embargo, este último grupo es muy pequeño.

Capítulo 4

Exclusión económica

4

Exclusión económica

4.1 Tendencias de la distribución del ingreso

Los cálculos realizados por Webb (1977) sobre la distribución del ingreso nacional para 1961 mostraron una concentración marcada. El 1% más rico, recibía el 31% del ingreso nacional; el décil más alto recibía el 53% del ingreso nacional. En el otro extremo, el tercio más pobre recibía el 5% del ingreso nacional. La distancia entre los deciles extremos era de 53 a 1. Estos datos colocaban al Perú entre los países con la mayor desigualdad, no sólo en América Latina, sino en el Tercer Mundo.

Al final de la década del sesenta y a inicios del setenta, el gobierno militar de Velasco efectuó varias reformas dirigidas a reducir la desigualdad. Las medidas principales fueron la reforma agraria, la nacionalización y estatización de las principales empresas extranjeras, la participación de los asalariados en la ganancia capitalista. Sin embargo, el efecto redistributivo de estas reformas no fue muy significativo. Las reformas no lograron modificar el orden de los grupos sociales en la pirámide de ingresos, excepto que algunos terratenientes (sin interés en otros sectores) perdieron su posición relativa; tampoco transfirieron mucho ingreso, apenas el 2% del ingreso nacional al 18% de los trabajadores, la mayoría de los cuales se encontraba en el cuartil más alto de la distribución del ingreso.

La gran mayoría de los campesinos, por ejemplo, quedaron fuera del programa de la Reforma Agraria (Webb y Figueroa, 1975).

El estudio de Webb había mostrado que entre 1950 y 1966, período de rápido crecimiento económico, la concentración del ingreso aumentó, aunque los trabajadores también obtuvieron un incremento en sus ingresos reales. Durante el gobierno de Velasco (1969-1975), donde también la economía peruana experimentó un crecimiento económico importante, este patrón distributivo se volvió a repetir. A pesar de que el patrón de desarrollo había cambiado por otro donde el peso de la industria y del sector estatal era mayor, el patrón distributivo no se modificó significativamente (Figueroa, 1982).

A partir de mediados de la década del setenta la tendencia de la economía peruana cambió de rumbo: del crecimiento a la contracción. En este largo período de contracción económica, las políticas económicas han estado guiadas por la lógica de buscar salidas al problema de la deuda externa. Las políticas de estabilización y de ajuste estructural han tenido diferentes contenidos, actores y resultados. Sin embargo, en términos de nivel de vida de la gente, un resultado de esas políticas ha sido claro: el ingreso per cápita ha disminuido continuamente. La pauperización global ha sido pues drástica. Si se compara el ingreso per cápita medio de cada régimen presidencial, y se toma el de Morales Bermúdez como base (1976-1980: 100), segunda fase del gobierno militar que se inicia en 1968, ese índice cayó a 97 en el gobierno de Belaúnde (1980-1984), a 91 en el de García (1985-1989) y a 74 en el de Fujimori (1990-1994), como se puede ver en el Cuadro 4.1.

¿Quiénes son los que más han perdido? La información disponible nos permite conocer la trayectoria del ingreso real sólo en el caso de algunos grupos sociales. Para el caso de los trabajadores asalariados, la magnitud de las caídas ha sido mayor que la observada en el PBI real per cápita. Los asalariados del sector privado tenían, en 1992, un nivel de salario real que era apenas el 35% del nivel de 1981 y el 23%(!) del nivel de 1973. Los salarios reales de aquéllos del sector público sufrieron caídas aun más fuertes: el nivel de 1992 fue sólo 10%(!) de 1981. La caída en el salario mínimo legal se ubica en una magnitud intermedia a la ocurrida en los sectores público y privado (Cuadro 4.2)

Cuadro 4.1
Perú: PBI, PBI-per cápita e inflación, 1970-1994

	Índice PBI		Inflación
	Total	Per cápita	tasa anual
			Por ciento
1970	100.0	100.0	5.6
1971	104.2	101.1	7.7
1972	107.1	101.1	4.3
1973	112.9	103.7	13.8
1974	123.3	110.5	19.2
1975	127.6	111.1	24.0
1976	130.1	110.0	44.7
1977	130.6	107.9	32.4
1978	131.0	105.3	73.7
1979	138.5	108.4	66.7
1980	144.7	110.5	60.8
1981	151.2	112.6	72.7
1982	151.5	110.0	72.9
1983	132.4	94.3	125.1
1984	138.7	96.4	111.5
1985	141.9	96.4	158.3
1986	155.0	103.2	62.9
1987	168.1	109.5	114.5
1988	154.1	98.3	1,722.3
1989	136.1	85.1	2,775.3
1990	128.8	78.8	7,649.6
1991	131.9	79.2	139.2
1992	128.1	75.3	56.7
1993	137.0	79.0	39.5
1994	154.7	87.6	15.0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) [1993], Vol. II, Cuadro 9, 2, p. 28; Cuadro 9, 26, p. 68. Para 1994, de comunicados de prensa.

Cuadro 4.2
Perú: tendencias en el ingreso real laboral (1985=100)

	Salarios Reales			Ingreso de auto-empleo
	Privado	Público	Mínimo	
1970	178.2	nd	219.4	nd
1971	193.0	nd	218.7	nd
1972	207.7	nd	231.0	nd
1973	218.0	nd	225.8	nd
1974	212.4	nd	230.0	nd
1975	201.6	nd	213.6	nd
1976	185.6	nd	196.1	nd
1977	160.2	nd	173.2	nd
1978	139.4	nd	132.0	nd
1979	133.7	nd	147.7	nd
1980	141.8	nd	182.8	nd
1981	141.4	215.6	155.9	nd
1982	148.7	197.8	143.3	nd
1983	125.2	143.0	145.8	nd
1984	111.5	125.6	116.2	nd
1985	100.0	100.0	100.0	100.0
1986	130.5	101.8	103.0	115.3
1987	139.6	124.8	113.9	126.6
1988	91.0	117.3	84.0	116.2
1989	61.2	60.5	44.6	79.5
1990	43.8	32.9	39.5	48.7
1991	49.3	16.5	27.4	32.2
1992	49.4	20.6	29.7	25.3

Fuente: Los datos de los salarios reales fueron tomados del INEI [1993], Vol. I, cuadro 6.48. El ingreso del auto-empleo fue tomado de Cuánto [1993], cuadros 13.19, p. 259.

Para los trabajadores no asalariados la información es fragmentaria. Los ingresos reales de los campesinos, medidos por sus términos de intercambio, tuvieron una evolución cíclica desde mediados de los setenta; pero en 1988 y 1989 sufrieron una caída importante. El nivel de 1989 fue sólo 23% (!) de 1980. El Instituto Cuán-

to ha calculado desde 1985 un índice de pobreza que incluye el salario mínimo legal, el ingreso de los campesinos y el de los trabajadores autoempleados en las ciudades. La pauperización de estos grupos sociales es también significativa: en base a 1985=100, el índice alcanzó una cifra de 25 en 1992.

La caída de los salarios reales no tiene paralelo con ningún otro ingreso que se haya calculado estadísticamente. En realidad, las caídas son tan drásticas en los ingresos reales que parecen inverosímiles (y están, por eso, marcadas en el texto con el signo !). Sin embargo, otros países de América Latina también muestran caídas significativas en los salarios reales. En el Perú, el valor del salario mínimo real en 1990 era sólo el 23% del valor que tenía en 1980, mientras que esta proporción era 36% en Ecuador, 40% en Argentina, 46% en México, 53% en Brasil (CEPAL, 1993; Cuadro 7, p.37). El Perú muestra una caída más pronunciada pero con un valor que no está totalmente fuera de rango.⁷

Estos datos sugieren que el orden de los grupos sociales en la pirámide de ingresos en 1993 posiblemente es la misma que la descrita para 1961. La diferencia está en que las distancias entre la clase propietaria y el resto de la economía parecen haberse alargado; mientras que las distancias entre los trabajadores parecen haberse reducido. Con respecto a 1961, la pirámide de ingresos de 1993 sería, entonces, más alargada en su vértice y más achatada en la base.

7 Hay dos problemas principales con las cuentas nacionales peruanas que implican una subestimación del ingreso nacional. Uno es el cálculo de los ingresos provenientes de la producción de la coca y el narcotráfico. Aunque esta omisión tiene efectos muy importantes sobre el nivel del ingreso nacional, su efecto sobre la tendencia debería ser menor, dado que estas actividades operan hace más de una década. No hay datos sobre la distribución de este ingreso. Nuestra hipótesis es que este ingreso ha creado nuevos ricos, pero también el ingreso ha llegado a todos los estratos del país. En el Perú no hay, al parecer, carteles como es el caso de Colombia; hay mas bien cerca de 200 mil campesinos productores de coca y muchos pequeños comerciantes de droga. El otro problema es el cálculo del ingreso por medio de remesas de peruanos en el exterior. Estas cifras deben ser muy importantes, y con una tendencia creciente, dada la magnitud de la emigración reciente. Algunos cálculos indican que las remesas llegan a 1,000 millones de dólares anuales (Altamirano, 1995). Este monto es equivalente al ingreso que se calcula por la actividad de la coca, y representa alrededor del 28 por ciento de las exportaciones.

4.2 Tendencias de la pobreza absoluta

¿Qué ha pasado con la pobreza absoluta? Al medir la pobreza, el criterio más utilizado es el del “conteo”: se establece una línea de pobreza y se cuenta la cantidad de gente que tiene ingresos por debajo de esa línea. Aunque el nivel al que se coloca la línea de pobreza es un tanto arbitraria (usualmente, el costo de una canasta de bienes de consumo que se considera de primera necesidad), su valor analítico está, más bien, en que nos permite evaluar cambios en la magnitud de la pobreza para una línea *dada*.

Las Encuestas de Medición de Niveles de Vida (ENNIV) nos permiten hacer un trazo de la evolución de la pobreza. Para una misma línea de pobreza, la proporción de pobres a nivel nacional fue de 42% en 1985, 54% en 1991, y 50% en 1994. En 1985, 54% de los campesinos eran pobres, en 1994 esta cifra subió a 68%. En Lima las proporciones son 27% y 38% respectivamente (Cuadro 4.3).

Cuadro 4.3 Perú: niveles de pobreza (porcentajes por grupos de población)			
Áreas	1985	1991 ^a	1994
Nacional	41.6	53.6	49.6
Lima	27.4	48.9	37.6
Resto urbano	41.0	n.d.	44.5
Rural	53.5	n.d.	68.2

^a La muestra no fue nacional; no es estrictamente comparable con los datos de 1985 y 1994.
Fuente: Cuánto, No. 68, Vol. 6, diciembre 1994; pp. 8-12.

Estos datos muestran que la incidencia de la pobreza en la población rural continúa siendo mayor que en la urbana. Así lo indican también los resultados del Primer Censo de Talla de Escolares entre 6 y 12 años que se realizó en 1993. Debido a que la talla permite medir estados nutricionales anormales de los niños, este censo mostró que el 48% de los niños censados sufren de desnutrición crónica en el Perú; pero esta proporción es de 35% en el medio urbano y

de 67% en el medio rural. Dentro del medio rural, los departamentos que muestran proporciones iguales o superiores a la media de 67% son todos departamentos de la sierra: Huancavelica, Apurímac, Cajamarca, Ayacucho, Amazonas, Huánuco y Cusco (Ministerio de Educación, 1994; pp. 24, 25). En suma, la sierra rural continúa siendo la región más pobre del Perú. Este resultado también implica que el grupo social más pobre del Perú (y de mayor significación cuantitativa) sigue siendo el campesinado andino.

Para Lima también se puede utilizar como línea de pobreza el salario mínimo legal de 1967, corregido por la inflación. Conceptualmente, la medición que hace el Ministerio de Trabajo sobre “subempleo” utiliza esta norma, la cual en la práctica constituye una línea de pobreza. El aumento de la pobreza es evidente: en 1980 el 26% de la población económicamente activa de Lima se encontraba debajo de esa línea; en 1993 esta cifra subió a 78% (Cuadro 4.4). El desem-

Cuadro 4.4
Lima: PEA ocupada con ingresos inferiores al salario mínimo real de 1967 y PEA desocupada

Años	Proporción de la PEA	
	Bajos ingresos	Desocupada
1980	26.0	7.1
1981	26.8	6.8
1982	28.0	6.6
1983	33.3	9.0
1984	36.8	8.9
1985	42.2	10.1
1986	42.6	5.3
1987	34.9	4.8
1988	37.0	7.1
1989	73.5	7.9
1990	73.1	8.3
1991	78.5	5.9
1992	75.7	9.7
1993	77.6	9.6

Fuente: Ministerio de Trabajo. Para 1980-91 tomado del INEI [1993] Vol. I, Cuadro 6.4, p. 589; para 1992-1993, de El Comercio, 5/3/94, p. A3.

pleo abierto en la ciudades, otro indicador de la pauperización, no muestra tendencias claras en la última década. Sin embargo, los niveles son relativamente altos, por lo menos en Lima. En 1992 y 1993 la tasa de desempleo estuvo cerca del 10%. Si se añadiera el desempleo oculto, posiblemente se llegaría a 13 o 14 por ciento.⁸

Según las encuestas de hogares que lleva a cabo el Ministerio de Trabajo, se ha encontrado que en Lima, entre 1981-86, la proporción de familias con jefe mujer es mayor entre las familias más pobres. También se ha reafirmado que la tasa de desempleo es más alta entre las familias más pobres (Dancourt, 1990; Cuadros 2.2 y 2.3). Luego, la situación de desocupación y el género (mujer) del jefe de hogar también nos permite distinguir el perfil de la pobreza.

Desde 1975 es claro que se ha iniciado un proceso de pauperización significativa en el Perú. Esta pauperización no ha sido compensada por el gasto público social (gasto dirigido a suministrar bienes y servicios públicos básicos, como educación, salud, vivienda, empleo). El gasto social real por persona en 1992 representaba apenas el 36% del valor que tenía en 1980 (Cuadro 4.5). Tampoco los programas de emergencia social y de alivio directo a la pobreza (vía FONCODES, por ejemplo), que se iniciaron después del “shock” de agosto de 1990, han tenido mayor significación frente a la pobreza creada precisamente por los programas de ajuste del actual gobierno de Fujimori (Figueroa, 1993).

4.3 Exclusión de los mercados laborales

¿Cuál es la naturaleza de la relación entre las tendencias de la pobreza y la desigualdad en el Perú y la exclusión de los mercados básicos-laboral, de crédito y de seguros? En relación a los mercados laborales, los datos del Perú parecen ser consistentes con las predicciones de nuestro modelo teórico. La estructura de la economía muestra, en realidad, una exclusión significativa del mercado laboral: 57 por ciento de la fuerza laboral estuvo marginada del empleo asal-

8 Un estudio de Dancourt (1990) encontró que el desempleo oculto (“personas que no buscan empleo porque no hay empleos disponibles” según la definición de las encuestas) representaba alrededor del 3 al 4 por ciento en Lima.

Cuadro 4.5
Perú: gasto del gobierno en educación,
salud, vivienda y empleo 1970-1992

Año	Gastos reales (índice: 1970=100)		Como proporción de (%)	
	Total	Per cápita	PBI	Gastos del Estado
1970	100	100	4.5	26.4
1971	105	102	4.6	24.7
1972	114	108	4.8	25.3
1973	127	116	4.8	24.2
1974	127	113	4.5	23.9
1975	133	115	4.6	23.2
1976	135	114	4.7	23.5
1977	120	99	4.3	19.0
1978	113	90	4.0	17.5
1979	121	95	3.9	19.0
1980	154	118	4.6	20.0
1981	153	114	4.6	21.1
1982	136	99	4.0	19.2
1983	119	85	4.2	16.9
1984	125	87	4.1	16.8
1985	124	84	4.0	16.7
1986	158	105	4.7	21.7
1987	121	79	3.4	18.0
1988	121	77	4.3	26.0
1989	81	51	4.1	25.0
1990	53	33	3.4	19.0
1991	51	31	3.2	24.0
1992	61	36	3.7	27.0

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, [1989], p. 217; y el INEI [1993].

riado en 1993. La tasa de desempleo alcanzó cerca del 10 por ciento en Lima (la ciudad más grande del Perú) en el mismo año, lo que implica una tasa mucho menor a nivel nacional. La proporción de los auto-empleados en unidades pequeñas es aproximadamente 40 por ciento de la fuerza laboral.

Un cálculo de la estructura del empleo e ingreso del sector manufacturero del Perú se encuentra disponible sólo para 1987 (Cuadro 4.6). Si consideramos que la mayoría de las empresas con menos de cinco trabajadores corresponden al grupo de los empleados independientes en el sector de subsistencia, donde los ingresos por persona son más bajos que los salarios del mercado, la proporción del sector de subsistencia es de 52 por ciento. Una estimación similar para el sector agrícola mostraría aún una ratio más elevada. El campesinado representó casi dos tercios de la fuerza laboral agrícola en 1980, la mayoría de ellos de poblaciones indígenas que habitaban en la región andina (Figueroa, 1984).

Cuadro 4.6
Perú: estructura del sector manufacturero, 1982

Categorías	Tamaño de la empresa según el número de trabajadores				Total
	1-4	5-19	20-199	200+	
Empresas (%)	139,300 (87.7)	17,100 (10.8)	2,300 (1.4)	206 (0.1)	158,906 (100)
Empleo (000) (%)	375 (52.2)	137 (19.0)	115 (16.0)	92 (12.8)	719 (100)
Participación en el valor agregado	13	13	28	46	100
Valor agregado por trabajador-índice (%)	6.9	19.0	48.6	100	
Capital por trabajador índice (%)	1.2	7.5	30	100	

Fuente: Villarán [1992], p. 132.

En términos de tendencias económicas, el Perú experimentó un crecimiento económico relativamente rápido durante los años cincuenta, sesenta y mediados de los setenta. En 1975 el ingreso per cápita se duplicó casi totalmente en relación al valor de 1950. Desde 1975, sin embargo, el Perú ha experimentado una continua declinación en el promedio del ingreso. En 1992, el ingreso per cápita sólo

alcanzó los dos tercios del valor de 1975. Este periodo se caracterizó por la inflación, alcanzando en 1988-1990 valores cerca a la hiperinflación. Considerando la recuperación significativa de 1993-1994, el ingreso per cápita de 1994 fue sólo de 80 por ciento del valor de 1975 (Cuadro 4.1).

El largo periodo de recesión económica del Perú ha significado una caída en el producto total y por consecuencia en la demanda laboral. El producto anual medio de 1988-1993 fue apenas 88 por ciento del valor correspondiente a 1981-1982, y solamente el 83 por ciento del valor de 1986-1988, como se muestra en el Cuadro 4.1. La oferta laboral también se ha incrementado en una proporción similar a la de la población en conjunto. De acuerdo a nuestro modelo, una caída en la demanda laboral, conjuntamente con un incremento continuo de la oferta laboral, ocasionaría una caída de los salarios reales, un incremento del desempleo más el empleo independiente, y a su vez una caída del ingreso por trabajador en el grupo de los empleados independientes. En particular, una mayor cantidad de trabajadores serían excluidos ahora del empleo asalariado. Estas predicciones del modelo parecen consistentes con la evidencia empírica.

El Cuadro 4.2 mostró que los salarios reales han caído casi continuamente desde mediados de los setenta. También mostró una declinación en el ingreso medio de los trabajadores autoempleados. La tasa de desempleo no mostró un modelo claro. Por otro lado, los datos del censo de 1972, 1981 y 1993 nos permiten mostrar el incremento de la tasa de exclusión tomando como referencia el empleo asalariado, como un porcentaje de la fuerza laboral en total. Para el Perú estas tasas fueron de 54%, 55% y 57%; para Lima, fueron de 35%, 35% y 44%.

Los niveles de pobreza se han incrementado durante este periodo de recesión económica. Considerando la misma definición de línea de pobreza, el 42 % de la población nacional estuvo por debajo de la línea de pobreza en 1985. Estos porcentajes fueron 54% en 1991, 50% en 1994 (Cuadro 4.3). A pesar de que no existen estimaciones globales de la distribución del ingreso de la última década, se sabe a través de los cuadros 4.1 y 4.2 que la desigualdad entre los trabajadores y los propietarios también se incrementó. Así, la ratio

de los salarios reales en el sector privado en relación al ingreso per cápita, considerando 1995 igual a 100, decreció a 57 por ciento en 1985, y más aún a 22 por ciento en 1992⁹.

El grado de concentración del ingreso laboral es probable que se haya incrementado también en la última década. En 1994, en el mercado laboral de Lima, los salarios mensuales en las empresas grandes (con 10 o más trabajadores) eran de la siguiente manera: \$7,800 los altos ejecutivos, \$2,500 los ejecutivos, \$700 los empleados, \$300 los obreros, \$250 los empleados del sector público (Ministerio de Trabajo, sin publicar; los datos sobre los altos ejecutivos se tomaron de *Cuánto*, No.71, marzo 1995; pp.3). Al mismo tiempo, el salario mínimo legal era de \$60. El ingreso medio del campesinado debe ser menor a esta última cifra.

¿Qué proporción del incremento observado en la pobreza y la desigualdad en el Perú en las últimas dos décadas operó a través de la exclusión del mercado? En relación al mercado laboral, como se indicó anteriormente, la exclusión de los trabajadores de los empleos asalariados se ha incrementado, pero la magnitud de este cambio no es marcada. Lo que realmente es significativo en el Perú es el alto *nivel* de exclusión de los trabajadores de empleos asalariados, y no así el *cambio*. De esta manera, se puede explicar el aumento de la pobreza en el Perú, básicamente, a través de la caída de los salarios reales. Durante el periodo de recesión económica en el Perú, el mayor ajuste en el mercado laboral ha ocurrido en términos de cambios drásticos en los precios relativos y no así en las cantidades. Al parecer, la recesión con hiperinflación genera una mayor redistribución del ingreso que cambios en la estructura ocupacional.

Algunos elementos de la evidencia muestran el deterioro de la calidad de empleos asalariados como otro mecanismo de ajuste. Por ejemplo, la proporción de asalariados con contratos a largo plazo de-

9 Las estimaciones realizadas por el Banco Central sobre la distribución del ingreso funcional en el Perú muestra un incremento muy significativo en la participación de las ganancias y una caída correspondiente en la participación de los salarios. Sin embargo, estas estimaciones ya no son confiables debido a que el método de recolección de datos es obsoleto, pues fue diseñado en 1960, basado en una muestra pequeña de empresas, que corresponde a la estructura de las empresas de ese año (Webb, 1989).

clínico de 59 por ciento en 1990 a 51 por ciento en 1992. El empleo asalariado tiende a ser más precario. La tasa de rotación se ha incrementado y los nuevos contratos laborales usualmente se establecen para periodos fijos.¹⁰

Otros mecanismos de ajuste para la reducción de ingresos en el mercado laboral incluyen el incremento del trabajo femenino y el pluriempleo. El trabajo femenino se ha incrementado de dos maneras: por un lado, mediante la participación de las mujeres en actividades de subsistencia organizadas en los asentamientos humanos de bajos ingresos, tales como los comedores populares (trabajo no registrado en la población económicamente activa); por otro lado, mediante su ingreso en actividades de producción de bienes y servicios valorados económicamente (trabajo registrado por la población económicamente activa). El pluriempleo constituye otro aspecto importante a considerar. Paralelamente a su ocupación principal, un porcentaje significativo de trabajadores realizan actividades complementarias generadoras de ingreso. El empleo secundario de un jefe de hogar involucra frecuentemente a otros miembros de la familia. Estos también son cambios cualitativos que se han experimentado en el empleo laboral. Desafortunadamente, existe una mínima información estadística sobre estas variables.

Como consecuencia de la recesión, las actividades de la pequeña producción, las actividades de comercio y servicios asociados al llamado “sector informal” han crecido de manera espectacular. Cualquiera sea la manera cómo se le defina, dicho mercado absorbe una porción creciente de la fuerza laboral; según el Ministerio de Trabajo, abarcaba el 33% de la población económicamente activa limeña en 1981 y el 57% en 1992 (Cuadro 5.4 *infra*). Parte de esta expansión parece explicarse a través de las estrategias seguidas por las empresas de “externalización de las relaciones de trabajo”. Esto se expresa en la multiplicación de las empresas sub-contratistas, de las de “servicios” y las cooperativas de trabajo.

Las tendencias señaladas anteriormente son desfavorables a la organización sindical. Como resultado, se observa una caída de

10 Datos tomados del Ministerio de Trabajo, *Encuesta de Hogares*, procesados por ADEC-ATC para este estudio.

las tasas de sindicalización. El porcentaje de trabajadores afiliados a un sindicato sobre el total de los asalariados ocupados en Lima Metropolitana bajó de 21 por ciento a 15 por ciento entre 1990 y 1992 (Cuadro 5.3 *infra*).

¿Cómo se presenta el problema del empleo en el futuro próximo? Las proyecciones señalan que, no obstante la previsible baja de la tasa de crecimiento de la población, la población económicamente activa crecerá muy acentuadamente —a más de 3 por ciento anual; vale decir un promedio de 280 mil personas cada año en lo que resta de la presente década. En términos absolutos, la población económicamente activa sería en el año 2020 más del doble de lo que representa actualmente. Si bien la elevada participación femenina en la fuerza laboral es un factor en este contexto, el incremento acentuado de la población económicamente activa en los años 1990-2020 será el resultado de la magnitud del estrato de población joven (40% de la población total con menos de 15 años en 1990) que está alcanzando la edad para trabajar. Como dice Wicht (1983): “La explosión demográfica se dio en los últimos cuatro decenios (anteriores a 1980); la explosión laboral recién está empezando”. Los desafíos que ello significa son considerables.

La reactivación económica de 1993-1994 no ha significado una expansión proporcional en el empleo asalariado. Ha sido “una reactivación sin empleo.” El futuro no se presenta promisorio en cuanto a la absorción de fuerza laboral. Las empresas capitalistas y el sector público incorporarán núcleos de trabajadores bien calificados y en cantidades restringidas, incrementado sus remuneraciones y sus posibilidades de promoción profesional. La mayor parte de los servicios periféricos serán sub-contratados y encargados a unidades pequeñas empleando a trabajadores precarios, sub-remunerados, con menores posibilidades de desarrollo profesional. Parece que asistiremos a un reforzamiento de la dualización del mundo laboral en torno a las organizaciones modernas, tanto del capital privado como del Estado, con una mayor competencia por acceder a mayores niveles de formación técnico-profesional. Pero, sumando los núcleos integrados y los círculos periféricos, la demanda de empleo por parte de las principales empresas y del Estado no resolverá el problema del excedente laboral si la modernización y competitividad signifi-

can, como hasta ahora, la adopción de tecnologías ahorradoras de mano de obra; por lo cual persistirá la presión para la autogeneración de empleos en actividades de subsistencia.

4.4 Exclusión de los mercados de crédito

La principal característica del crédito formal en el Perú (el sistema bancario) es que la asignación del crédito está extremadamente concentrada. En términos de sectores, el comercio y la industria manufacturera concentran el grueso del crédito: 75 por ciento en 1968, 72 por ciento en 1990 y 70 por ciento en 1993. En términos de regiones, la asignación del crédito se concentra en Lima: 77 por ciento en 1968, 82 por ciento en 1990 y 83 por ciento en 1993 (Cuadro 4.7). En cuanto al tamaño de unidades económicas, las grandes empresas se apoderan de la mayor cantidad del crédito. En realidad, los datos disponibles de uno de los bancos más grandes del Perú (sin publicar) muestra que el décil superior de deudores retiene el 74 por ciento del crédito total bancario, y el 30 por ciento más alto retiene el 92 por ciento. El coeficiente de Gini, calculado por deciles, es de 0.78.

Cuadro 4.7
Perú: concentración del crédito de la banca comercial
(porcentajes)

	1968	1990	1993
<i>Sectores</i>	100	100	100
Comercio	43	27	30
Manufactura	31	45	39
Resto	26	29	31
<i>Regiones</i>	100	100	100
Lima	77	82	83
Arequipa	3	6	5
Resto	20	12	12

Fuente: Datos de los sectores y regiones tomados de la Superintendencia de Banca y Seguros [varios], para 1968, pp. 185-187; para 1990, pp. 337-340 y p. 343; para 1993, pp. 114-117 y p. 111.

El grado de concentración se mantiene aún alto si tomamos en cuenta que, en abril de 1994, existían cerca de 7,600 empresas con deudas a bancos comerciales que sobrepasaban los \$5000 (Superintendencia de Banca y Seguros, sin publicar). Esto representa una proporción muy pequeña del total de empresas en el Perú si recordamos que sólo en el sector manufacturero, el universo de empresas era cerca de 160 mil en 1982, como se mostró en el Cuadro 4.6.

Se puede pensar que aquellos excluidos del crédito comercial pueden tener acceso al crédito comercial a través de los bancos de fomento. En realidad, los bancos de fomento cumplen con las pequeñas empresas, pero dejan a la gran mayoría de éstas fuera del crédito formal. Además, la participación de los bancos de fomento en el crédito total ha disminuido. Esta participación era de 50 por ciento en 1978, y luego disminuyó continuamente, alcanzando 25 por ciento en 1991. Además, esto era una participación de un monto mucho menor, debido a que el monto total del crédito formal, en términos reales, disminuyó durante el periodo de recesión. En 1990, el monto de este crédito era equivalente al 15 por ciento (!) del nivel de 1982 (Cuadro 4.8). Como parte de las políticas de ajuste, los bancos de fomento cerraron en 1991.

Cuadro 4.8
Perú: crédito total bancario y participación de la banca de fomento, años seleccionados

Año	Crédito real total (índice)	Participación de bancos de fomento (%)
1978	100.0	49.8
1982	163.4	42.2
1986	126.5	46.5
1987	118.4	50.0
1988	39.1	41.5
1989	26.6	33.1
1990	19.3	31.8
1991	31.0	24.5
1992	39.1	15.9

Fuente: INEI [1993], Cuadro 20, 27, p. 154.

La conclusión parece ser obvia: en el Perú la mayoría de las empresas, particularmente las pequeñas y las micro-empresas, están excluidas del crédito formal. Estas empresas deben buscar crédito en el mercado informal.¹¹ De esta manera, tenemos una segmentación en el mercado de crédito. Con la recesión económica, es probable que la tasa de exclusión de los mercados formales se haya incrementado, pero no existen datos publicados.

Estos datos muestran una consistencia empírica con nuestra hipótesis según la cual, además de los mercados laborales, la exclusión económica opera también a través de los mercados de crédito. Aquellos que son auto-empleados (tomada como la segunda opción frente al hecho de haber sido excluidos del mercado laboral) no son capaces de acumular activos económicos debido a la exclusión que sufren en el mercado de crédito. Esta doble exclusión perpetúa su pobreza relativa.

A pesar de no existir evidencia en el mercado de seguros, es absolutamente claro que la mayoría de los peruanos están excluidos de estos mercados. Como resultado, las masas deben absorber directamente los costos de los riesgos. Ellos no pueden transferir estos riesgos al mercado, y reducir su costo, como sí lo pueden hacer los ricos. Esta exclusión se considera como otro mecanismo para la desigualdad social y económica.

4.5 Conclusión

En suma, la concentración de activos económicos en el Perú es extremadamente alta. Con el tiempo, la distribución desigual del ingreso refuerza esa concentración. Los mercados laborales operan como uno de los mecanismos básicos de la exclusión del mercado. Los auto-empleados también están excluidos de los mercados de crédito y seguros. Existe una jerarquía en la estructura del mercado en el Perú. Estos hallazgos empíricos son consistentes con las predicciones de la teoría.

11 Las empresas financieras informales parecen operar bajo condiciones muy precarias y riesgosas. La bancarrota de muchas de estas empresas ha significado un rasgo muy importante para el periodo de la recesión.

Capítulo 5

Acceso a los derechos y los procesos políticos

5

Acceso a los derechos y los procesos políticos

5.1 El sistema político y el desarrollo de los derechos civiles y políticos

El análisis de la evolución y vigencia actual de los derechos civiles y políticos no puede dejar de lado la herencia colonial de la nación peruana y la persistencia, desde su independencia en 1821 hasta mediados del siglo actual, de una estructura social estamental asociada a un sistema político inestable, donde los poderes locales han coexistido con el caudillismo militar, el dominio de la oligarquía costeña y la influencia de los intereses del capital extranjero.

En la historia republicana, el derecho peruano se organizó sobre la base de un modelo constitucionalista liberal. Este modelo influyó particularmente en los códigos civiles y en la regulación de las relaciones económicas, más no en el campo del derecho penal que mantuvo un carácter marcadamente represivo. Dada las profundas brechas étnico-culturales vigentes en el país, la combinación entre el ordenamiento liberal y represivo resultó desfavorable para la población indígena, mayormente campesina. El grueso de esta población no pudo ejercer sus derechos civiles y políticos debido a la carencia de educación y la falta de garantías en los procedimientos administrativos y judiciales. De este modo, se puede explicar la ex-

poliación de las tierras de las comunidades indígenas por los terratenientes y las empresas extranjeras en el siglo pasado y parte del presente siglo.

No obstante la renuencia de la aristocracia criolla, la República introdujo una serie de derechos apuntando a la igualdad ciudadana. El tributo indígena, la mita y la encomienda, así como el uso legal de los vocablos “indígena” y “natural” fueron suprimidos al momento de la Independencia (Cotler, 1978). También San Martín decretó la libertad de los hijos de los esclavos. En 1824, Bolívar acordó la supresión de las prestaciones obligatorias de servicios de los indígenas a los hacendados y a las autoridades políticas y eclesiásticas. El mismo Bolívar, según la concepción liberal, decretó además la eliminación de las comunidades indígenas, aprobando el reparto privado de sus tierras entre sus integrantes cuyos títulos serían posteriormente otorgados a quienes supieran leer y escribir el idioma oficial, el castellano.¹² Reimplantado en 1826, el impuesto a los indígenas fue suprimido de nuevo por la revolución liberal en 1857. Este mismo año, el gobierno de Castilla decretó la manumisión de los esclavos negros.

Las medidas liberales al inicio de la República buscaban acabar con la estructura colonial estamental e integrar la población indígena a la nación. Pero se enfrentaron con la persistencia de relaciones de discriminación étnico-cultural y con el poder de las viejas y nuevas oligarquías regionales. Una parte de la población indígena, sin la protección de sus derechos comunales, fue reducida a una condición servil en el sistema de hacienda (Cotler, 1978).

En cuanto a los derechos políticos, la masa indígena fue excluida del derecho al sufragio al reservarse este derecho sólo para los que sabían leer y escribir el castellano. Recién la Constitución de 1979 reconoce este derecho a los analfabetos. Por otra parte, los procesos electorales fueron afectados por diversas prácticas de manipulación y fraudes. Pero además la entrega de los derechos políticos fue frecuentemente suspendida por golpes militares.

12 La Constitución de 1920 restableció la protección a las comunidades indígenas.

La contradicción entre los principios de igualdad republicana y la persistencia de la discriminación étnico-cultural y la existencia de relaciones estamentales creó una ambivalencia en la experiencia del derecho en el país. Esta ambivalencia se traduce en el reconocimiento formal de los derechos ciudadanos y el maltrato cotidiano que experimentan gran parte de los peruanos (Ames, 1995).

Marcado por esta ambivalencia, el proceso de afirmación ciudadana de la población fue un proceso desigual. Resultó más lento en las regiones campesinas y tuvo mayor dinamismo en las ciudades. A este proceso contribuyeron: la organización gremial de los artesanos, desde principios del presente siglo, la movilización obrera y los sectores medios. Esta movilización dio lugar a una corriente nacional-popular canalizada por el Apra que en 1930 se constituyó en partido político. Sin embargo, dicha movilización fue contrarrestada por la represión y la imposición del poder oligárquico hasta los años 50 (Sulmont, 1975).

La expansión del capitalismo y la diversificación de la economía luego de la Segunda Guerra Mundial crearon condiciones para una nueva etapa en la conquista de los derechos ciudadanos. En 1955, se reconoció el derecho de sufragio a las mujeres. Surgieron nuevos partidos políticos con aspiraciones desarrollistas y democráticas. Paralelamente, la escolarización, los movimientos campesinos, la migración masiva del campo hacia la ciudad, la sindicalización y la ocupación del espacio urbano propiciaron una participación masiva de la población marginada en la vida política nacional. Estos fuerzas sociales y políticas contribuyeron a la crisis del Estado oligárquico y a su derrumbe tras el golpe militar de Velasco en 1968.

El régimen de Velasco intentó crear nuevas bases socio-económicas para la integración nacional de la población. Su acción se centró en la reforma de la propiedad agraria así como en la participación de los trabajadores en la propiedad y su gestión en las empresas de la industria y de otros sectores productivos; en la protección de la parte laboral en las relaciones colectivas de trabajo y en el incremento de la intervención económica del Estado; también intentó revalorar la identidad cultural andina, reconociendo el quechua como idioma oficial junto al castellano. Pero dicho régimen no gene-

ró una nueva modalidad de representación política.¹³ A partir de 1975, la crisis económica destruyó su base de legitimidad, provocando una masiva movilización popular –sindical, regional y barrial– de una magnitud sin precedente en el país, movilización que se combinó con la exigencia de un retorno a la democracia (Sulmont, 1979).

El proceso de transición democrática promovido durante la segunda fase del gobierno militar dio lugar a la convocatoria de una Asamblea Constituyente que aprobó en 1979 una nueva Constitución. Esta extendió el derecho al voto a todos los ciudadanos a partir de los 18 años y estableció un modelo social demócrata que consagró una amplia gama de derechos socio-económicos e instituyó una estructura de gobiernos regionales.

Entre 1980 y 1995 se sucedieron 4 elecciones presidenciales y parlamentarias (cada cinco años), 5 elecciones municipales (cada tres años), una elección de una nueva Asamblea Constituyente (1992), y un referendun (1993). La población con derecho a votar alcanzó más de 12 millones de personas en 1995, es decir el 55 por ciento del total de la población (en 1945, era inferior al 10 por ciento). Siendo el voto obligatorio, el ausentismo en los comicios durante estos años parece muy significativo: fluctuó entre 9 por ciento y 36 por ciento.

Sin embargo, el retorno a la institucionalidad democrática en 1980 coincidió con el inicio de las acciones armadas del grupo subversivo Sendero Luminoso. Estas acciones que simbólicamente empezaron con la captura de las ánforas el día de las elecciones en una comunidad campesina de la sierra, se desarrollaron en varias de las regiones más pobres de país, extendiéndose también en las ciudades y particularmente en la capital. También apareció otro grupo subversivo, llamado Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) con una escala menor de operaciones.

13 Esta carencia se observa, en particular, en la sierra donde el desplazamiento de los grandes terratenientes afectó el sistema tradicional de dominación local –el llamado “gamonalismo”– que el gobierno intentó sustituir por un sistema burocrático. Este nuevo sistema careció de mecanismos de representación y control político por parte de la población, lo cual creó luego un vacío de poder a nivel local cuando el régimen militar perdió su capacidad de movilización social y su legitimidad política. Dicho vacío de poder facilitó la expansión de Sendero Luminoso en las provincias de la sierra en los años 80.

Los ataques armados y las acciones terroristas provocaron una creciente intervención de las fuerzas armadas, dando lugar a una escalada de violencia que afectó a amplios sectores de la población. Entre 1980 y 1994 se estima alrededor de 30 mil el número de víctimas fatales como consecuencia directa de la violencia política, de las cuales el 43 por ciento corresponden a civiles ajenos a las Fuerzas del Orden y a los presuntos terroristas (Cuánto S.A. 1994, cuadro 12.25).¹⁴ En 1983, las zonas declaradas en Estado de Emergencia representaban el 28 por ciento del territorio nacional y el 50 por ciento del total de la población, incluyendo la de Lima (29 %) (*Ibidem*, cuadro 12.38). La violencia terrorista provocó también el desplazamiento de grandes contingentes de población rural hacia las ciudades intermedias y la capital. La escalada terrorista llegó a su punto culminante en 1992, año en el cual la captura de la cúpula de Sendero Luminoso significó un marcado declive de la violencia política.

La transición democrática iniciada en 1980 creó expectativas que incrementaron las demandas de la población hacia el Estado. La globalización de los patrones culturales y de consumo difundidos por los medios de comunicación influyó también en este sentido. Pero las restricciones económicas limitaron drásticamente la capacidad del Estado de responder a esas demandas. Por el contrario, los servicios públicos se deterioraron gravemente. Ello trajo como consecuencia una creciente inoperancia de los sindicatos y de partidos político en el cumplimiento de su papel de intermediación entre las exigencias sociales y el poder político del Estado. Por otra parte, la recesión y los ajustes contribuyeron a disgregar los actores sociales organizados, especialmente los sindicatos. Desde 1990, los cinco paros nacionales convocados por las centrales sindicales fracasaron (Balbi, 1994). Los liderazgos gremiales y políticos tradicionales perdieron rápidamente sustento. La ineficacia del sistema de representación política para responder a las expectativas redistributivas de la población llevó a una desvaloración de los partidos y de la propia institucionalidad democrática. Ello generó un desencanto con el sistema

14 Sobre un total de 1,242 víctimas civiles de la violencia política en 1993, 585 corresponden a campesinos; 264 a pobladores, 77 a trabajadores, y 74 a dirigentes populares; las víctimas restantes, en proporción menor, corresponden a autoridades, comerciantes, empresarios, profesionales y extranjeros (Cuánto S.A. 1994, cuadro 12.36).

democrático en la mayoría de la ciudadanía, especialmente entre los sectores más pobres y desestructurados.

A lo anterior se suma la creciente incertidumbre creada por la inflación y el terrorismo, a lo cual se añade la corrupción y la ineficacia de las instituciones encargadas del orden público. La expansión del narcotráfico constituyó también un factor de corrosión de estas instituciones.

La inoperancia del sistema político y de los partidos políticos para responder a los problemas señalados se puso de manifiesto particularmente durante el Gobierno de Alan García Pérez, de las filas del Partido Aprista, al final de los años 80. Este Gobierno, que creó inicialmente expectativas al reactivar la producción y el empleo, perdió el apoyo de la clase empresarial y terminó corroído por la hiperinflación, el incremento del terrorismo y la corrupción. El caos económico y la inseguridad ciudadana se agudizaron junto con la desilusión y la desconfianza respecto a la clase política. El frente neo-liberal liderado por Mario Vargas Llosa, si bien cobró audiencia, representó la continuidad de la vieja política. El frente de los partidos de izquierda democrática se dividió.

Estas condiciones fueron propicias para el surgimiento de liderazgos ajenos a la clase política tradicional. El electorado se volcó hacia *outsiders*, nuevos personajes auto-proclamados “independientes”, contrarios a los partidos políticos, y cuyo carisma personal expresa las aspiraciones de la opinión pública (Cotler, 1994). Es así que resultó elegido el empresario y animador de televisión Ricardo Belmont a la alcaldía de Lima en 1989; y luego, el hasta entonces desconocido ingeniero, de ascendencia japonesa, Alberto Fujimori, a la presidencia de la República en 1990. El inesperado triunfo de Fujimori tiene que ver con la identificación de una gran parte de la población con la figura de un hijo de migrantes de origen modesto que alcanzó cierto éxito profesional por su trabajo. Esta población se distanció más bien de Vargas Llosa, identificado con la clase de los ricos apoyados por partidos tradicionales. El factor de discriminación étnica y social parece haber estado presente en esta opción.

El gobierno de Fujimori aplicó drásticas medidas de ajuste económico en 1990 y adoptó una serie de reformas destinadas a

estabilizar y liberalizar la economía, privatizar las empresas públicas, flexibilizar el mercado laboral y combatir el terrorismo. Esta política fue adoptada desde el ejecutivo, en abierta confrontación con los partidos políticos, los parlamentarios y otras instituciones desprestigiadas. El 5 de abril de 1992, Fujimori anunció la disolución del Parlamento, del tribunal de garantías constitucionales, gobiernos regionales y la reorganización del poder judicial. Todo esto con el apoyo de las Fuerzas Armadas. La mayoría de la opinión pública –hasta 80% según las encuestas de opinión– apoyó el golpe de Estado. Ese mismo año, la captura de los principales líderes de Sendero Luminoso marcó el declive de las acciones terroristas. También la inflación empezó a ceder.

El régimen de Fujimori, bajo la presión internacional, convocó a un “Congreso Constituyente Democrático” al que se encargó elaborar una nueva Constitución. Aprobada de manera ajustada por un Referendum en 1993, la nueva Constitución que fue promulgada en 1993 refuerza el liberalismo económico y el centralismo político; permite la reelección presidencial; suprime en la práctica los gobiernos regionales; reduce significativamente las obligaciones del Estado respecto a los derechos socio-económicos, especialmente en lo que concierne la vivienda, la seguridad social y los derechos laborales.

El presidente Fujimori fue reelegido en 1995 con una amplia mayoría, el 64 por ciento de los votos emitidos. Su principal opositor fue también un candidato “independiente”, el ex-Secretario General de la ONU, Javier Pérez de Cuellar, quien sólo alcanzó un 22 por ciento. Todos los partidos, incluso los de mayor trayectoria histórica como el Apra y Acción Popular, tuvieron una votación extremadamente baja, inferior a 5 por ciento para cada uno. El desgaste de los partidos, ya notorio en las elecciones anteriores, alcanzó una situación muy crítica.

El actual régimen de Fujimori ha sido caracterizado como “autoritarismo plebiscitario” (Cotler, 1994). Se trata de un poder ejecutivo centralizado y vertical –sustentado en las Fuerzas Armadas y el Servicio de Inteligencia Nacional– que se relaciona directamente con los ciudadanos a través del presidente, sin pasar por formas de representación social y política. Al parecer, este poder se legitima

mediante las elecciones y los sondeos de opinión pública; encuentra sustento en la mayoría de la población en la medida que ha tenido éxito en la lucha contra la inflación y el terrorismo, y ofrece una garantía de orden. También obtiene apoyo de los sectores populares a través de la distribución prebendista de los recursos públicos, alcanzando en particular a los sectores de la población más necesitada mediante la realización de obras que responden a sus requerimientos más urgentes. También tiene el apoyo del sector empresarial (Durand, 1994).

5.2 Cobertura de los derechos sociales y económicos

¿Con qué derechos cuentan los peruanos hoy en día? ¿Hasta qué punto estos derechos son universales e igualmente garantizados? Una atención especial merecen los derechos relacionados a la educación, la seguridad social, el trabajo y la propiedad. Se les ha seleccionado porque el acceso a estos derechos puede contrarrestar potencialmente las desigualdades en el proceso económico. Evaluamos la entrega efectiva de estos derechos, y su capacidad de reducir en la práctica las desigualdades económicas, y la vigencia de las desigualdades debido al acceso desigual a estos derechos. También se considera las tendencias en los últimos años.

(a) Cobertura de los servicios sociales básicos

El gasto público en los servicios sociales básicos (educación, salud, vivienda y programas de empleo) ha disminuido en términos relativos. Como porción del PBI, el gasto en servicios sociales ha disminuido. Mientras que esta proporción alcanzaba el 4.6 por ciento a principios de los setenta, era de 3.4 por ciento al inicio de los noventa. Como proporción del gasto total del gobierno, la caída relativa ha sido menos marcada. Mientras el 25 por ciento del presupuesto del gobierno estaba destinado al gasto social a principios de los setenta, cayó a 19 por ciento en la primera mitad de los ochenta y luego se recuperó en cierta forma alcanzando el 23 por ciento a principios de los noventa. Pero, la caída del gasto público social ha sido más importante en términos absolutos. Desde 1980, el nivel de estos gastos ha continuado disminuyendo. Como resultado, el nivel de 1992 representó solamente el 49 por ciento del valor de 1980. En términos

per cápita, la caída es aún mas significativa: el valor de 1992 no representa más del 36 por ciento del valor de 1980 (los datos se mostraron en el Cuadro 4.5).

La teoría de la determinación del *conjunto efectivo* de derechos, que se presentó arriba, predice que este conjunto se incrementaría en periodos de crecimiento económico, cuando los efectos de la demanda y oferta presionen más por los derechos, y disminuiría en los periodos de recesión. Durante la recesión, la energía social de los trabajadores se debilita y, al mismo tiempo, las políticas de ajuste económico claman por una reducción del gasto público social. La “focalización” de los gastos del gobierno hacia los pobres substituirían los gastos en bienes y servicios que se relacionan con los derechos.

La “focalización en los pobres”, una política dirigida a llegar a los pobres y sólo a ellos, se inició en agosto de 1990, como un medio para compensar los efectos negativos del programa de ajuste sobre la pobreza. Los recursos utilizados representaron alrededor del 1 por ciento del PBI en 1991-1992 (Figueroa, 1994). La “focalización” se ha convertido ahora en uno de los principales objetivos del gobierno en la asignación del gasto público social. Esto significa que una menor cantidad de recursos serán destinados a otorgar los derechos universales. Pero la “focalización” es consistente con la lógica política de un gobierno clientelista.

(b) Acceso a la educación

El acceso a la educación fue muy restringido para la población campesina hasta mediados del presente siglo. La tasa de analfabetismo a nivel nacional alcanzaba el 58 por ciento del total de la población en 1940. Desde mediados de los años 50, se ha dado el “boom de la educación” y el analfabetismo se ha reducido considerablemente, hasta llegar al 13 por ciento en 1993. Hoy, la población analfabeta se concentra en las zonas rurales y es principalmente femenina.

Los niveles de escolaridad –desde la primaria hasta la educación superior– se incrementaron de manera espectacular, situándose ahora entre los más altos de América Latina. La tasa de

escolaridad de la población de 5 a 24 años se incrementó del 65 por ciento al 73 por ciento entre los censos de 1981 y 1993. La educación fue uno de los derechos más valorados por todos los sectores sociales. Los campesinos, los mineros y los migrantes urbanos vieron en ella un medio de emancipación de su pobreza y marginación socio-cultural; una condición para progresar. Los padres invirtieron en la escolarización de sus hijos, optando por su formación profesional. En la Sierra, propiciaron su acceso al castellano más que al cultivo de sus idiomas vernaculares.

Desde fines de los años 60, la educación pública –que abarca el 90 por ciento de la población escolar– se vuelve cada vez más masiva, pero simultáneamente enfrenta condiciones crecientemente deterioradas. Aumenta la matrícula, pero disminuye el gasto público por alumno. La caída de las remuneraciones y el desmedro en la formación de los maestros afecta la calidad de la educación. El contenido de la enseñanza impartida por la mayoría de los maestros adquiere una connotación marcadamente crítica al sistema social, entrando en contradicción con los valores de integración social del discurso oficial. Por otra parte, existe una creciente brecha entre el acceso a niveles de educación superior y el acceso a empleos profesionales anhelados. Según el censo de 1993, sólo la mitad de la población con educación universitaria completa trabaja como profesional.

No obstante los desajustes señalados, aumenta la presión por acceder a niveles crecientes de educación. La gratuidad de la enseñanza sigue siendo una reivindicación popular fundamental, como lo demuestra la reacción ante la propuesta de recortarla en la nueva Constitución de 1993. Se crean cada vez nuevas universidades e institutos técnicos, sobre todo privados; los gobiernos inauguran nuevos locales escolares. El boom educativo continúa. Pero las diferencias de nivel y calidad entre las instituciones educativas resultan muy marcadas, no sólo entre el sector público y privado, sino también al interior del sector privado. El acceso a una educación de calidad y buen nivel se logra a través de una fuerte competencia. Uno de cada cinco postulantes ingresa a la universidad. La proporción es mucho menor en las universidades de prestigio.

(c) *Seguridad social*

En las últimas décadas, el derecho a la seguridad social ha sido asociado principalmente al Instituto Nacional de Seguridad Social. Organizado a partir de los seguros de los obreros y de los empleados, este sistema se ha extendido parcialmente a otras categorías ocupacionales. Alcanza al 42 por ciento de la población activa en general y al 51 por ciento de los asalariados (Cuadro 5.1).

Cuadro 5.1	
Perú: acceso a la seguridad social, 1986	
Categoría social	Cobertura (%)
<i>A nivel nacional:</i>	
PEA	42
Asalariados	51
<i>En área urbana:</i>	
Asalariados	56
Empleados	68
Obreros	54
Trabajadores del hogar	17
Independientes	14
Trab. en actividades informales	10
Ambulantes	7 ^a
<i>En área rural:</i>	
Asalariados agrícolas	28
Agricultores minifundistas	6 ^a
^a	Estimados por los autores.
<i>Fuente:</i> IPSS, Dirección General de Estadísticas (sin publicar) y Encuesta Nacional de Niveles de Vida, 1985-1986 (datos sin publicar).	

En cuanto a la protección de la salud, el 65 por ciento de la población protegida a través de las prestaciones de salud que el esquema brinda corresponde a los cónyuges e hijos menores de 18 años que dependen del trabajador (Cuadro 5.2).¹⁵ A nivel nacional, los

15 En 1984, la cobertura para los dependientes incluía: los hijos de asegurados hasta un año de edad y los cónyuges sólo por maternidad. En 1985, se amplió la cobertura: los hijos de asegurados hasta los 14 años y atención integral a los cónyuges. En 1986, se extiende la atención a los hijos hasta los 18 años de edad.

Cuadro 5.2
Perú: población protegida en prestaciones de salud
del Instituto Peruano de Seguridad Social, según tipo de asegurado, 1984-1993

Tipo de asegurado	Población asegurada									
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 ^a
APORTANTES	2,611	2,677	2,778	2,883	2,990	3,178	3,572	2,680	3,790	2,891
-Empleados y obreros	2,265	2,312	2,383	2,457	2,534	2,611	2,693	2,774	2,857	2,263
-Trabajad. del hogar	56	58	60	63	65	68	71	73	75	40
-Facultativos	87	99	114	128	144	160	177	182	188	182
-Pensionistas	203	208	221	235	247	339	461	475	489	362
-Amas de casa	-	-	-	-	-	-	61	63	65	44
-Campesinos	-	-	-	-	-	-	109	113	116	-
DEPENDIENTES	173	2,491	2,754	2,860	2,969	3,084	3,486	3,590	3,689	3,613
-Cónyuges	82	736	775	801	837	872	929	957	986	1,056
-Hijos (menor de 18 años)	91	1,735	1,979	2,059	2,132	2,212	2,557	2,633	2,712	2,557
TOTAL	2,784	5,168	5,532	5,743	5,959	6,262	7,058	7,270	7,488	6,504

Nota: En el año 1984, la cobertura de los hijos de asegurados era hasta un año de edad, y los cónyuges recibían atención por maternidad. En el año 1985, se amplió la cobertura para los hijos de asegurados hasta los 14 años de edad, y la atención integral para los cónyuges. Desde noviembre de 1986, se extiende la atención para los hijos de los asegurados hasta los 18 años.

^a 1993 cifras preliminares

Fuente: Hasta 1992: INEI. 1993: IPSS, Sub-Gerencia de Desarrollo (sin publicar). Estas cifras fueron tomadas de la Unidad de Estadística de ADEC-ATC (una ONG peruana).

fondos de jubilación cubren sólo un tercio de la población mayor de 65 años, según los datos otorgados por el Instituto Peruano de Seguridad Social.

Severas deficiencias administrativas, una constante descapitalización por parte del Estado y la hiperinflación llevaron al Instituto Peruano de Seguridad Social al borde de la bancarrota, afectando sobre todo los fondos de jubilación. Además la inflación redujo las pensiones a niveles escandalosamente bajos. En 1993, empezaron a operar las Administradoras de Fondos de Pensiones, que se basa en un sistema privado de jubilación, captando una parte de los asegurados del Instituto Nacional de Seguridad Social. Aproximadamente la cuarta parte de ellos, los de mayores ingresos, optaron por el sistema privado.

Así, los derechos a la protección social son muy limitados en el Perú. Las personas que pertenecen a programas estatales de seguridad social constituyen una pequeña fracción de la población peruana. El hecho de que la mitad de los asalariados estén incluidos en el Sistema de Seguridad Social es una clara indicación de que el empleo asalariado es precario en el Perú. La cobertura del Sistema de Seguridad Social en términos de pensiones de jubilación también es muy baja. En 1990, los dos tercios de la población sobre los 65 años de edad no tuvieron acceso a este derecho. Además, en la actualidad el monto de la pensión por persona es, para enfatizar, ridículamente bajo. En el Perú, no existe un seguro para el desempleado.

(d) *Derechos laborales*

El marco jurídico peruano ha sido prolífico en lo concerniente a los derechos socio-económicos. En el transcurso del siglo, las luchas sociales, las iniciativas de reformas de los legisladores y las políticas de los gobiernos modificaron parcialmente el marco liberal e introdujeron derechos en materia laboral y de seguridad social. La primera Ley de accidentes de trabajo se remonta a 1911; la reglamentación del trabajo de la mujer y del niño a 1918, y la limitación de la jornada de trabajo a ocho horas a 1919. Se inicia el Sistema de Seguridad Social a partir de 1936. En 1959, el Perú ratifica el Convenio número 87 de la OIT relativo a la libertad sindical y el derecho

de sindicalización. En 1961, se dan las leyes sobre jubilación y vacaciones de los obreros. A partir de 1962, el Estado fija los sueldos y salarios mínimos. En 1970, el régimen de Velasco instauró la Comunidad Industrial como sistema de participación de los trabajadores en las empresas y dio una ley protectora de la estabilidad laboral.

El Perú alcanzó una legislación avanzada en lo que concierne a los derechos del trabajo en la Constitución de 1979. En los años posteriores, estos derechos fueron recortados. Como parte de la política de flexibilización de las relaciones de trabajo, se ampliaron las facilidades para la contratación eventual y los despidos, y se establecieron mecanismos de negociación colectiva que dejan un mayor margen de autonomía a los empleadores. El giro neo-liberal se plasmó en la nueva Constitución de 1993.

El derecho a participar en las organizaciones laborales es muy limitado en el Perú. En 1992, sólo el 15 por ciento de la fuerza laboral estuvo afiliada a los sindicatos de trabajadores en áreas urbanas, y sólo un 5 por ciento en áreas rurales. De acuerdo a la ley, el derecho a la sindicalización está limitada a empresas con 20 o más trabajadores. Esta ley implicó que sólo el 63 por ciento de los asalariados tenía el derecho a la sindicalización en Lima, en 1981; esta tasa incluso disminuyó en 1993: sólo el 52 por ciento. La tasa de los sindicatos efectivos (los asalariados en empresas con 20 o más trabajadores y afiliados a los sindicatos) era de 65 por ciento en Lima, en 1981; esta tasa cayó a 50 por ciento en 1993.¹⁶ Existe un conjunto de datos desagregados de los años 1990 y 1992, y se muestran en el Cuadro 5.3.

Mientras la disminución de la tasa de sindicalización efectiva parece revelar cambios en el comportamiento de los trabajadores con respecto al valor de los sindicatos (posiblemente debido a la caída de los salarios reales), la caída en la tasa potencial de la sindicalización refleja claramente un cambio en la estructura del empleo. Como se indicó a través de los datos sobre Lima, el empleo se trasladó de las grandes empresas a las pequeñas empresas (Cuadro 5.4).

16 Estas cifras provienen de las Encuestas de Hogares llevadas a cabo por el Ministerio de Trabajo.

Cuadro 5.3
Lima: tasas de sindicalización, 1990-1992
(porcentajes)

Categorías	1990	1992
Sindicalizables/PEA ocupada asalariada	59	55
Sindicalizados/sindicalizables	60	51
Afiliados/sindicalizados	60	55
Afiliados/sindicalizables	36	28
Afiliados/PEA ocupada asalariada	21	15

Nota: Sindicalizables: asalariados en condición legal de pertenecer a un sindicato; sindicalizados: asalariados que cuenta con un sindicato en su centro de trabajo, estén o no afiliados; afiliados: asalariados que participan efectivamente en un sindicato.

Fuente: Para 1990, Ministerio de Trabajo [varios]; 1992, Garate [1993].

Cuadro 5.4
Lima: PEA según sectores: formal, informal y trabajadores del hogar (porcentajes)

Categorías	1981	1990	1991	1992
Fuerza laboral	100.0	100.0	100.0	100.0
Formal ^a	60.7	49.2	48.9	38.5
Informal ^b	32.8	45.7	46.3	56.6
Trabajadoras del hogar	6.5	5.1	4.8	4.9

^a Empresas de producción, comercio y servicios con 10 o más trabajadores; incluye profesionales independientes.

^b Unidades de producción, comercio y servicio con menos de 10 trabajadores; incluye trabajadores independientes no profesionales, trabajadores de micro empresas.

Fuente: Cuánto [1993], p.270.

Junto con la recesión económica, la flexibilización de las relaciones laborales contribuyó a debilitar a los sindicatos. Se observa una caída de las tasas de sindicalización. En Lima Metropolitana, el porcentaje de trabajadores afiliados sobre el total de asalariados empleados que eran miembros de los sindicatos disminuyó de 21 por ciento a 15 por ciento entre 1990 y 1992. Ni los empresarios ni el gobierno propiciaron una concertación estratégica con los dirigentes sindicales respecto a las políticas de ajuste; el propio liderazgo sindical se mantuvo en una posición de oposición defensiva. El desgaste de la representación sindical deja sin protección a la mayoría de los trabajadores asalariados y reduce las posibilidades sobre una institucionalización de las relaciones laborales.

(e) Acceso a los derechos de propiedad

El acceso al derecho a la propiedad merece una atención especial. En este terreno, encontramos un divorcio histórico entre dos tipos de derechos. Uno se basa en una delimitación precisa de un dominio privado; el otro se sustenta en la conquista y defensa común de un dominio colectivo. El primero corresponde al ordenamiento liberal formal; el segundo tiene importancia para la población campesina y los migrantes urbanos.

La comunidad indígena —llamada “campesina” desde la Reforma Agraria de 1969— ha sido la institución mediante la cual la población rural andina ha defendido su acceso a la tierra para subsistir. Sigue siendo un espacio de identidad colectiva y de obligaciones recíprocas, decisivo para el desempeño de los migrantes en la ciudad. La mayor parte de las tierras de las comunidades han sido adjudicadas a propietarios privados, pero la institución comunera mantiene vigencia en amplias zonas rurales andinas. Existe cerca de 5,000 comunidades campesinas reconocidas en el país, las cuales reúnen aproximadamente un tercio de las familias del país. Según una encuesta de 1984, el 33 por ciento de las familias campesinas no tenían títulos de propiedad sobre sus predios agrícolas (Cuadro 5.5).

Los asentamientos urbano-populares responden también a una forma colectiva de acceso a la propiedad. Son fruto de una acción organizada, como es la invasión de terrenos con propósitos de supervivencia y su posterior reconocimiento por parte del Estado.

Cuadro 5.5
Perú: acceso a la propiedad agrícola, 1984
(porcentajes)

Categorías sociales	Tenencia de la tierra agrícola		
	No propietario	Propietario sin título	Propiedad con título
Trabajadores agrícolas ^a			
Perú	17	50	33
Costa	14	42	44
Sierra	18	46	36

^a Independientes o patronos responsables de una parcela agrícola; el 45% de éstas son minifundos (menos de 2 hectáreas).
Fuente: Eguren, [1984].

Este tipo de acceso a la propiedad resulta fundamental para los pobres, aún cuando es precaria y vulnerable. En Lima, 77 por ciento de los pobladores poseen una casa propia, pero 43 por ciento no tienen título de propiedad del terreno donde vive (Cuadro 5.6).

La carencia de título de propiedad o la falta de registro público les limita el acceso al crédito, pero también les pone en una situación de debilidad respecto al excedente de población que sigue presionando por ocupar un lugar en la ciudad. Por ello, para los pobladores que ya han conquistado un espacio urbano por la vía de la organización, y de la movilización colectiva, la titulación privada se convierte en una nueva exigencia. En las grandes ciudades del Perú donde sigue creciendo la migración, el acceso a la propiedad ha de significar una lucha competitiva creciente y requiere de mecanismos eficaces de regulación institucional, en especial a nivel municipal.

Una pequeña parte del capital de las grandes empresas productivas pertenece a la propiedad colectiva de los trabajadores a través de las Comunidades Industriales creadas a principios de los años 70. Esta transferencia fue discontinuada en 1991. La ley prevee que los trabajadores pueden adquirir el 10 por ciento de las empresas del Estado en proceso de privatización, pero la democratización del accionariado capitalista es aún muy reducida.

Cuadro 5.6
Perú: acceso a la propiedad urbana, 1989-1991

Categorías sociales	Hogares (miles)	Posesión de propiedad urbana			
		Propietario %	Sin título %	Con título %	No propietario %
Población urbana	3200	73	29	44	27
Pobl. urbana pobre	1500	80	50	30	20
Pobladores de barrios marginales	1120	77	43	34	23

Fuente: Allou, [1989]; Cuánto/UNICEF, [1991].

En suma, la pequeña propiedad es la más precaria jurídicamente. Allí, encontramos una mayor proporción de propiedad sin título entre los minifundistas y entre los asentamientos urbanos más pobres. Sin embargo, la tendencia es hacia la reducción de este problema.

5.3 La brecha entre la integración formal y real

Como hemos podido observar, existen grandes brechas entre el marco jurídico formal y la entrega efectiva de los derechos. Las raíces de este problema son profundas. Cuatro aspectos merecen ser subrayados aquí.

En primer lugar, la entrega efectiva de los derechos está limitada por las disparidades culturales y económicas del país. La discriminación cultural afecta los derechos de los ciudadanos de origen rural, serrana y selvática. Al mismo tiempo, las diferencias entre modos de producción y entre niveles de productividad hace que los derechos económicos y sociales no puedan generalizarse. La limitación del empleo asalariado repercute por ejemplo sobre el acceso a la seguridad social y la jubilación.

En segundo lugar, la brecha entre los derechos formales y reales se deriva de la contradicción entre las exigencias de legitimación de las élites políticas y las bases económicas muy precarias con las cuales cuentan para responder a sus obligaciones políticas y sociales.

En tercer lugar, esta brecha proviene de la inestabilidad política y la falta de consolidación de una institucionalidad democrática. Tanto los derechos civiles y políticos como los derechos sociales y económicos han sido constantemente recortados por golpes militares, la imposición de estados de excepción y la restricción de las libertades constitucionales ante las amenazas de agitación social. Las huelgas son sistemáticamente declaradas ilegales. Desde principios de los años 80, la subversión terrorista y la repuesta militar vulneran la entrega de los derechos básicos, colocando a la mitad de la población bajo estado de emergencia, lo cual significa la suspensión de garantías relativas a la libertad y la seguridad personal. Los más vulnerables, en este contexto, son los jóvenes de origen indígena.

Finalmente, la falta de vigencia de los derechos tiene que ver con la ineficiencia de la administración pública y en especial de la administración de justicia. A la complejidad e inestabilidad de las normas legales se suma un sistema burocrático engorroso y desbordado, con un personal mal capacitado y remunerado. Tanto los funcionarios como los usuarios recurren a métodos informales para resolver sus problemas, métodos que frecuentemente lindan con la corrupción, como es el caso de la “coima”, métodos que perjudican sobre todo a quienes no cuentan con dinero o alguna influencia para sobornar a las autoridades. Amplios sectores desprotegidos de la población se ven obligados a usar métodos alternativos de justicia como son las rondas campesinas y los comités de auto-defensa en los barrios.

La oportunidad de constatar la brecha entre los derechos formales y reales lleva a la ciudadanía a desvalorar la institucionalización formal de los derechos, especialmente los sociales y económicos, como ha ocurrido con la elaboración de la nueva Constitución en 1993, la cual no menciona un conjunto de derechos argumentando que éstos no se cumplen o no se pueden cumplir. La Constitución aprobada en 1993 reduce la nómina de los derechos laborales y sólo indica que el Estado “reconoce” el derecho a la seguridad social (la anterior Constitución lo “garantizaba”); elimina la tendencia a la gratuidad de la salud pública y no menciona el sistema nacional de seguridad social ni el derecho de la familia a contar con una vivienda (Castro, 1993).

5.4 Percepciones de los líderes sobre la desigualdad

La dinámica del proceso político se basa en la capacidad de comprensión del fenómeno social y económico y en las condiciones objetivas. Un modelo de desigualdad puede tener diferentes interpretaciones para diferentes grupos sociales, y tal modelo, considerado inapropiado para un contexto social, no lo sería en otro contexto. Los procesos políticos en relación a la desigualdad y la exclusión social, y en particular a la importancia de los derechos sociales y económicos para contrarrestar estas desigualdades, pueden verse influenciados por las percepciones de la sociedad sobre los límites aceptables e inaceptables de la desigualdad y la exclusión, y sus relaciones en las condiciones existentes.

Con esta visión, se llevó a cabo una encuesta a 58 líderes de seis organizaciones del Perú con el objeto de obtener sus percepciones sobre la exclusión social. Los líderes entrevistados representaban a seis organizaciones: sindicatos (10), gremios populares (13), iglesias católicas (4), periodistas (3), profesionales (22) y empresarios (6).

A la pregunta sobre el grado de la desigualdad en el Perú, 52 entrevistados contestaron que la desigualdad económica era muy marcada. Ninguna otra fuente de desigualdad tuvo esta frecuencia.¹⁷ Al parecer, estos líderes consideran que la desigualdad económica es la principal fuente de la desigualdad social en el Perú.

Pero, ¿cuánto saben los líderes sobre el grado de desigualdad existente en el Perú? Se hicieron dos preguntas. Primero, se preguntó sobre la ubicación en la pirámide de ingresos de diez grupos sociales predefinidos.¹⁸ Se hizo una correlación de rangos entre esas respuestas y la respuesta verdadera. El resultado de este ejercicio mostró que sólo 22 por ciento de los líderes obtuvieron un coeficien-

17 Las otras fuentes que se incluyeron en el cuestionario fueron: política, religiosa, racial y cultural.

18 Los grupos considerados fueron: empleados de las grandes empresas, maestros, obreros de las grandes empresas, empresarios, profesionales independientes (ingenieros, médicos y abogados), desempleados, campesinos, obreros de pequeñas empresas, vendedores ambulantes, congresistas.

te de rangos igual o superior a 0.70, mientras que 54 por ciento obtuvieron un coeficiente inferior a 0.40.

Segundo, se preguntó sobre el ingreso de seis ocupaciones que son un tanto conocidas: el obrero industrial de una empresa grande, el maestro de escuela pública, el congresista, el gerente de una empresa grande y el gerente de una empresa bancaria. También se preguntó sobre el valor vigente del salario mínimo legal. Se establecieron rangos de ingreso para cada ocupación según los datos que se obtuvieron sobre los salarios del mercado vigentes al momento de la entrevista. Y en base a esos datos predeterminados se calificó el grado de conocimiento de los líderes.¹⁹

Considerando que un líder está “aprobado” si acierta cuatro o más de los seis ingresos, se logró los siguientes resultados: (a) los representantes de gremios populares y sindicatos obtuvieron las calificaciones más bajas, pues sólo 15 por ciento y 30 por ciento de los líderes respectivamente fueron aprobados; los representantes de la iglesia alcanzaron el 50 por ciento; y en el resto de los líderes, la proporción fue de 67 por ciento y 73 por ciento; (b) la razón básica que explica la calificación tan baja de los líderes de los gremios populares y sindicales reside en que desconocen los ingresos de los gerentes (Cuadro 5.7).

Los datos muestran que la gran mayoría de los líderes de la organizaciones populares desconoce lo que gana la clase dirigente del país. Sobre los ingresos de los obreros, maestros y sobre el salario mínimo vigente las respuestas se acercaron a los valores actuales. Aunque hubo diferencias entre los líderes, éstas no eran muy significativas. El resultado más sorprendente respecto a los líderes que representan a organizaciones populares y sindicatos es que tienen, en promedio, una idea del sueldo de un gerente de empresa grande o de banco que está muy por debajo de los valores reales. Aquí hay una asimetría en la información: mientras los líderes de

19 Un método similar fue aplicado por Verba y sus asociados (1987) en cuatro países avanzados: los Estados Unidos, Japón, Alemania y Suecia. El propósito fue medir las actitudes de los líderes con respecto a la desigualdad. La “cultura de desigualdad”, como otra razón para la persistencia de la desigualdad, fue la hipótesis de base. Para el caso del Perú, Anderson (1993) ha presentado un argumento sobre esta hipótesis.

Cuadro 5.7
Lima: ingresos por ocupaciones según opinión
de líderes gremiales, 1994 (nuevos soles por mes)
(valor "0" indica "no sabe")

	Salario mínimo	Obrero	Maestro	Congre- sista	Gerente Empresa	Bancos
Rango aceptable :	100-200	250-750	200-600	3000-9000	5000+	5000+
Periodista	200	500	400	4000	10000	15000
Periodista	0	0	0	0	0	0
Periodista	123	300	250	8000	20000	15000
Sacerdote	0	0	0	0	0	0
Sacerdote	132	600	250	4000	10000	10000
Sacerdote	132	200	300	6000	0	0
Sacerdote	200	400	200	1400	5000	3000
Empresario	132	400	280	7000	9000	9000
Empresario	132	360	280	7900	3500	5000
Empresario	120	0	250	10000	0	0
Empresario	132	600	300	7000	12000	10000
Empresario	152	300	200	4000	12000	14000
Empresario	130	200	230	2000	1500	1500
Sindicato	132	250	300	6500	8000	8000
Sindicato	250	350	300	5000	4000	6000
Sindicato	250	500	350	3000	2500	2500
Sindicato	250	300	250	2000	3000	4000
Sindicato	132	0	180	0	1200	0
Sindicato	210	900	230	5000	0	0
Sindicato	130	250	250	6000	6000	0
Sindicato	132	350	300	15000	0	0
Sindicato	132	150	350	30000	800	800
Sindicato	170	390	200	0	0	0
Gremio Popular	118	300	180	3000	2000	2000
Gremio Popular	125	1200	250	10000	3000	5000
Gremio Popular	120	120	200	2200	400	200
Gremio Popular	130	130	160	6000	2000	1000
Gremio Popular	132	400	180	0	12000	0
Gremio Popular	132	480	240	6000	7000	7000
Gremio Popular	132	280	230	6000	4000	5000
Gremio Popular	0	0	180	0	0	0
Gremio Popular	110	700	220	1700	700	1100
Gremio Popular	132	150	180	800	0	1000
Gremio Popular	160	200	180	6500	6500	0
Gremio Popular	79	350	200	6000	0	0
Gremio Popular	80	190	180	6000	0	0

Cuadro 5.7 (Cont.)

	Salario mínimo	Obrero	Maestro	Congre- sista	Gerente Empresa Bancos	
Rango aceptable :	100-200	250-750	200-600	3000-9000	5000+	5000+
Gremio Profesional	175	300	300	5000	0	0
Gremio Profesional	150	300	320	12000	10000	7000
Gremio Profesional	0	0	0	0	0	0
Gremio Profesional	170	170	250	17000	10000	10000
Gremio Profesional	0	483	0	0	0	0
Gremio Profesional	0	0	0	0	0	0
Gremio Profesional	132	250	300	5000	6000	5000
Gremio Profesional	133	250	280	2500	5000	3000
Gremio Profesional	0	0	0	0	0	0
Gremio Profesional	132	0	230	6000	1500	10000
Gremio Profesional	180	300	200	5000	6000	12000
Gremio Profesional	200	0	300	0	0	0
Gremio Profesional	200	300	250	3000	2800	2000
Gremio Profesional	0	0	0	0	0	0
Gremio Profesional	150	400	250	6000	6000	3000
Gremio Profesional	132	300	200	0	5000	5500
Gremio Profesional	130	500	300	6000	12000	12000
Gremio Profesional	132	400	300	8000	8000	7500
Gremio Profesional	132	500	300	6000	12000	7000
Gremio Profesional	150	300	150	4000	8000	2000
Gremio Profesional	130	500	150	12000	15000	15000
Gremio Profesional	140	600	320	12000	10000	13000

Fuente: Encuesta del CISEPA, Lima, mayo-junio, 1994.

estratos altos conocen lo que ganan los trabajadores de estratos bajos, los líderes de los estratos bajos no conocen lo que ganan estos grupos de altos ingresos.

También se preguntó sobre la percepción que tienen los líderes con respecto al grado de desigualdad en los ingresos de esas ocupaciones. La pregunta fue “¿cuánto deberían ganar?” En general, comparando las respuestas sobre “¿cuánto ganan?” y “¿cuánto deberían ganar?”, los resultados indican que, para estos líderes, la desigualdad actual es excesiva. Y eso que, en el caso de los líderes de gremios populares y de sindicatos, su conocimiento de la realidad los lleva a subestimar la verdadera desigualdad. Como consecuencia de este

resultado, el grado de tolerancia de la masas con respecto a la desigualdad puede, por ejemplo, depender del grado de información sobre el ingreso de las élites. Cuanto más subestimen este ingreso, mayor será el grado de tolerancia a la desigualdad.

En términos más precisos, los resultados se pueden resumir así:

- (a) Todos consideran que los ingresos de los obreros, de los maestros y el salario mínimo legal tienen un nivel muy bajo.
- (b) El 50 por ciento de los líderes consideran que los trabajadores están subpagados y la clase dirigente (congresistas y gerentes) están sobrepagados. Luego, consideran que debería subir el salario de los primeros y bajar el ingreso de los segundos. Esta proporción varía entre gremios, siendo la proporción del gremio popular la mayor.
- (c) El 75 por ciento de los líderes considera que los congresistas están sobrepagados y por lo tanto se les debería rebajar el sueldo.
- (d) Nadie tolera la desigualdad actual. Todas las respuestas sobre cuánto se debería ganar en cada ocupación lleva a reducir la desigualdad “observada” por el líder. Algunos que proponen elevar todos los ingresos, indican un incremento proporcionalmente mayor para los trabajadores.
- (e) No existen diferencias importantes en estas percepciones entre gremios, a excepción del punto (b).

Finalmente, en cuanto a las causas de la desigualdad, el 53 por ciento de los líderes atribuyeron a la propiedad del capital en el primer lugar. Las relaciones con el gobierno ocuparon el segundo lugar.²⁰

20 Las opciones incluían diferencias en: relaciones personales, relaciones con el gobierno, relaciones con el mundo internacional, propiedad de capital, educación, trabajos arduos, carencia de derechos laborales, carencia de un sistema judicial justo, y el en el factor suerte.

5.5 Exclusión social y violencia política

Los resultados de las encuestas a los líderes son un indicativo de la “cultura de la desigualdad” en el Perú. La falta de conocimiento sobre la desigualdad, la tolerancia a niveles altos de desigualdad y grados altos de exclusión social debilita la presión para lograr acciones políticas y sociales que contrarresten la desigualdad social. Pero los altos niveles de violencia política en el Perú indican que la estabilidad de la sociedad está muy lejos de lograrse.

La pregunta que se origina es ¿cuál es la relación entre el fenómeno de la violencia política y la exclusión social? Sendero Luminoso se inició en los años 70 en la ciudad de Ayacucho alrededor de la Universidad de Huamanga, una de las más modernas del interior, ubicada en el corazón de la región más pobre de la sierra peruana. Fue el fruto de un encuentro entre una élite intelectual provinciana y una juventud universitaria andina y mestiza (Degregori, 1985). Al extenderse en diferentes regiones del país, Sendero Luminoso siguió marcado por la presencia predominante de jóvenes mestizos con una educación superior al promedio (Chávez de Paz, 1989). Llama la atención también el destacado lugar ocupado por cuadros femeninos. La influencia de Sendero Luminoso fue mayor en las zonas más postergadas económicamente del país, especialmente las pertenecientes a los departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Apurímac y Puno. Tuvo también cierto arraigo en los barrios marginales de Lima.

Encontramos, pues, una correlación entre los espacios influidos por Sendero Luminoso y aquéllos de mayor exclusión económica y discriminación social. Pero los adherentes provienen de aquellas familias de campesinos, comerciantes y pequeña burguesía provinciana, así como de migrantes radicados en la capital que han buscado en la educación la manera de salir del atraso y acceder a la modernidad. Estos hijos instruidos no tienen perspectiva de estabilidad económica y no se encuentran representados en el sistema democrático. Al ver bloqueadas sus posibilidades de participación en los procesos económicos y políticos dominantes, buscan imponer un orden totalmente distinto, a través de un proyecto político radical—una versión fundamentalista del marxismo-leninismo-maoísta— y la violencia terrorista.

Cabe precisar que la adhesión a este proyecto, si bien fue muy significativa, no dejó de ser una opción minoritaria entre los jóvenes provincianos. La mayoría de ellos oscilaron entre la resignación y la búsqueda de otras soluciones a su situación.

El mismo discurso político de Sendero Luminoso tuvo menos acogida en las organizaciones laborales urbanas. Aunque empobrecidos por la crisis, estos trabajadores no formaban parte de los más excluidos. Así, la subversión se desarrolló más en las áreas donde la exclusión era más significativa.

Capítulo 6

Exclusión y cultura

6

Exclusión y cultura

6.1 Alfabetismo e integración cultural

Las principales bases culturales para una exclusión social son el prejuicio racial, la discriminación sexual, la distancia social entre la ciudad y el campo, y la discriminación en cuanto a edad y religión. En el Perú, los factores culturales significativos en los procesos de exclusión son: el origen étnico-cultural, el idioma y el analfabetismo. La migración del campo a la ciudad conjuntamente con un acceso más amplio a los medios de comunicación son los factores que están contribuyendo enormemente a la integración cultural en el país. Sin embargo, sabiendo que los factores raciales arrastran una mayor historia, estos factores continúan ejerciendo una influencia importante sobre las relaciones culturales e inter-culturales, especialmente en el campo donde la condición de ser blanco todavía es sinónimo de “excluidor”.

El analfabetismo es, en particular, un componente importante en el proceso de la exclusión social porque la imposibilidad de leer o escribir no sólo impide a los individuos conocer sus derechos sino que está siempre asociado con otros factores culturales implicados en los procesos de exclusión, tales como el género y los orígenes étnico-culturales. El analfabetismo ha disminuido y la integración cultu-

ral se está incrementando como también sucede con la migración rural-urbana. Sin embargo, paralelamente a esta situación, la condición de analfabeto ahora implica, paradójicamente, una mayor exclusión en la zona rural y urbana. Esto surge por la importancia que están cobrando los medios de comunicación masivos en la vida diaria.

Las evidencias según los Censos indican que el número absoluto de analfabetos se ha mantenido casi constante entre 1981 y 1993 (Cuadro 6.1). En términos relativos, sin embargo, la tasa global de analfabetismo cayó de 57.4 por ciento en 1940 a 38.9 por ciento en 1961, y a 18.1 por ciento en 1981.²¹ Estas tendencias continuaron en la última década a pesar de la recesión económica, y la tasa de analfabetismo alcanzó 13 por ciento en 1993. En zonas urbanas la tasa de analfabetismo en total ha disminuido de 8.1 por ciento en 1981 a 6.7 por ciento en 1993. En las zonas rurales, la reducción ha sido de 39.5 por ciento en 1981 a 29.8 por ciento en 1993 (Cuadro 6.2). Las altas tasas de analfabetismo se ubican ahora entre la población rural de los Andes y de la Amazonía. Esta población está compuesta en su mayoría de adultos o ancianos, mujeres, y personas étnica y culturalmente indígenas y sin mucha experiencia de migración. Su organización se basa en una comunidad nativa en la región amazónica y en una comunidad campesina en la región andina.

Una tendencia importante a largo plazo es el incremento del alfabetismo en las mujeres. En 1961, el 25.6 por ciento de mujeres en las áreas urbanas no sabían leer ni escribir, y en las zonas rurales la proporción era de 76.2 por ciento. En 1981, el analfabetismo entre las mujeres en áreas urbanas había caído a 12.5 por ciento y en 1993 alcanzó 9.8 por ciento. En las áreas rurales, la reducción incluso ha sido mayor, cayendo a 55 por ciento de la población en 1981 y a 21.8 por ciento en 1993. (Los datos de 1993, que se encuentran disponibles sólo para “total”, fueron tomados del INEI, 1993).

La reducción del analfabetismo femenino ha producido a su vez cambios en hábitos y actitudes. Una de las razones para este signi-

21 El “analfabeto” es una persona de 15 años o más que no puede leer y/o escribir castellano.

Cuadro 6.1
Perú: población analfabeta de 15 y más años de edad,
según área urbana y rural, 1981 y 1993

Area	1981		1993		Incremento Intercensal		Incremento Anual
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	
Total	1'799,458	100	1'784,281	100	-15,177	-0.8	-12.65
Urbano	547,982	30.5	683,841	38.3	135,859	24.8	11322
Rural	1'251,476	69.5	1'100,440	61.7	-155,036	-12.1	12586

Fuente: Censos Nacionales. Tomado del INEI [1993].

Cuadro 6.2
Perú: tasas de analfabetismo por área urbana y rural,
sexo y grupos de edad (porcentajes)

Grupos de edad	Nacional			Urbana			Rural		
	TOT	HOM	MUJ	TOT	HOM	MUJ	TOT	HOM	MUJ
	1940								
Total	57.4	45.0	69.3	—	—	—	—	—	—
15-19	47.2	58.9	—	—	—	—	—	—	—
20-24	49.8	37.4	62.0	—	—	—	—	—	—
25-29	54.3	40.5	66.8	—	—	—	—	—	—
35-39	57.5	44.0	70.3	—	—	—	—	—	—
40 y+	87.3	54.9	78.1	—	—	—	—	—	—
	1961								
Total	38.9	25.6	51.7	17.7	9.3	25.6	59.4	41.6	76.2
15-19	26.2	17.1	35.8	9.8	5.8	14.1	43.6	29.1	58.8
20-24	30.4	18.1	42.5	12.0	6.0	18.4	49.8	31.5	66.9
25-29	34.1	20.2	47.3	14.1	6.4	21.8	53.9	34.2	72.0
30-34	54.9	21.3	48.7	14.8	7.0	22.5	55.8	36.3	75.1
35-39	41.1	25.9	55.3	18.9	9.1	28.1	62.0	42.0	80.3
40 y+	51.8	37.3	65.0	27.1	15.3	37.9	73.0	56.3	88.3
	1972								
Total	27.5	16.7	38.2	11.8	5.9	17.9	50.1	34.0	66.1
15-19	11.5	6.4	16.8	3.5	1.8	5.3	28.9	15.0	39.8
20-24	15.7	8.0	23.4	5.5	2.2	8.8	36.5	19.9	52.5
25-29	21.9	11.1	32.4	8.5	3.0	13.9	45.5	25.8	64.1
35-39	28.9	16.1	41.8	12.9	5.3	20.7	53.7	33.3	73.5
40 y+	42.9	29.0	56.3	23.3	12.2	34.0	69.2	51.4	86.5
	1981								
Total	18.1	9.9	26.1	8.1	3.6	12.5	39.6	23.2	55.8
15-19	6.2	3.5	8.9	1.9	1.2	2.8	15.9	8.5	23.8
20-24	7.7	3.5	11.8	2.4	1.1	3.8	21.1	9.4	32.9
25-29	10.4	4.5	18.1	3.4	1.9	5.5	28.1	12.5	43.2
30-34	14.2	8.4	22.0	5.4	1.9	8.9	36.0	17.4	54.8
35-39	21.2	8.7	32.0	9.0	3.0	14.9	46.1	24.1	66.2
40 y+	33.0	19.8	46.2	17.5	8.0	26.8	60.2	39.9	80.3

Fuente: Censos Nacionales. Tomado del INEI [varios].

ficativo aumento del alfabetismo es la incorporación de las mujeres a la migración interna. Se estima que hoy el 50 por ciento de migrantes son mujeres. Hace dos décadas, según el censo de 1972, el porcentaje de los migrantes varones era mayor en 20 puntos porcentuales. La migración ha permitido que la endogamia esté dando paso a una mayor exogamia tanto en el campo como en la ciudad. De esta manera la composición racial se está modificando más rápidamente dando lugar a un mayor encuentro entre sub-culturas rurales en las ciudades. A pesar de estos cambios la exclusión cultural sigue latente tanto en el campo como en la ciudad, aunque no por razones estrictamente culturales sino más bien económicas.

El análisis regional indica que también existe una relación directa entre las tasas más altas de analfabetismo y los niveles de pobreza material entre departamentos (Cuadro 6.3). Por ejemplo, Apurímac, de acuerdo al mapa de la pobreza preparado por el Banco Central de Reserva en 1981, es a la vez el departamento más pobre y con la mayor tasa de analfabetismo en el Perú. Igual situación ocurre con Ayacucho donde el analfabetismo y la pobreza alcanzan un grado alto, además es el departamento más afectado por la violencia política y cuenta con el mayor número de desplazados. Similar fenómeno se observa en el departamento de Huancavelica.

En la costa, los analfabetos son, en su gran mayoría, migrantes de la sierra sur del Perú. En Lima Metropolitana, ellos viven mayoritariamente en los Pueblos Jóvenes de la zona este y sur de la ciudad y son, en su mayoría, mujeres adultas y ancianas, étnica y culturalmente indígenas (Altamirano 1984 y 1988). Este grupo está constituido por los desplazados a consecuencia de la violencia política provenientes de los departamentos más pobres del Perú: Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Puno, departamentos de mayor población analfabeta. De acuerdo con el CEPRODEH (Centro de Promoción de los Derechos Humanos) existe en el Perú 800 mil desplazados, (aproximadamente 200 mil familias). De esta cantidad 400 mil están en Lima Metropolitana y el resto se encuentra distribuido, en orden decreciente, en Ica, Huancayo, Ayacucho, Arequipa, Abancay (Coral, 1994).

Cuadro 6.3
Perú: población analfabeta y tasas
de analfabetismo según departamento, 1990

Departamento	Población miles	Tasa %
Amazonas	34	17.7
Ancash	115	19.7
Apurímac	81	38.0
Arequipa	35	5.7
Ayacucho	115	35.1
Cajamarca	182	26.0
Callao	8	1.9
Cuzco	135	2.8
Huancavelica	68	31.5
Huánuco	78	22.3
Ica	9	2.8
Junín	82	12.4
La Libertad	79	10.8
Lambayeque	44	8.0
Lima	105	2.4
Loreto	32	8.9
Madre de Dios	1	3.9
Moquegua	5	5.9
Pasco	22	14.0
Piura	109	12.6
Puno	131	21.8
San Martín	27	10.1
Tacna	8	4.2
Tumbes	3	3.1
Ucayali	9	6.8
Lima Metropolitana	84	2.0

Fuente: Ministerio de Educación; Oficina de Estadística e Informática (sin publicar).

6.2 Intermediarios entre los excluidores y excluidos

En el marco teórico se argumentó que el proceso de exclusión social requiere necesariamente de una interacción entre dos actores sociales y/o culturales, y que existen instituciones y agentes que actúan como intermediarios. Estos intermediarios pueden incrementar o reducir la interacción entre el incluido y el excluido. No

existe ni la exclusión total ni la integración total debido, entre otros factores, al papel que juegan esos intermediarios.

El Perú se ajusta a esta hipótesis. Es un país con una historia muy extensa en lo referente a exclusiones. Hay caminos, aunque a veces difíciles, que conducen a una movilidad social, cultural y económica, que impiden que la exclusión se convierta en un estado permanente y en un estigma sincrónico. La evidencia empírica, tanto cuantitativa como cualitativa, muestra que no existe una exclusión total ni una inclusión total. Los intermediarios controlan los grados de exclusión y movilidad social, y los cambios culturales son factores tangibles, como se ha demostrado en numerosos estudios. Por ejemplo, los migrantes campesinos que arribaron a la ciudad sin dinero han logrado un ascenso económico y social gracias a su único activo: el trabajo y la educación formal (Golte y Adams, 1987; Grompone, 1985; Altamirano, 1988).

El siguiente diagrama ilustra el papel de los intermediarios entre los excluidores y los excluidos en el Perú.

Al leer el diagrama, se debe observar que en la sociedad peruana, por ser multiétnica y pluricultural, cada grupo mantendrá sus propios valores y normas específicas no obstante interactuar bajo ciertas normas culturales generales. En algunos casos, ciertos grupos se arrogan valores superiores que automáticamente los convierten en “excluyentes” para aquéllos que son considerados inferiores. Por ejemplo, para los grupos que se arrogan valores superiores, la condición de no ser blanco, no ser de la ciudad y dentro de ella no vivir en zonas residenciales, no tener apellido extranjero, o no tener una educación formal bilingüe (castellano e idioma extranjero) está asociada a los “valores inferiores”. Pero los valores excluyentes tienen efectos de doble sentido: integran a los “excluidores” como también contribuyen a que los excluidos se integren. Por ejemplo, en la relación mestizo-campesino o indígena, el “excluidor” mestizo contribuye eficazmente a que los campesinos y/o indígenas se “integren” para enfrentar a los mestizos.

Los distintos movimientos sociales (obreros, campesinos) o los movimientos regionalistas en contra del centralismo o de grupos de poder regional, en contra de autoridades o de personas específicas e

DIAGRAMA DE EXCLUSION					
VECTORES DE LA EXCLUSION	AGENTES O INSTITUCIONES EXCLUIDORES		INTERMEDIARIO		EXCLUIDOS
Lengua	Español	↔	Bilingüismo	↔	Monolingües nativos
Origen étnico-racial	Blanco y/o mestizo	↔	Cholos	↔	Indígenas campesinos
Residencia	Urbana	↔	Ciudades y pueblos intermedios	↔	Comunidades campesinas
Género	Hombres	↔	Mercados / hogares	↔	Mujeres
Grupos de edad	Adultos	↔	Jóvenes	↔	Niños y ancianos
Religión	Protestantismo	↔	Iglesia Católica	↔	Religiones nativas
Educación	Formal	↔	Semi- analfabeto	↔	Analfabetos
Organización cultural	Cultura urbana individualizante	↔	Asociaciones voluntarias	↔	Comunidades campesinas

institucionales nos muestran un proceso donde la exclusión ha generado respuestas organizadas. Sin embargo, también es cierto que algunos grupos intermediarios han evitado enfrentamientos sociales, políticos o religiosos. Históricamente, la clase media ha desempeñado el papel del gran intermediador entre la ex-oligarquía, la actual clase alta y los asalariados, campesinos e indígenas.

6.3 Exclusión de las redes de la clase alta y el nuevo magma social

No obstante la existencia de agentes intermediarios e instituciones, es posible identificar una importante barrera para una movilidad ascendente hacia el vértice de la pirámide social y también un núcleo de exclusión en la base. En el vértice de la pirámide social, las redes de la clase capitalista parecen realmente “exclusivas”. Zonas residenciales, colegios, restaurantes, clubes sociales e iglesias se consideran exclusivas. Como la mayoría son blancos, los valores de este grupo tienen una orientación occidental. Luego, en el escalón social se encuentra la “clase media”. Ellos comparten los mismos valores de la clase capitalista. Ellos anhelan ingresar al “club exclusivo”. Los profesionales y empresarios forman el grueso de esta clase. Como se indicó anteriormente, el tamaño de estas dos clases es muy reducido, pero concentran una proporción muy alta del ingreso y riqueza del Perú.

Por otro lado, los campesinos de los Andes y los nativos de la Amazonía no sólo son los más pobres sino que parecen compartir un conjunto diferente de valores sociales y culturales. Una proporción significativa de estos grupos sociales no habla castellano y es analfabeta; y vive en áreas remotas con sistemas precarios de comunicación. De esta manera, ellos están excluidos del proceso cultural moderno.

El tamaño de este grupo social se puede medir por medio de las tasas de analfabetismo y de aquéllos que no hablan castellano. Según los datos del censo nacional, la tasa de analfabetismo en el Perú era de 27 por ciento en 1972, 18 por ciento en 1981, y 13 por ciento en 1993; las tasas de los que no hablan castellano: 12 por ciento, 9 por ciento, y 5 por ciento. Sin embargo, si se usa definiciones menos

restrictivas, de tal forma que se considere el “analfabetismo” sobre los tres años de educación primaria y al “grupo que no habla castellano” por el lenguaje que se usa en la comunicación dentro de la familia, las tasas probablemente se incrementarán considerablemente. Podríamos estimar que el tamaño relativo de este grupo, con un alto grado de exclusión cultural, sea de un 20 por ciento.

Entre el grupo que pertenece al “club exclusivo” y la población indígena, que es el “núcleo” de la exclusión dura, se tiene una masa aproximadamente de 75 por ciento de la población. Aquí en el gran centro de la pirámide social, que es en su mayoría urbana, parece existir una movilidad social significativa. Aquí es donde las razas y culturas se mezclan. Aquí es donde los mercados informales (ilegales) operan. Aquí es donde los comerciantes de cocaína operan. Aquí es donde los migrantes de las áreas rurales encontrarán un lugar donde vivir y trabajar. En suma, aquí es donde está la acción. Como algunos sociólogos y antropólogos han argumentado, aquí es donde se encuentra “el nuevo rostro del Perú” (Matos Mar, 1984; Portocarrero, 1993a, 1993b).

Las demandas económicas y sociales de este grupo se han incrementado, y no así la capacidad del sistema de mercado y del Estado para cubrir estas necesidades. Por el contrario, debido a la crisis económica esta capacidad ha disminuido. La erupción social no ha sido una sorpresa. No sólo la redistribución privada del ingreso se ha puesto en movimiento a través de la violencia cotidiana y la expansión de la industria de la cocaína, sino también la privatización informal de los bienes públicos y privados por estos grupos emergentes. Las calles y plazas han sido invadidas por vendedores; los terrenos baldíos urbanos también han sido invadidos, la propiedad privada se ha visto afectada. La economía informal, donde los derechos de propiedad y los contratos son ilegales, se ha fortalecido (De Soto, 1986). También nuevas formas de acción colectiva han emergido tanto en la producción (redes de pequeñas empresas, con empresarios de origen andino) como en el consumo (Comedores Populares).

La mayoría de las personas de este “magma social” opera bajo condiciones precarias de trabajo. Ellos intentan pertenecer a esas redes sociales diferentes como parte de un comportamiento hacia

una movilidad social y una reducción del riesgo. La inclusión-exclusión de los mercados y de las redes sociales es el principal rasgo en este amplio segmento de la pirámide social.

También observamos que los actores sociales que están sometidos a una situación de exclusión social no son pasivos. Ellos desarrollan una serie de respuestas sociales: la migración de la población andina a las ciudades, el desarrollo de actividades informales, la organización de madres para la supervivencia, etc. En el Perú, a diferencia de Europa, los trabajadores excluidos del mercado laboral no llegan a ser excluidos totalmente debido a la existencia de redes sociales tradicionales. Pero, de otro lado, la suma de desventajas, por ejemplo el ser mujer, indígena, analfabeta y madre soltera, establecen rigideces y barreras que dificultan la movilidad.

Las respuestas sociales mencionadas anteriormente no deberían conducirnos a subestimar los obstáculos y limitaciones que enfrentan los individuos que viven en situaciones de exclusión social. Ellos se enfrentan a dos tensiones. La primera corresponde a su capacidad de actuar y sobreponerse al sentimiento de falta de poder que conlleva a la impotencia, y a su deseo de resistir y escapar que se relaciona a la innovación. La segunda se refiere a sus relaciones en la trama social y al dilema entre la adaptación a la realidad, buscando formas inferiores de integración social, y el rompimiento con el entorno social.

La intersección entre estas dos tensiones nos permite localizar formas variadas de comportamientos típicos (Tironi, 1987). La combinación entre adaptación e innovación nos conduce a tipos de comportamientos en comunidad: integradas a una comunidad de iguales, las personas pueden defenderse por sí mismas, aumentar el valor de su identidad y recibir apoyo. La combinación entre innovación y ruptura nos conduce a comportamientos de rebeldía, que involucra acciones políticas y el uso posible de la violencia. La combinación entre impotencia y ruptura nos conduce a la ira que se puede expresar en demostraciones de violencia simbólica. La combinación entre impotencia y adaptación conduce a comportamientos conformistas que pueden transformarse en delincuencia. En el Perú, se puede decir que hemos experimentado situaciones de todos estos casos.

Finalmente, se podría afirmar que no obstante que la composición de la clase capitalista está cambiando debido al ingreso de nuevos nombres y rostros (especialmente de aquéllos que no son blancos), nada parece desafiar el poder de la clase capitalista para normar el proceso social a través de los mecanismos de exclusión.²² Lo mismo se puede decir del Estado. La clase política también tiene nuevos participantes (el actual presidente es de origen Japonés); pero, la entrega efectiva de los derechos no se ha extendido sino se ha reducido. Claramente, el sistema tradicional oligárquico de los cincuenta ha desaparecido; las exclusiones políticas y culturales se están debilitando. En este sentido, el Perú ya no representa la imagen de una sociedad tradicional y dual. Pero, el sistema social aún opera con importantes exclusiones sociales, las cuales contribuyen a la desigualdad social, particularmente a la expansión de la desigualdad económica.

6.4 La población indígena: un caso de exclusión social dura

Históricamente, la coexistencia de los blancos (descendientes de los conquistadores españoles) con los indios (descendientes de la civilización Inca) creó una sociedad dual en el Perú. La mayoría de la población indígena siempre ha vivido en las áreas rurales de las provincias de los Andes. Según el censo de 1940, este grupo social representaba cerca de la mitad de la población peruana. Ellos en su mayoría eran campesinos, quechua hablantes y mantenían gran parte de sus valores culturales ancestrales. También existen grupos indígenas en la región amazónica, con su propia cultura, pero su tamaño es menor, posiblemente menor al uno por ciento de la población del Perú.²³

Nuestra hipótesis señala que la exclusión dura se puede observar en los grupos indígenas de las regiones de los Andes y de la Amazonía. Estos grupos indígenas tienen una tasa de analfabetis-

22 Este grupo de los nuevos ricos también incluye a los “reyes de la cocaína”, pero este grupo parece ser culturalmente diferente a las clases tradicionales altas y medias.

23 La proporción estimada de la población indígena en las provincias amazónicas es de 190,000 mil y se encuentran organizadas en 65 grupos étnico-lingüísticos.

mo muy alta, una condición que los excluye aun más del resto de la población. Esta condición de exclusión social no es una demostración de la incapacidad de estos grupos para integrarse social, cultural y económicamente; es, más bien, una muestra de cómo los procesos socio-culturales del Perú no han permitido una integración social y cultural de las poblaciones indígenas en iguales términos, ni han reconocido sus contribuciones históricas y contemporáneas al proceso de formación de la cultura del país.

La cuestión social en el Perú siempre ha recaído sobre la integración de la población indígena a la “sociedad nacional”. Pero, ¿es que los indígenas se han integrado más ahora? En términos de una integración económica, la respuesta es afirmativa. El campesinado está más integrado al resto de la economía a través del intercambio en el mercado. Al final de los setenta, un estudio mostró que incluso en la región del sur, la región más tradicional del Perú, los campesinos intercambiaban cerca de 50 por ciento de su producción, incluyendo el intercambio laboral en mercados laborales casuales. Con la expansión de los sistemas de transporte, una revolución comercial se había llevado a cabo en las áreas rurales del Perú (Figueroa, 1984).

En términos de una integración política, la situación también ha mejorado. La población indígena había estado excluida por muchos años. Las comunidades campesinas de los Andes consiguieron un reconocimiento legal en 1923, y las comunidades de la región Amazónica en 1969. Anteriormente a estos años no eran considerados ciudadanos del Perú. No tenían derechos a la propiedad. (La República del Perú nació en 1821). El derecho al voto de los analfabetos se estableció únicamente en 1979, pero las lenguas nativas no fueron aceptadas como oficiales. Sin embargo, desde los sesenta, el acceso a la escolaridad se extendió a las áreas rurales.

La integración cultural también se ha fortalecido. Con la expansión de la escolaridad en las áreas rurales, la proporción de los que hablan castellano se ha incrementado. El acceso a los medios de comunicación es mucho más significativo ahora, no sólo por los radio transistores, sino debido al suministro eléctrico y al mejoramiento del sistema de transporte.

Sin embargo, el mecanismo más importante de integración social de la población indígena ha sido el proceso de migración. El censo de 1993 indica que sólo el 22 por ciento de la población del Perú vive en las áreas rurales de los Andes. La población indígena se ha trasladado a las ciudades en grandes proporciones. Al trasladarse a las ciudades, los indígenas han llegado a integrarse más tanto en términos económicos como políticos y culturales.

El grado de integración cultural también es mayor no sólo porque los migrantes hayan adoptado con mayor facilidad los valores occidentales, sino porque ellos han reproducido sus propias prácticas y valores culturales en la ciudad. A esto se le podría denominar el “efecto de escala” de la migración. Si un individuo migra de una región particular, este individuo no tiene otra alternativa sino adoptar la cultura de la ciudad; si muchas personas migran de la misma zona, ellos adoptan la cultura de la ciudad y también difunden su propia cultura. Se lleva a cabo una adaptación cultural. Esto es exactamente lo que se observa en las grandes ciudades del Perú: la mezcla de culturas y razas. Actualmente en Lima, nadie es considerado foráneo; al igual que en Nueva York, ningún grupo es mayoritario en Lima.

El otro efecto de la migración masiva es el “efecto de retro-alimentación”. Los migrantes no cortan los vínculos con su lugar de origen. Por el contrario, ellos se mantienen integrados a través de visitas continuas, transferencias de dinero, participando en fiestas costumbristas, y así sucesivamente. Ellos constituyen asociaciones de migrantes que desempeñan un papel muy importante en la ciudad como red social. A través de estas asociaciones, los migrantes contribuyen al desarrollo económico de su lugar de origen, pero también conducen a cambios culturales. Así, estos dos efectos contribuyen a la reducción de las diferencias urbano-rurales y de esta manera a la creación de una sociedad más homogénea.

El fenómeno de la migración no sólo ha sido interna. La migración internacional también ha sido significativa. El caso más sobresaliente es la migración temporal de los campesinos peruanos a los Estados Unidos para trabajar como pastores en los ranchos de Utah, Idaho, California. Una estimación sobre el tamaño de este grupo alcanza 3,000 hacia el año 1990 (Altamirano, 1992).

Sin duda, el proceso de la migración masiva de las últimas décadas ha originado una revolución social en el Perú. Una revolución que ha significado un grado más elevado de integración social. Esta gran integración se ha considerado como un efecto social inesperado de las acciones individuales. Muchos gobiernos habían intentado inducir la integración social a través de políticas específicas, como en el caso del *Programa de Integración de la Población Aborigen*, que se implementó en 1963, sin lograr los resultados que la migración ha alcanzado. Incluso el programa de la Reforma Agraria implementado entre 1969-1975, no originó muchos cambios en las condiciones sociales de los indígenas, pues simplemente, por el diseño, la gran mayoría de los campesinos fue excluida de este programa (Figueroa, 1984).

A pesar de este progreso, la integración social se encuentra lejos de consolidarse. Los indígenas rurales aún son excluidos de los mercados básicos: laboral, de crédito y de seguros. Ellos han sufrido una reducción en cuanto al acceso a sus derechos, en particular derechos económicos, debido a las políticas del Estado implementadas durante el periodo de recesión. En términos culturales, ellos aún se encuentran sujetos a una discriminación y estigma social. Al no haber migrado, ellos no cuentan con los activos sociales que sí poseen los que migraron. En suma, la población indígena aún se mantiene en la base de la pirámide social del Perú. Pero este grupo social se está reduciendo cada vez más. Otro hecho a destacar es que ellos se encuentran más integrados pero hacia el centro de la pirámide social, en el “magma social”.

Capítulo 7

Conclusiones y consecuencias para las políticas

7

Conclusiones y consecuencias para las políticas

7.1 Procesos de exclusión: teoría y evidencia

Introducir los conceptos de activos sociales y mercados no walrasianos nos ha permitido construir un marco teórico para el entendimiento de la desigualdad social en una democracia capitalista. Además de los activos económicos, los individuos están dotados con activos políticos y culturales. Cada individuo participa en el proceso social con dotaciones distintas de estos activos. La desigualdad social se ha definido, entonces, como las diferencias individuales en el stock de los activos sociales que poseen. Los mercados no walrasianos implican un racionamiento cuantitativo, de tal manera que algunos individuos no pueden participar completamente del intercambio en el mercado aún teniendo capacidad y deseando hacerlo. Estos nuevos axiomas conducen a una nueva teoría de las relaciones sociales capitalistas.

Nuestro modelo teórico ha tomado como contexto a una democracia capitalista sobrepoblada y compuesta por grupos multi-culturales y multi-étnicos. En este contexto, el funcionamiento de la democracia capitalista genera a la vez integración social y exclusiones sociales. La exclusión social es, de esta manera, un mecanismo que se encuentra incorporado en el funcionamiento del sistema. El

sistema del mercado opera con algunas exclusiones como resultado de la lógica de la clase capitalista: para maximizar sus ganancias y mantener sus privilegios. El sistema político también opera con exclusión como resultado de la lógica de la clase política: para lograr relaciones clientelistas en vez de asegurar el acceso a los derechos universales. Estas clases dominantes también generan mecanismos de exclusión a través de la ideología, creando jerarquías en los valores sociales que luego devienen en valores culturales. Los excluidores son, en esta teoría, las clases dominantes.

Nuestra teoría, dicho de manera simple, afirma que la desigualdad social no se genera simplemente a través de la explotación, la extracción del excedente, una distribución desigual en las dotaciones de recursos iniciales, un sistema regresivo de impuestos; todos estos factores parecen importantes. Pero, la exclusión de los mercados, de los derechos, y de las redes sociales de las clases dominantes también son mecanismos importantes para generar desigualdad social. La desigualdad social sería el resultado tanto de una integración social como de exclusiones sociales. En un contexto dinámico, nuestra teoría afirma que el sistema tiende con el tiempo a la igualdad en la distribución de los activos políticos y culturales, pero a la concentración de los activos económicos.

Así, el efecto de las variables exógenas sobre la desigualdad social opera a través de los mecanismos del mercado, el sistema político y los valores culturales. Las variables exógenas incluyen la dotación inicial de los activos sociales entre los individuos y el conjunto de las políticas del Estado. La teoría predice que los cambios en estas variables modificarán las trayectorias dinámicas. Otra predicción indica que la naturaleza de la democracia será muy imperfecta y frágil.

La evidencia empírica sobre el caso del Perú (un país con un grado de desigualdad social muy pronunciado) parece consistente con las predicciones de la teoría. En realidad, hemos constatado una exclusión significativa de los mercados básicos (laboral, de crédito y de seguros). También hemos observado que el acceso a los activos políticos y culturales desempeña un papel muy importante en la generación de la desigualdad social en el Perú. Alrededor del 50 por

ciento de trabajadores están excluidos del mercado laboral. Esta cifra es mucho más elevada si consideramos solamente el empleo asalariado formal. Los trabajadores que están excluidos de los mercados laborales formales conforman los grupos más pobres. Esta exclusión no es el resultado de un proceso aleatorio: aquéllos con los más bajos activos culturales (como los indígenas) muestran los grados más altos de exclusión. Además, aquéllos que están excluidos de los mercados laborales también lo están de algunos derechos básicos (como la protección social). A su vez, los excluidos de los mercados laborales también lo están de los mercados de crédito y de seguros. Claramente, los mercados laborales operan como un mecanismo básico de las exclusiones sociales. Este resultado empírico es consistente con una de nuestras hipótesis.

Los diferentes procesos de exclusión e integración se cristalizan en una estructura social en la que es posible señalar tres situaciones típicas. La primera, situada en lo alto de la jerarquía social, corresponde a los núcleos duros de inclusión hegemónica: vale decir, los sectores que acumulan más ventajas, constituyendo una élite económica y política dominante. Estimamos que lo conforman un aproximado de 5 por ciento de la población. La segunda, situada en la base de la estructura social, lo constituye el núcleo duro de la exclusión social; comprende los sectores que acumulan más desventajas, particularmente la población de origen indígena, que vive en el campo y en la ciudad. Este núcleo coincide fundamentalmente con la extrema pobreza y abarca alrededor de un quinto de la población. Y el resto se ubica entre los dos polos mencionados. Lo denominamos el terreno intermedio. Este terreno está ocupado por sectores sociales que combinan, en mayor o menor grado, algunas formas de inclusión y exclusión que se compensan parcialmente. Se trata también de una posición propicia para la movilidad social, ya sea ascendente o descendente, y también de tipo horizontal.

Nuestra hipótesis sobre la naturaleza de la democracia también parece confirmarse. En el Perú, existe una precariedad de la institucionalidad política. El colapso del orden oligárquico y la universalización de los derechos civiles y políticos han dado origen a un sistema de representación política inestable que no se consolida institucionalmente. Esta situación contribuye a mantener un divor-

cio entre el orden jurídico formal y la entrega real de los derechos. El Estado no garantiza plenamente los derechos civiles y no contrapesa las desigualdades en los activos culturales y económicos. El gobierno es vulnerable a las presiones de los grupos de poder. Los sectores más pobres actúan en ámbitos a nivel local y dispersos, lo cual los hace vulnerables a la manipulación clientelística. No pueden ejercer plenamente sus derechos. La centralización marcada del poder político contribuye a marginar las poblaciones a nivel local y regional.

El Estado no es garante de su propio ordenamiento jurídico. La crisis del Estado atañe en especial a la administración pública y de justicia. Al desconfiar de las leyes y del sistema judicial, la mayoría de los peruanos se ve obligado a recurrir a métodos informales, a la corrupción y a la auto-justicia para resolver sus problemas. El abandono de la función tuitiva del Estado en el campo de las relaciones colectivas de trabajo refuerza el poder empresarial y contribuye al deterioro de la capacidad de representación y de presión de los trabajadores.

En lo concerniente a las tendencias de la exclusión, la hipótesis parece recibir confirmación. Un resultado de los procesos sociales es que la distribución de los activos económicos tiende a concentrarse con el tiempo. Los cambios culturales apuntan a una mayor integración nacional. La migración rural-urbana y la expansión de la educación son aquí los mecanismos básicos. Pero estos cambios son lentos y ambivalentes. Aunque la discriminación étnica persiste, la reducción relativa de la población indígena y rural en la población nacional en general ha restado importancia relativa a esa fuente de desigualdad en los activos culturales. Hoy en día, la discriminación relacionada a activos culturales tiene menos peso cuando se participa en los mercados laborales comparado a los años cuarenta. En la actualidad, el racionamiento en el mercado laboral es más aleatorio y menos centrado en activos culturales que hace cinco décadas. Además, el acceso a los procesos políticos está menos restringido por diferencias étnico-culturales.

Sin embargo, el progreso hacia una distribución más equitativa de los derechos no ha evolucionado como lo indica la dinámica de

la teoría (en ausencia de cambios en las variables exógenas). Creemos que la crisis de la deuda y la hiperinflación de los ochenta constituyen cambios en las variables exógenas las cuales han originado cambios en la trayectoria original. El equilibrio económico de bajo nivel alcanzado en estos años ha significado un menor ingreso per cápita con más desigualdad y menos bienes públicos para garantizar los derechos políticos y socio-económicos. A pesar de estos retrocesos en la entrega de derechos, aún consideramos que la sociedad peruana tiende, aunque lentamente, hacia una “sociedad liberal”, donde el peso de los activos económicos es el factor fundamental en la desigualdad social.

7.2 Exclusión, desigualdad y democracia

¿En qué medida la exclusión social, la persistente desigualdad y la alta incidencia de la pobreza tienen consecuencias sobre el funcionamiento de la sociedad que nos indiquen la necesidad de reducir estas enfermedades sociales?

La *teoría del equilibrio distributivo* señala que, en todas las sociedades, existe un rango limitado de desigualdades que son compatibles con el orden social. Una consecuencia lógica de esta teoría es que no se puede esperar que cualquier distribución del ingreso sea socialmente aceptada. En toda sociedad existen umbrales de tolerancia a la pobreza absoluta y relativa, y cuando la pauperización sobrepasa esos umbrales, la sociedad ingresa a una situación de crisis distributiva (Figueroa, 1993). La hipótesis aquí es que, con tal grado de pauperización de las masas, el Perú habría cruzado el umbral de la tolerancia social a la pobreza y desigualdad. Se habría ingresado así a una situación de crisis distributiva. Claramente, la crisis distributiva es un resultado extremo al que conducen los mecanismos de hiperinflación y exclusión social. Bajo restricciones macroeconómicas más severas, las políticas de protección social ya no tuvieron prioridad.

La crisis distributiva implica un cambio cualitativo en el funcionamiento de la sociedad. La violencia política, la violencia redistributiva (la transgresión a los derechos de propiedad), el caos, la corrupción son sus características. La sociedad se vuelve ingo-

bernable en términos democráticos. Debido a que el sistema político no ha sido capaz de impedir la crisis distributiva, la clase política pierde legitimidad, y la inestabilidad política es el resultado de ello. Todos estos cambios, precisamente, son los que han ocurrido en el Perú desde mediados de los setenta. Así, la hipótesis propuesta parece tener sustento empírico.

La crisis distributiva tiene, evidentemente, un costo político para la sociedad: hay un retroceso en la construcción de la democracia. Los costos económicos de la crisis distributiva son también enormes. En el corto plazo, el Perú destina sus escasos recursos a la protección de los derechos a la propiedad. Por ejemplo, hoy en día el número de obreros en la industria de la protección (“guachimanes”) es ya similar al número de obreros en el sector industrial moderno. La cantidad de recursos destinados a la administración pública de justicia, la policía, cárceles, también es significativa y está creciendo. Estos costos están relacionados en su mayoría con los costos de la desigualdad.²⁴ En el largo plazo, el Perú ha perdido, debido a la inestabilidad social y política, montos significativos de inversión privada. La caída en la inversión privada per cápita ha sido marcada a partir de 1983 (Figueroa, 1993).

Cuanto más tiempo la sociedad permanezca bajo una crisis distributiva, los umbrales de tolerancia se podrían reducir, y la desigualdad y la pobreza que antes no eran tolerables ahora pudieran serlo. La capacidad de las masas para resistir la pauperización se puede doblar. Así, una larga crisis distributiva puede llevar a las masas a la pérdida de la autoestima. La dinámica que pone en marcha la crisis distributiva podría llevar a la economía a una trayectoria de continuo deterioro, trayectoria que podría converger en un nuevo equilibrio social, pero en un equilibrio de bajo nivel. En este nuevo equilibrio, el nuevo nivel de pobreza podría reproducirse socialmente. Así, la degradación social se consumiría.

24 North (1990) atribuye principalmente estos costos a los costos de transacción. Tal vez estos costos de transacción y los costos de la desigualdad se relacionan, donde el último afecta al primero. Sobre esta cuestión, se debería realizar más estudios analíticos y empíricos.

Este proceso parece haber ocurrido en el Perú. La política económica de ajuste y estabilización del gobierno de Fujimori habría conducido a la sociedad a un equilibrio distributivo de bajo nivel. Y desde esta situación, desde estas condiciones iniciales, como se diría en un análisis dinámico, el desarrollo económico y social seguirá posiblemente una trayectoria lenta o inestable.

Con este patrón en su distribución del ingreso, el Perú no podría llegar a convertirse en un “tigre” económico. En el caso de los “tigres” del sudeste asiático, por ejemplo, la distribución del ingreso fue colocada a un nivel socialmente aceptable como condición inicial para el desarrollo. De esta manera, el proceso que se puso en marcha logró un mayor crecimiento y una mayor equidad a la vez. Así como la excesiva igualdad puede ser contraproducente como condición inicial para un desarrollo económico rápido y sostenido, una desigualdad excesiva también podría serlo. Ambos extremos son ineficientes.

Habría que colocar la distribución del ingreso en el rango de la eficiencia. Esta es la cuestión distributiva en el Perú de hoy. Y para reducir la desigualdad habría que atacar los mecanismos de la exclusión social. Los cambios a efectuarse no sólo promoverían una sociedad más justa, sino que sería también beneficioso desde el punto de vista económico: ayudaría al crecimiento económico de largo plazo.

¿Cuál es la relación entre el cambio observado en el régimen político y la exclusión social en el Perú? Nuestra interpretación es que el sistema político tradicional no supo cómo resolver los serios problemas de la exclusión social. Este sistema, que naturalmente incluye a los partidos políticos, no mostró eficacia en esa tarea. La población parece apoyar ahora un régimen autoritario porque significa mayor orden social. Pero el desorden social tiene su origen en la desigualdad social. Por lo tanto, el futuro del autoritarismo está sujeto a la habilidad del actual régimen para reducir la desigualdad y extirpar los mecanismos de la exclusión social. Siendo la exclusión un problema multi-dimensional, la política para combatirla no puede reducirse a acciones inmediatistas, “focalizadas”, populistas o clientelistas.

En suma, en una sociedad capitalista, sobrepoblada, multi-étnica y multi-cultural, las exclusiones sociales son fuentes importantes de la desigualdad. En tal sociedad, la democracia es frágil.

7.3 Consecuencias para las políticas

Luego de la verificación empírica de nuestra teoría, es aparente que la desigualdad social en el Perú se explique, por lo menos en parte, a través de los mecanismos de la exclusión social. Las acciones de las políticas, entonces, deberían considerar la alteración de esos mecanismos como un objetivo primordial. Estas políticas deben llevarse a cabo de tal forma que modifiquen el marco institucional (es decir, las reglas y las organizaciones) que norma el proceso social. La distribución actual de los activos sociales, otra causa de la desigualdad, debería también modificarse.

(a) *El desarrollo de los mercados*

En el caso de la exclusión de los mercados laborales, el problema básico consiste en cómo sustituir la lógica del exceso de oferta de trabajo, como un mecanismo de disciplina laboral, por otra que pueda mantener alguna forma de integración social. Una posibilidad es aumentar el grado en que el empleador y el trabajador se consideran socios de la empresa (*partnership*). La experiencia de Japón muestra que su crecimiento fue un resultado, entre otras cosas, de un alto grado de *partnership* entre trabajadores y empleadores (Morishima, 1982). Se necesita crear y promover nuevas formas de organización industrial.

En una economía sobrepoblada, el exceso de oferta de trabajo continuará tomando la forma de empleo independiente en unidades pequeñas de producción. Aquí, el desafío consiste en hallar la forma de incrementar la productividad en este sector. Pero, así como se ha señalado a través de este estudio, los pequeños productores están excluidos del mercado formal de crédito. La familia campesina y los pequeños productores urbanos demandan crédito, pero el sistema financiero formal no tiene incentivos para suministrarles este crédito. La razón es que los costos de transacción e información son muy elevados para lograr que el sistema financiero formal realice prés-

tamos a los pequeños productores. Los riesgos de las actividades también son elevados. Los pequeños productores no podrían pagar estos costos. Para reducir esta exclusión, se necesita implementar políticas dirigidas a reducir los costos de transacción.

¿Cómo se pueden reducir estos costos? Los costos de transacción e información dependen de algunos factores institucionales, como es el caso de los derechos legales de propiedad, la existencia de intermediarios financieros, la existencia de organizaciones de prestamistas, y así sucesivamente. El desarrollo de estas instituciones depende, a su vez, de la oferta de bienes públicos como los sistemas de comunicación y un sistema judicial eficiente.

Los pequeños productores deberían ser capaces de trasladar sus riesgos ya sea a otras empresas o, si esto no es viable, al resto de la sociedad. Como consecuencia, ellos tendrían ingresos más elevados y seguros. En la actualidad, los productores de escala pequeña tienen que utilizar mecanismos costosos para auto-asegurarse. Se deberían desarrollar los mercados de seguros. Los riesgos que no se pueden medir (el clima y las contingencias del mercado) necesitan transformarse en riesgos que se puedan medir, para que éstos puedan ser sometidos al cálculo actuarial.

Se requiere de innovaciones institucionales para crear y desarrollar los mercados de crédito y de seguros. En realidad, la historia económica muestra que el desempeño económico de la sociedad depende de sus instituciones (North, 1990). En suma, la exclusión de los pobres de los mercados básicos se puede reducir a través de innovaciones institucionales y la oferta de bienes públicos. El papel del Estado es fundamental en estas tareas.

Las políticas de creación de mercados no deberían confundirse con las políticas de liberalización de mercados. Este último asume que el mercado se encuentra ya establecido. Esta confusión es lo que ha ocurrido recientemente en el Perú. El gobierno cerró el Banco Agrario en 1991 y esperó que los bancos comerciales tomaran el lugar. Sin embargo, esto no ha sucedido hasta el momento. Este resultado es consistente con nuestra teoría, el cual señala la necesidad de crear y desarrollar mercados de crédito y financieros en el Perú rural.

(b) Políticas para los derechos

Con el objeto de reducir el impacto de la distribución inicial de activos sobre la desigualdad social, los nuevos activos económicos deben ser redistribuidos, los derechos universales (con los deberes correspondientes) deben ser protegidos con efectividad, y los valores culturales deben modificarse. Con relación al primer componente, la educación parece ser el mejor candidato. En términos de activos políticos, los derechos deberían desempeñar el rol que señala Okun: el de establecer un piso de la desigualdad social. Pero los derechos no son gratuitos. Entonces, los derechos deberían establecerse y garantizarse en relación a una jerarquía bien definida de las necesidades sociales. La pirámide de Maslow sobre las necesidades humanas podría ser de utilidad en esta tarea. De cualquier manera, se debería reducir la distancia entre los “derechos formales” y los “derechos efectivos”.

La plataforma de derechos no se puede construir con políticas populistas. En el Perú, las políticas sociales no han creado derechos. Nuevamente creemos que se necesita de instituciones para esta tarea: normas y organizaciones para asignar los gastos sociales.

La consolidación de una institucionalidad política eficaz y democrática es fundamental para garantizar y compatibilizar los derechos de los ciudadanos. Se requiere de una continuidad democrática basada en un sistema estructurado de representación, que –desde un principio– incorpore a las organizaciones sociales y genere espacios públicos para su concertación. Ello implica superar el sesgo centralista del régimen constitucional y consolidar los gobiernos locales y regionales. Un objetivo central también constituye el mejoramiento de la administración pública, y en particular de la administración de justicia. Para combatir la corrupción y la discriminación, es necesario racionalizar los trámites administrativos, mejorar las remuneraciones de los funcionarios públicos, y establecer mecanismos transparentes de evaluación y de promoción de los mismos.

Los activos económicos y culturales pueden ser redistribuidos a través de la promoción de derechos. Este es el caso de los derechos económicos (educación y salud), que pueden incrementar tanto el capital humano y el prestigio social de los individuos. Por eso, los

derechos que ayudan a incrementar otros activos deberían tener prioridad.

Estas políticas coinciden con las percepciones obtenidas de una muestra de cerca de 60 líderes peruanos, a quienes se entrevistó para el estudio. La mayoría de estos líderes enfatizó que el sistema escolar (de los colegios estatales y particulares) desempeña un papel fundamental en la desigualdad social. Los colegios privados, dicen, generan activos sociales altos. Nuestra teoría que señala a la buena educación como proveedora para el individuo de dos activos, económico (capital humano) y social (condición social), parece consistente con las percepciones de estos líderes. Los derechos con la jerarquía más alta que emerge de sus opiniones son los siguientes: la integridad social, la educación, la protección de la niñez, empleos asalariados y salarios mínimos, salud y vivienda.

(c) Políticas de integración cultural

Partimos de la constatación de que en el Perú no existe una cultura nacional articulada. Es un país con una gran diversidad cultural a pesar de los avances realizados hacia la homogenización. Entonces, la pregunta central es: ¿cómo diseñar y aplicar con eficacia una política de integración cultural, cuando existen todavía obstáculos de carácter geográfico, lingüístico, educativo y de identidad étnica? En base a los argumentos y evidencias empíricas presentadas pasamos a señalar los más significativos elementos de tal política.

Primero, aquéllos que están históricamente excluidos (indígenas y campesinos), están logrando revertir su condición anterior y ahora son los nuevos actores sociales tanto en el campo como en las ciudades. Estos logros han sido conquistados, en general, independientemente del Estado, de los partidos políticos y de las instituciones privadas que dicen trabajar por los excluidos. Estas acciones relativamente independientes incluye: asociaciones voluntarias, juntas vecinales de defensa, comedores populares, redes sociales intrafamiliares e interfamiliares, etc., que forman así su capital cultural. Son lecciones que deben tomarse en cuenta en el diseño de políticas de integración cultural.

Segundo, en la medida en que los excluidos e incluidos están incomunicados culturalmente, es necesario ubicar los distintos actores y categorías de intermediación. Una vez ubicados éstos es necesario proporcionales las facilidades, el apoyo y el reconocimiento para que desarrollen sus tareas de intermediación, y para reducir las distancias culturales iniciales. Es cierto que esta tarea no es fácil porque incide directamente en prejuicios y/o estereotipos históricamente condicionados entre los excluidos y los excluidores.

Tercero, en la medida en que los factores culturales que más influyen en la exclusión son la lengua, la educación formal e informal y la identidad de pertenencia étnica, las políticas de integración deben orientarse a estos factores no en forma independiente sino tomando en cuenta que son mutuamente interdependientes. La educación formal debe partir de la evidencia de que los valores asociados a las culturas aborígenes (capital cultural) han demostrado ser eficaces, en especial, en el desarrollo de solidaridades y cooperación en momentos de crisis, incertidumbre y necesidades. Estos valores no solamente son universales sino que tienen capacidad de poder ser incorporados en los planes y programas de estudios, en especial en la educación inicial y primaria.

La tradición oral como medio de comunicación intercultural y de reproducción de la cultura, además de otras expresiones culturales como son la poesía, la literatura, los mitos, la música y la danza son contribuciones que deben ser incorporadas, al igual que otras expresiones culturales occidentales, como las partes de un todo armónico.

En la educación informal, es decir, en el proceso de socialización y aculturación que se realiza en el hogar, en la calle, la esquina, en el trabajo y en contextos fuera del trabajo, las políticas culturales de integración deben de orientarse al mutuo respeto de los valores culturales de cada grupo étnico. Las evidencias nos muestran que los valores que corresponden a culturas diferentes no necesariamente son incompatibles, de ahí que una persona puede hablar su idioma nativo y al mismo tiempo un idioma más universal y por consiguiente tener acceso a la cultura de cada lengua. El ser humano tiene una gran capacidad de adaptación no solamente a un nivel ecológico sino

también cultural. Una sociedad ideal es aquella en donde la inmensa mayoría está conformada por esas personas que sintetizan la integración de los extremos.

Cuarto, la lengua como el medio más eficaz de expresión cultural puede actuar como integrador o desintegrador de culturas. En el Perú, la lengua ha sido un medio de desintegración porque ha subordinado no solamente a los idiomas aborígenes, sino también a sus culturas. Sin embargo, en los últimos treinta años, y en particular en los últimos diez, la lengua ha sido un medio de integración porque ha permitido que aquellos que fueron excluidos puedan hacer uso del español para acceder a sus derechos y a la cultura urbana, a la cual han transformado haciendo uso de ambas lenguas y culturas (aborigen y occidental).

Estas lecciones nos muestran una vez más que los excluidos, ahora en proceso de inclusión, no son sujetos pasivos, sino que son capaces de recibir y difundir sus valores culturales, hecho que ha permitido la emergencia de nuevos grupos étnicos como los cholos y los mestizos. La educación bilingüe, trilingüe, y hasta tetralingüe es una opción. Las políticas de integración cultural no deben considerar a los idiomas nativos como medios para aprender un segundo o tercer idioma y luego abandonarlos, sino que estos deben estar presentes a lo largo de la vida de las personas. Al constatar que han logrado una integración lingüística, que ha reducido las distancias y ha reducido los conflictos culturales, la gente estará en mejores condiciones de transmitir sus propias experiencias a las generaciones venideras dándole un carácter de continuidad en el tiempo a la integración de una experiencia multicultural.

Quinto, en relación a la integración étnica, la tarea tampoco es fácil porque la pertenencia étnica tiene orígenes históricos que empezaron hace 500 años. Aparte de los aspectos culturales como son la lengua, el analfabetismo, la residencia; también hay un origen racial, un componente cuasi-oculto, pero que está presente en las mentalidades colectivas. Afortunadamente, a pesar de las diferencias raciales, el mestizaje es un hecho en el Perú de hoy. Este hecho ha llevado a que los extremos representen las minorías (blancos europeos e indígenas andinos y amazónicos), y el mestizo, la mayo-

ría. Una política de integración étnica debe tomar en cuenta esta nueva realidad, privilegiar el crecimiento a mayor escala de los sectores intermedios.

Finalmente, nuestro análisis sugiere que se debe enfrentar el problema de la exclusión social simultáneamente desde una perspectiva sistémica global y desde una perspectiva de los propios sujetos sociales. La perspectiva sistémica implica actuar de manera coordinada en el terreno de los mercados básicos, la institucionalidad política y los valores culturales. En cada caso, es importante fortalecer las capacidades de los sujetos sociales menos favorecidos.

Bibliografía

- Anderson, Jeanine
1993 “La cultura de la desigualdad”, *Boletín del Taller de Políticas y Desarrollo Social*, Año I, N° 3-4, (Lima) marzo, pp. 18-22.
- Alcorta, Ludovico
1987 *Concentración y centralización de capital en el Perú*, Lima, Fundación Friedrich Ebert.
- Allou, Serge
1989 *Lima en cifras*, Lima, CIDAP.
- Altamirano, Teófilo
1992 *Exodo: Peruanos en el exterior*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- . 1984 *Presencia Andina en Lima Metropolitana: Estudios sobre Migrantes y Clubes de Provincianos*, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica.
- . 1988 *Cultura Andina y Pobreza Urbana: Aymaras en Lima Metropolitana*, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica.
- Ames Cobián, Rolando
1995 “Los derechos humanos como cultura y práctica: Opinión y Posibilidades”, en Portocarrero y Valcárcel (eds.): *El Perú Frente al Siglo XXI*, 1995, Lima, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Balbi, Carmen
1994 “Sindicalismo y flexibilización del mercado de trabajo en el Perú”, *Debates en Sociología*, N° 19, Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica, Lima.

- Barro, Robert
1990 *Macroeconomics*, New York, Wiley.
- Bowles, Samuel
1985 "The Production Process in a Competitive Economy: walra-
sian, Neo-Hobbesian, and Marxian Models". *American
Economic Review*, Vol. 75, N° 1, marzo; pp. 16-36.
- Bravo Bressani, Jorge
1966 *Gran empresa pequeña nación*, Lima, Ed. Moncloa.
- Campodónico, Humberto *et al.*
1993 *De poder a poder*, Lima, DESCO
- Cardoso, Fernando Henrique
1971 "Comentarios sobre los conceptos de sobrepoblación relativa
y marginalidad", *Revista Latinoamericana de sociología*, N°
1/2, Santiago de Chile.
- Castro, Martín
1993 "Los derechos fundamentales en el proyecto constitucional
de 1993", *Revista Paz*, Lima, CEAPAZ.
- CEPAL
1993 *Balance preliminar de la economía de América Latina y el
Caribe*, 1993, Santiago.
- Chávez de Paz, Denis
1989 *Juventud y terrorismo. Características sociales de los conde-
nados por terrorismo y otros delitos*, Lima, IEP.
- Coase, Ronald
1988 *The Firm, the Market, and the Law*. Chicago, The University
of Chicago Press.
- Cotler, Julio
1978 *Clases, estado y nación en el Perú*, Lima, IEP.
—. 1994 *Política y sociedad en el Perú*, Lima, IEP.
- Cuche, Denis
1975 *Poder Negro y Resistencia Negra*, Lima, Instituto Nacional
de Cultura.
- Coral, Isabel
1985 *Los Desplazados en el Perú*, Charla presentada en Desco, no-
viembre de 1993.

- Dancourt, Oscar
1990 “Notas sobre el desempleo y pobreza en Lima Metropolitana”. M. Valcárcel (ed.): *Pobreza Urbana*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Ciencias Sociales, pp. 13-58.
- Dasgupta, P.
1993 *An inquiry into Well-Being and Destitution*, Oxford, Clarendon Press.
- Degregori, Carlos Iván
1965 *Sendero Luminoso: los hondos y mortales descubrimientos*, Lima, IEP.
- Degregori, Carlos Iván; Blondet, Cecilia; Lynch, Nicolás
1986 *Conquistadores de un nuevo mundo. De Invasores a Ciudadanos en San Martín de Porres*, Lima, IEP.
- De Soto, Hernando
1986 *El otro sendero*, Lima, Instituto Libertad y Democracia.
- Durand, Francisco
1994 *Business and Politics in Peru*, Boulder, Westview Press.
- Eguren, Fernando
1987 “Tenencia de la tierra”, en *Los hogares rurales en el Perú*, Lima, Ministerio de Agricultura y Fundación Friedrich Ebert.
—. 1984 *Tenencia de la tierra, en los hogares rurales en el Perú*, Grupo de Análisis de Políticas Agrícolas, Ministerio de Agricultura, Fundación Friedrich Ebert, Lima.
- Franco, Carlos
1991 “Exploraciones en la ‘otra modernidad’: de la migración a la plebe urbana”, en Henríque Urbano (compilador): *Modernidad en los Andes*, Cusco, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas.
- Figueroa, Adolfo
1982 “El problema distributivo en diferentes contextos socio-políticos y económicos: Perú, 1950-1980”. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, Vol. 22, N° 86, julio-setiembre; pp. 163-185.
—. 1984 *Capitalist Development and the Peasant Economy in Peru*, Cambridge University Press.
—. 1992 *Teorías económicas del capitalismo*, Lima, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.

- . 1993 *Crisis distributiva en el Perú*, Lima, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- . 1994 *La pobreza actual en el Perú*, Departamento de Economía, Universidad Católica del Perú (ms).
- Garate, Werner
1993 *El sindicalismo a inicios de los noventa*, Lima, Asociación Laboral para el Desarrollo.
- Golte, Jurgen y N. Adams
1987 *Los caballos de Troya de los invasores. Estrategias campesinas en la conquista de la Gran Lima*. Lima, IEP.
- Grompone, Romeo
1985 *Talleristas y Ambulantes*, Lima, Desco.
- Hart, Keith
1973 "Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana". *J. of Modern African Studies*, Vol. 11, pp. 61-89.
- Hicks, John
1989 *The Market Theory of Money*, Oxford, Clarendon Press.
- Hirabayashi, Lane
1993 *Cultura Capital: Mountain Zapotec Migrant Associations in México City*, Tucson y London, The University of Arizona Press.
- Landa, Janet
1993 "Cultura y Empresa en los Países menos desarrollados: Las Redes Etnicas de Comercios como Organizaciones Económicas", en *La cultura empresarial*, México, Ed. Gernika.
- Malpica, Carlos
1970 *Los dueños del Perú*. Lima, Editores Peisa.
- . 1989 *El poder económico en el Perú*, Tomos I, II, Lima, Mosca Azul Editores.
- Matos Mar, José
1984 *Desborde popular y crisis del Estado*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Ministerio de Economía y Finanzas
1993 *Programa de Apoyo Social al Perú*, documento presentado al Grupo Consultor del Perú, París, junio, 21-22.

- Ministerio de Educación
Oficina de Estadística e Informática.
- Ministerio de Educación
1994 *I Censo nacional de talla en escolares*, Lima, 1993.
- Morishima, Michio
1982 *Why has Japan 'Succeeded?' Western Technology and the Japanese Ethos*, Cambridge University Press.
- North, Douglas
1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- Nun, José
1972 "Marginalidad y otras cuestiones", *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Santiago de Chile, FLACSO.
- Okun, Arthur
1975 *Equity and Efficiency. The Big Trade Off*, Washington DC, The Brookings Institution.
- Portocarrero, Gonzalo
1993 *Mestizaje en el Perú*, Lima, Sur.
- . 1993 *Racismo y Meztizaje*, Lima, Ed. Sur, Casa de Estudios del Socialismo.
- Portocarrero, S.; Romero, María Elena
1994 *Política Social en el Perú 1990-1994. Una agenda para la investigación*, Lima, Universidad del Pacífico.
- Rawls, John
1985 *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez Pastor, Humberto
1988 *Los Hijos de Imperio Celeste*, Lima, Instituto de Apoyo Agrario.
- Shapiro, Carl; Joseph Stiglitz
1984 "Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device". *American Economic Review*, Vol. 74, N° 3, junio; pp. 433-444.
- Solow, Robert
1990 *The Labour Market as a Social Institution*, Cambridge, US, Basil Blackwell.

Sulmont, Denis

1994 "Sociología del Trabajo en el Perú: Un Balance", en *Revista Debate en Sociología*, Lima, Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú.

—. 1975 *El movimiento obrero en el Perú: 1990/1956*, Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.

—. 1979 *El movimiento obrero peruano: 1990-1980*, Reseña histórica, Lima, Ed. Tarea.

Stiglitz, Joseph; Andrew Weiss

1981 "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information". *American Economic Review*, Vol 71, N° 3, junio; pp. 393-410.

Tironi, Eugenio

1987 "Marginalidad, Movimientos Sociales y Democracia", en *Proposiciones* N°14 (Marginalidad, Movimientos Sociales y Democracia), Santiago de Chile, Ed. Sur.

Touraine, Alain

1987 "La centralidad de los marginales", en *Proposiciones* N° 14 (Marginalidad, Movimientos sociales y Democracia), Santiago de Chile, Ed. Sur.

—. 1994 *Qu'est que la démocratie?*, París, Fayard.

Trazegnies, Fernando de

1994 *El País de las Colinas de Arena*, Fondo Editorial de la PUC.

Verba, S. et al.

1987 *Elites and The Idea of Inequality*. Cambridge, Harvard University Press.

Verdera, Francisco

1994 *El mercado de trabajo en Lima Metropolitana: Estructura y Evolución: 1970-1990*, Lima, Consorcio de Investigación Económica, Instituto de Estudios Peruanos.

Villarán, Fernando

1992 *El nuevo desarrollo. La pequeña industria en el Perú*, Lima, ONUDI.

Webb, Richard

1977 *Government Policy and the Distribution of Income in Peru*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

- . 1989 “Los problemas distributivos en contextos democráticos”, en Gonzales E. (ed.): *Economía para la democracia*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Webb, Richard; Figueroa, Adolfo
1975 *Distribución del ingreso en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Wicht, Juan Julio
1989 “La población y la calidad de vida, en Conferencia Episcopal Peruana, *Semana Social del Perú*, Lima.
- . 1983 *El empleo en el Perú*, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Yepez del Castillo, Isabel
1993 *Les syndicats o l'haure de la precarizacition de l'emploi. Une étude comparative Europe-Amérique Latina an départ d'una étude de cos au Pérou*, Institut d'Estudes du Developpment de l'Université Catholiqué de Louvaine, L'Hazmattan, Louvain-La-Neuve.

Fuentes Estadísticas

- Banco Central de Reserva del Perú
1989 *Compendio Estadístico del Sector Público no financiero*, Lima.
- Instituto Cuánto
(Varios años) *Perú en números*, Lima.
- Instituto Cuánto y el Unicef
1991 *Niveles de vida. Subidas y caídas*, Perú, Lima (Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida, ENNIV-1991).
- Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI.
(Varios años) *Compendio Estadístico*, Lima.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).
Censo Nacional 1940, 1961, 1972, 1981 y 1993.
- Superintendencia de Banca y Seguros
(Varios años) *Memoria*, Lima.

El Perú es uno de los países con el mayor grado de desigualdad económica y social en el mundo. Este estudio analiza los factores que explicarían tales desigualdades. Con ese fin, se desarrolla un nuevo enfoque teórico basado en el concepto de exclusión social. ¿Es la desigualdad un resultado de la forma peculiar de integración social o, más bien, un resultado de algunas exclusiones que tiene lugar en el proceso social? Tal es la pregunta central del libro.

El análisis que se presenta intenta ser verdaderamente multidisciplinario, donde la economía, antropología y sociología se combinan e interactúan.

Este estudio forma parte de un proyecto internacional que sobre el tema de exclusión social organizó el Instituto de Estudios Laborales, con el apoyo financiero del PNUD.

La Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe contribuyó a la preparación de la edición en español de esta publicación.

Adolfo Figueroa (economista), Teófilo Altamirano (antropólogo), Denis Sulmont (sociólogo) son profesores de la Pontificia Universidad Católica del Perú e investigadores del Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA) de dicha Universidad.

PRECIO: Franco Suizo 17.50