

PENSANDO LA REGIÓN ANDINA:

diálogos interdisciplinarios sobre
desigualdades y desarrollo



Narda Henríquez Ayín y Gisselle Vila Benites (compiladoras)



PUCP



Facultad de
Ciencias Sociales



trAndeS

Freie Universität



Berlin

PENSANDO LA REGIÓN ANDINA: DIÁLOGOS INTERDISCIPLINARIOS SOBRE DESIGUALDADES Y DESARROLLO

Narda Henríquez Ayín y Gisselle Vila Benites (compiladoras)

Bettina Schorr, Maritza Paredes, Manuel Eduardo Góngora-Mera,
Eric Tremolada, Carlos Contreras, Patricia Urteaga, John Crabtree,
Francisco Durand, Humberto Campodónico, José Carlos Orihuela,
Oscar Espinosa, Valeria Biffi, Martha Rodríguez, Kenneth Young, Ana
Sabogal



Pensando la región Andina: diálogos interdisciplinarios sobre desigualdades y desarrollo.

Narda Henríquez Ayín y Gisselle Vila Benites, compiladoras

© Pontificia Universidad Católica del Perú
Facultad de Ciencias Sociales
Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú
Telf. (51-1) 6262000
<https://www.pucp.edu.pe/>

© Freie Universität Berlin
Kaiserswerther Straße 16-18, 14195 Berlin, Germany
Tef. +49 30 838-731 80
<https://www.fu-berlin.de/en/index.html>

Coeditor

Lima

Pontificia Universidad Católica del Perú
Departamento de Ciencias Sociales
Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Berlín

Freie Universität Berlin
Institute for Latin American Studies
Boltzmannstr. 1
14195 Berlin

Diagramación: Visión PC Perú

Carátula: Visión PC Perú

Cuidado de edición: André Narro, Anette Malca

Primera edición digital: junio 2023

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú No 2023-04756

ISBN: 978-612-47195-4-7

<https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/172063>

ÍNDICE

Introducción / <i>Narda Henríquez Ayín</i>	7
--	---

PARTE I. ABORDAJES SOBRE DESIGUALDADES Y DESARROLLO

Los Andes: Cumbres de desigualdad, brechas de bienestar y sustentabilidad / <i>Bettina Schorr</i>	35
---	----

Crecimiento extractivo y desigualdades horizontales. los desafíos del desarrollo local inclusivo y sostenible / <i>Maritza Paredes</i>	81
--	----

Caminos (y fracturas) de las desigualdades: Entre oportunidades y privilegios / <i>Narda Henríquez Ayín</i>	111
---	-----

Impactos de las estructuras de organización territorial sobre las desigualdades socioambientales: Un análisis desde el derecho constitucional de seis países andinos / <i>Manuel Eduardo Góngora-Mera</i>	159
---	-----

Luces y sombras de una integración cincuentenaria. Reflexiones acerca de la Comunidad Andina. / <i>Eric Tremolada</i>	195
---	-----

PARTE II. APROXIMACIONES HISTÓRICAS Y POLÍTICAS: ESTADO Y ECONOMÍA

Grandes hitos en la formación histórica de la región andina desde el siglo XVI / <i>Carlos Contreras</i>	205
--	-----

Desigualdades, culturas e historias. Una reflexión caleidoscópica sobre el territorio y la propiedad. / <i>Patricia Urteaga</i>	241
---	-----

El poder de la élite, la democratización y las vicisitudes del estado:
Algunas lecciones desde los Andes / *John Crabtree*..... 271

La captura del Estado de América Latina y la crítica al
neoliberalismo y el pluralismo / *Francisco Durand*..... 303

Consenso de Washington, dependencia de materias primas,
trampa del ingreso medio, pobreza, distribución del ingreso
y diversificación productiva / *Humberto Campodónico* 373

PARTE III. MIRADAS CRÍTICAS A LA RELACIÓN AMBIENTE – SOCIEDAD

¿Desarrollo sostenible de la Amazonía Peruana? El rol de las ideas
en los arreglos institucionales / *José Carlos Orihuela* 417

¿Pobreza o empobrecimiento? Los desafíos que las comunidades
indígenas de la Amazonía enfrentan a partir de la economía
moderna en el siglo XXI / *Oscar Espinosa*..... 443

La burocracia estatal en la conservación y desarrollo sostenible
en la Amazonía Peruana / *Valeria Biffi* 481

Pueblos originarios amazónicos, acceso a los recursos de la
biodiversidad y seguridad alimentaria en contextos de desigualdad
y exclusión / *Martha Rodríguez*..... 513

Dinamismo y adaptaciones en los paisajes posglaciares andinos:
Implicaciones para la sociedad / *Kenneth Young* 541

La definición de los Andes desde una mirada de la trashumancia,
la agricultura y la seguridad alimentaria / *Ana Sabogal*..... 557

Sobre los autores y autoras..... 572

INTRODUCCIÓN

Narda Henríquez Ayín

En este libro nos referimos a los desafíos históricos y contemporáneos que enfrentan los países andinos. Una realidad compleja con abundantes recursos mineros, gran diversidad biológica y densidad étnica, que se ha beneficiado del boom de las industrias extractivas con los activos y pasivos que ello representa. Entre estos desafíos están las desigualdades en sus múltiples dimensiones, que persisten y se agudizan en una dramática combinación de fracturas históricas y políticas neoliberales. Colombia y Perú, además, han vivido agobiados por conflictos armados y sus secuelas.

Este libro forma parte de un tránsito hacia miradas interdisciplinarias desde las Ciencias Sociales, que reúne reflexiones teóricas, investigaciones y análisis de políticas, como parte de actividades de docencia e investigación desarrolladas en el marco del programa de Posgrado sobre

Desarrollo y Desigualdades en la Región Andina (trAndeS)¹ y que espera contribuir a perspectivas críticas y comparativas.

Las contribuciones aportan al conocimiento sobre temas y debates en la región, las formas y relaciones específicas que adoptan las desigualdades, examinando los límites y posibilidades del desarrollo a la luz de marcos internacionales y experiencias concretas de los países andinos, respecto de la dinámica económica, los arreglos institucionales y la relación con los ecosistemas. En el libro, abordamos algunos de estos desafíos teniendo presente que hay rasgos comunes y rutas diferentes.

La pluralidad y diversidad social y cultural constitutiva que Lechner (1988) avizoraba como factores enriquecedores para la construcción democrática, se tornó en dificultad en la mayoría de los casos. En algunos países, actores excluidos tradicionalmente, como las poblaciones indígenas y afro, han logrado visibilizar sus saberes y liderazgos, formando parte activa de la disputa política.

A nivel económico, la mayoría de estos países siguen siendo exportadores de materias primas, con la excepción de logros en industrialización que se observan en Chile y con diversos patrones de regulación y tributación. El Perú ha sido un caso paradigmático de cifras macroeconómicas en verde por más de dos décadas y estancamiento en la vida cotidiana, con servicios básicos en rojo, deficiencias históricas en tributación y redistribución y escasa regulación.

La literatura especializada² ha venido informando con insistencia sobre las desigualdades y vulnerabilidades y sobre los limitados avances en cuanto a la sostenibilidad del desarrollo en la región, desde antes de la pandemia. La mayoría de los países registran una línea de continuidad como

1 El programa está en marcha desde el 2016 y es un proyecto institucional entre la Universidad Libre de Berlín y la PUCP.

2 CEPAL (2018), CEOAL/OXFAM (2016), entre otros.

exportadores de materias primas a nivel global³, pero donde se observa estabilidad macroeconómica sin redistribución y expansión de programas sociales, antes coyunturales, que se vuelvan políticas permanentes. En efecto, las transferencias monetarias a familias de bajos ingresos se van consolidando como ejes de política social, en muchos países, con pocos cuestionamientos. En medio de la pandemia, estos programas y bonos de apoyo se expanden aún más, pero también se coloca de nuevo en la agenda la demanda por servicios públicos universales.

Las críticas al desarrollismo y al Consenso de Washington abrieron espacio para el debate en América Latina sobre alternativas sistémicas (bien vivir, bienes comunes, economías solidarias)⁴. En Perú, este debate ha sido marginal, mientras que en Bolivia y Ecuador ingresó a la agenda política y a los procesos electorales. En estos dos países con coaliciones políticas en las que participaron activamente las poblaciones indígenas pusieron en marcha reformas constitucionales; en ellas, a pesar del discurso radical de las élites gobernantes, como señalan los especialistas⁵, la lógica del mercado continúa. En los últimos años, en medio de la pandemia y polarización política en Chile y Perú, se llevan a cabo elecciones presidenciales⁶ con exigencias que pueden ser parecidas a los casos de Bolivia y Ecuador, pero con trayectorias y rutas distintas.

En este contexto económico y político, la precarización del trabajo y las políticas de flexibilización continuaron, a lo que se suma la heterogeneidad estructural del sistema productivo en muchos países y la limitada capacidad de las industrias extractivas para generar empleo.

3 Ver Informe de NRGÍ sobre industrias extractivas en países andinos (Monge, 2016).

4 Desde diversas posturas se ha criticado el desarrollo como “relato homogenizador”, a nivel mundial, a ello se suma en el campo académico como en foros sociales las críticas al extractivismo en América Latina. Ver M. Svampa (2015). Sobre los límites del “desarrollismo social”, ver Fritz *et. al.* (2017).

5 Ver Mayorga (2012).

6 Nota de editor: mientras este libro entra a edición nuevas expectativas surgen al respecto en el caso chileno y desencanto sobre el proceso peruano.

A contracorriente, las pequeñas empresas, el trabajo por cuenta propia y la economía familiar agraria son los sectores que dan cuenta no solo del dinamismo del mercado de trabajo sino del acceso a ingresos monetarios y medios de subsistencia de importantes sectores de la población.

De este modo, se configuran sociedades en el que los vínculos contractuales vía el trabajo dependiente abarcan un sector limitado de trabajadores. En términos conceptuales, esta dinámica ha sido un tema clásico en los países latinoamericanos y analizado desde diversas perspectivas. Primero, los escritos de Aníbal Quijano sobre la marginalidad desde los años sesenta refiriéndose a amplios sectores de población respecto de la acumulación capitalista de modo marginal; y luego Tokman en la misma dirección alude al trabajo informal como un eslabón de la cadena productiva capitalista. Estos constituyen signos de una dinámica del mercado en la región, pero también de la organización de la sociedad y de la reproducción social que no se restringe al estatus legal, ni a los vínculos laborales y que es necesario examinar con mayor detenimiento⁷.

Los desafíos en términos político-institucionales se expresan en varias dimensiones: precaria institucionalidad, limitada capacidad de decisión de los Estados, etc. Desde hace décadas, los cinco países de la región están entre los que muestran “menores índices de institucionalización” en el sistema de partidos⁸. Por otro lado, Estados desregulados con economías ancladas en inversiones transnacionales abren paso a situaciones de “captura” de Estado⁹.

El rumbo que toman los países de la región respecto de la gobernabilidad se vincula con los marcos institucionales existentes, que permiten o no tener mayores recursos, mayor recaudación de tributos, impulsar procesos de descentralización y/o adecuarse a los arreglos institucionales locales.

7 Sobre la literatura reciente ver Juan Arroyo (2020)

8 Tanaka (2010) citado en Mayorga (2012, p. 349).

9 Ver en esta publicación los textos de Crabtree y Durand

En esta publicación, Góngora pone de relieve la relación entre el papel de la institucionalidad y los diversos patrones de gobiernos subnacionales, destacando que los países con estados federales tienen márgenes más amplios de regulación en sus relaciones con las inversiones en industrias extractivas.

Respecto de las autoridades locales, otros estudios señalan que puede haber superposición de funciones entre autoridades locales y autoridades tradicionales comunales, lo que dificulta la eficiencia en el uso de recursos, pero también se configuran espacios mixtos con “arreglos institucionales híbridos”¹⁰ que corresponden a arreglos formales e informales de trabajo o de funcionamiento institucional.

Las narrativas sobre la construcción nacional en los países andinos también muestran visiones hegemónicas atravesadas por el racismo de las élites sobre las poblaciones indígenas en unos casos, afro en otros (Góngora *et. al.*, 2019). En esas narrativas también se pone de manifiesto los imaginarios sobre los territorios, valorándolos o racializándolos. Estudiosos del arte y la literatura en perspectiva histórica muestran en Colombia cómo en el proceso temprano de formación nacional se valoran los Andes a la vez que se ignora el sujeto indígena (López Rodríguez, 2019). En Perú, la desvalorización y racialización de la sierra por propios y extraños es una constante en la historia al punto de negar los orígenes provincianos¹¹. Al respecto, Contreras se pregunta en este libro: qué hubiera pasado si Lima, en la costa central, no fuera el asiento político lejos de los asientos mineros en la sierra. Narrativas hegemónicas que se concretan en proyectos excluyentes y ponen en evidencia la colonialidad en el poder¹², legado que en las sociedades contemporáneas permean también otras capas sociales y en algunos casos, los poderes locales.

10 Ver Damonte (2021)

11 Portocarrero (2007) escribe al respecto en sus trabajos sobre racismo en el Perú

12 Ver Quijano (2014) sobre la colonialidad como patrón de poder

Al lado de estos desafíos político-institucionales debemos colocar cambios político culturales y ambientales que ingresen a la agenda pública con temas y cuestiones antes no considerados problemas públicos, con requerimientos institucionales en marcha o pendientes. La ecología política, los estudios de género, las redes virtuales inciden en los marcos cognitivos de referencia para la acción colectiva y en los modos en que las nuevas generaciones se relacionan con la economía, la naturaleza, los cuerpos y la tecnología. Se trata -de manera más evidente- de cambios en las interacciones y en las subjetividades, de modo que el mundo social no es exterior a las personas sino forma parte del mundo de la vida.

La destrucción del medio ambiente y de los ecosistemas, desde la explotación del caucho, la pesca, la harina de pescado hasta los derrames petroleros y la contaminación de las fuentes de agua, son dilemas antiguos que agobian a poblaciones y localidades, pero que recién en las últimas décadas han merecido la atención pública en las políticas nacionales. La protección de los ecosistemas y la incorporación de las dimensiones ambientales vinculadas a la gestión de la vida y el desarrollo son desafíos contemporáneos en el mundo globalizado, que tiene manifestaciones agudas en la región andina y los territorios amazónicos. A nivel internacional, hay acuerdos sobre estos problemas que se enuncian en los objetivos globales de desarrollo (ODS)¹³, pero aún existe pocos avances en decisiones vinculantes.

Región Andina, sociedades, espacios, territorios

Aportar a la comprensión de los desafíos, el debate y la agenda en la región conlleva una necesaria exploración sobre delimitaciones conceptuales y/o político-administrativas. ¿Qué se entiende por región andina?, ¿cuál es su

13 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados por las Naciones Unidas el 2012, son 17 objetivos interrelacionados sobre cambio climático, la igualdad de género, reducir las desigualdades entre otros.

papel en un mundo globalizado?, ¿será posible no quedar aprisionados en tal retórica? Se trata de interrogantes que no eludimos pero que quedan abiertas y a las que esperamos contribuir. Interrogarse sobre “lo andino” nos remite a explorar las singularidades que acompañan procesos globales, pero también modos en la producción de conocimiento, referentes de identidad de las personas, inquietudes teórico-metodológicas y también un modo de explicitar el lugar de enunciación, presentes entre diversas comunidades epistémicas en la región¹⁴.

En la literatura y en los textos de esta publicación, encontraremos que las referencias a la “región andina” tienen diversas connotaciones y delimitaciones.

- a) Región Andina en términos del proceso de integración regional, con continuidades y discontinuidades sobre reforzar el proceso o diferenciarse. La Comunidad Andina de Naciones (CAN)¹⁵, expresión institucional de la región, se formó en 1969 con cuatro estados miembros Bolivia Colombia, Ecuador y Perú, a los que se incorporaron otros en condición de asociados. Este proceso involucra países cuya geografía tiene como factor gravitante la cordillera de los Andes. Los países adoptan criterios político-administrativos establecidos en acuerdos y convenios, lo que no siempre supone compromisos vinculantes. Estos acuerdos constituyen una base para propuestas de política que pueden beneficiar a contingentes importantes de poblaciones. Este es el caso de las dramáticas y crecientes olas de migración en la región, por ejemplo, pero también acuerdos de carácter

14 Ver Pacale Metzger et al (2016) que reúne textos de estudiosos de la región sobre ciudades en la región andina

15 Según la delimitación de la Comunidad Andina (CAN) incluye como miembros (desde 1969, año de su fundación) a Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú “que tienen en común los Andes” y como Estados asociados a Venezuela (que ingresó en 1973 y se retiró en 2006 fue miembro hasta 2006) y Argentina. Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay). Ver https://es.wikipedia.org/wiki/Comunidad_Andina.

comercial, sobre vías de comunicación, etc., así como favorecer mecanismos de colaboración intergubernamental y del sector privado.

Luego de las décadas transcurridas hay “luces y sombras” en el proceso de integración regional, aunque para algunos especialistas siguen siendo una oportunidad¹⁶, otros ponen en cuestión su vigencia. En los últimos años, además, sería cada vez más evidente el protagonismo de actores subnacionales que buscan reconocimiento y capacidad de interlocución internacional entrando a la disputa discursiva.¹⁷.

- b) La región como escenario de “estudios andinos” configura un campo de estudio e investigación en torno a historia y tradiciones que vinculan a los países de la región respecto de las civilizaciones antiguas en los Andes. Investigadores y especialistas en esta área de estudios se proponen aportar al conocimiento de las sociedades andinas, y a la relevancia de referentes culturales y étnicos en la constitución de las naciones¹⁸. Los estudios andinos o las propuestas sobre el mundo andino, en países como el Perú, han sido una seria llamada de atención, a lo largo del siglo XX, sobre la situación de poblaciones quechua hablantes o aymaras constitutivas y fundantes de la nación, a menudo marginalizadas, cuyo legado y diversidad se ha subvalorado o ignorado.

Los desafíos no se restringen a la atención de la situación de las necesidades apremiantes sino al reconocimiento de modos de

16 Ver Tremolada en este libro

17 Ver Sergio Gonzales y Cristian Ovando (2012).

18 Algunas universidades como la PUCP cuentan con Maestrías con Mención en Estudios Andinos. La producción académica es abundante e incluye los denominados estudios “peruanistas”, ver W. Stein (2013).

vida diferentes en relación a la naturaleza, al acervo lingüístico, saberes y prácticas ancladas en tradiciones locales y legados históricos que trazan sus propios modos de vida y caminos de bienestar. Por otro lado, los estudios sobre lo indígena, así como los estudios coloniales y decoloniales obligan a una construcción y de construcción de marcos analíticos sobre el poder.

Si bien los estudios andinos han tenido un fuerte énfasis histórico-cultural, en las últimas décadas ha cobrado relevancia perspectivas vinculadas a la relación entre territorio y sociedad, geografía y cultura. En el Perú, el siglo XX estuvo signado por los debates y estudios sobre el mundo andino, lo cholo, la utopía andina¹⁹, etc.; en el siglo XXI lo amazónico irrumpe con fuerza. Aunque la Amazonía ha sido siempre fundamental en las economías nacionales de la región, ha tenido poca visibilidad y prioridad en las agendas nacionales. La depredación, el deterioro de los territorios y de las fuentes de agua están hoy en el centro de atención a nivel global y en la región se despliega también una creciente conciencia ambiental²⁰, lo que resulta central en el destino de la humanidad.

- c) Relevancia ecológico-geográfica. Cuatro países de la región, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú tienen el 25% de la diversidad biológica del planeta y tienen en común la Cordillera de los Andes y la Cuenca del Amazonas. A ello se suma Argentina, Chile, Venezuela con diversidad de ecosistemas y

19 Flores Galindo, intelectual peruano cuya obra recoge el pensamiento e imaginarios andinos en diversas obras, en particular en el libro en el ensayo “Buscando un Inca” (1986).

20 Sobre Conflictos sociales y ecologismo popular en el Perú, COntferencia de J. Martínez Alier, CEPES; 6 de Agosto 2009, <https://www.youtube.com/watch?v=TG7iW4CjsQc>.

bosques en interacción con poblaciones locales. La puesta en valor de los territorios ha estado vinculada a la explotación y mercantilización de la naturaleza, no a la protección de la biodiversidad. Las visiones clásicas de la economía han vigilado las cifras macroeconómicas, no los ecosistemas ni las condiciones de vida de las poblaciones locales.

En este contexto, las poblaciones locales en la región enfrentan tres situaciones. Aquellos países en los que los derechos colectivos de las poblaciones originarias y el de sus territorios son parte central de la agenda nacional; aquellos escenarios desregulados, en donde se producen conflictos y negociaciones entre actores transnacionales y locales con grandes asimetrías de poder; y por último, aquellos en que la glocalización refuerza el aislamiento geográfico y la marginación social previa forma parte o no del circuito de las industrias extractivas.

En el Perú es tardía la atención a los problemas de justicia ambiental. Es tardía si tenemos presente que en los noventa ya estaba concesionado el 14% del territorio nacional y las instancias públicas que atienden el medioambiente y los ecosistemas son de reciente data y/o con escaso poder de decisión²¹. Además, debates claves como la consulta previa solo ingresan a la agenda pública luego de las movilizaciones de Bagua en el 2009.

- d) El conocimiento y la sostenibilidad de la vida. En el siglo XXI abordamos de modo más explícito la necesidad de tener en cuenta la geopolítica del conocimiento tanto en términos de

21 Ministerio del Ambiente se crea el 2008 mediante Decreto Legislativo N°1013 con limitado poder de regulación. Los mecanismos de consulta previa a pueblos indígenas, por ejemplo, se adoptan luego de movilizaciones de pueblos amazónicos en Bagua (2009).

recuperación de saberes como de asimetrías en la producción de conocimiento y las interdependencias globales. Es alentador observar, en los últimos años, renovados esfuerzos académicos, trabajos comparativos de largo aliento que aportan marcos analíticos²². Asimismo, si bien los esfuerzos en innovación e investigación son limitados en la región, se va constituyendo una creciente comunidad de redes de investigadores y académicos sobre los países andinos, el programa trAndeS se ubica en esa línea.

A la vez, disciplinas como la ecología política, la economía ecológica, la biopolítica han logrado promover un renovado diálogo entre disciplinas de las Ciencias Sociales y Ciencias de la Naturaleza. Young llama la atención en este libro sobre la prioridad que debemos poner a los recursos hídricos y a los cambios en los ecosistemas. Del mismo modo, en el análisis sobre la sostenibilidad del desarrollo, es ineludible y urgente que reconozcamos lo que está en juego es la sostenibilidad de la vida²³. Un campo en el que académicas y activistas feministas vienen contribuyendo significativamente desde perspectivas históricas y contemporáneas sobre la reproducción social, las políticas del cuerpo, la interseccionalidad y la economía del cuidado. Estas trayectorias interdisciplinarias confluyen en las últimas décadas en el trabajo académico y político renovando miradas sobre la relación sociedad - naturaleza y sostenibilidad del desarrollo-sostenibilidad de la vida.

Luego de este breve recorrido, es menester señalar que la región es también un espacio que se delimita de manera analítica cuyos marcos de referencia cambian. Más allá de las delimitaciones institucionales locales

22 Ver estudio de Góngora et al (2019)

23 Sobre los plantamientos de la economía feminista, ver Yayo Herrero (2017).

o internacionales de los países andinos, proponemos explorar, promover y profundizar el conocimiento sobre las interdependencias a nivel global, pero también las particularidades y singularidades que se observan en la región: la relación tradición/modernidad, marginalidad/informalidad, vulnerabilidad/sostenibilidad, subjetividades/institucionalidades

Nuestro punto de partida es un camino a recorrer desde países con economías mixtas, sociedades heterogéneas y complejas, instituciones híbridas y culturas diversas.

En el espacio confluyen relaciones de poder, conflictos y prácticas, incluyendo prácticas artísticas. Como señalan M. Santos y D. Massey el espacio es “socialmente construido”, y, también una “construcción subjetiva” de mapas (desplazamientos, imágenes, memorias, etc). En países con geografías variadas, fragmentación social y pequeños poblados, hay multiplicidad de espacios que constituyen también espacios “locales abiertos al mundo” (citada en Carpasso 2016, p. 14).

Las naciones y los actores se desenvuelven en espacios, en consensos o disensos, incidiendo en el espacio físico y su materialidad, modificándola, protegiéndola o depredándola. Se trata también de espacios vitales en el que aprendemos a reconocer o no a los vecinos, transgredimos fronteras, construimos nuestros referentes. Y es un espacio de mapas subjetivos y sensoriales que anidan en nuestra memoria o que reconstituimos en el accionar de nuestros circuitos diarios o aquellas en que forjamos nuestros proyectos.

En estos escenarios se sucedieron con gran ímpetu y variada intensidad los debates sobre la teoría de la dependencia y las reformas estructurales, el consenso de Washington, la recuperación de la democracia, la colonialidad del poder y la captura del Estado. A las críticas al neoliberalismo, se suman, en las últimas décadas, los debates en torno a las reformas constitucionales, la autonomía de territorios indígenas,

la gobernanza corporativa, los populismos de izquierda y derecha, los sistemas de cuidado y las relaciones de género, la religión y la política. Con la globalización llega la conectividad y se multiplican los lazos sociales virtuales. Con la pandemia se constata una vez más que a pesar de las interdependencias y los riesgos comunes que enfrenta la humanidad, priman los poderes privados tanto en el ámbito financiero como en el del conocimiento, la tecnología y la información.

Los países de la región han llegado a la conmemoración de los bicentenarios de la independencia con serias fracturas sociales, en algunos casos como en el Perú, también en medio de la pandemia. La experiencia vivida por las nuevas generaciones ha transcurrido en encierros y confinamientos debilitando la interacción cara a cara, las afinidades e impulsos gregarios de los seres humanos, pero también con nuevos modos de conectividad y acceso a información, mantenemos por ello la expectativa de que surgirán también nuevas ciudadanía de estos procesos.

El libro, miradas interdisciplinarias

El libro está organizado en tres secciones, la primera presenta abordajes teóricos y políticos sobre desigualdades y desarrollo, así como la relevancia de las formas institucionales que adoptan los Estados en la distribución de recursos a nivel subnacional y los mecanismos de integración regional en países andinos. La segunda incide en cuestiones sobre la economía y los Estados; y la tercera ofrece ensayos e investigación sobre la Amazonía y aborda la relación entre sociedad y medio ambiente en los Andes y algunas zonas amazónicas. A continuación, breves referencias a los textos.

Schorr enfatiza el carácter multidimensional y relacional de las desigualdades y advierte sobre las prácticas discriminatorias y excluyentes vigentes en la región que no toman en cuenta el carácter sistémico de las

desigualdades. Asimismo, llama la atención sobre la relevancia de generar condiciones para avanzar en consensos que permitan reformas a favor de políticas hacia el bienestar y la sostenibilidad. Plantea la necesidad de establecer agendas de investigación que incluyan examinar los factores que contribuyen a construir consensos, reformas fiscales, entre otros mecanismos a favor de la reducción de la desigualdad.

En un artículo sobre las desigualdades urbano-rurales, Paredes analiza el caso peruano para mostrar el escaso impacto que ha tenido la expansión de las industrias extractivas en las zonas rurales y en las familias rurales que dependen de la agricultura. Muestra que si bien a nivel subnacional los niveles de pobreza disminuyeron, no ocurre lo mismo si se examina lo ocurrido en áreas rurales. Concluye que esta situación se agudiza porque con la bonanza de recursos se produce una “paradoja de la abundancia”, en la medida en que a la histórica ausencia del Estado en zonas rurales se suma la escasa capacidad local para gestionar la redistribución de recursos y predominan las prácticas clientelistas locales.

El texto de Henríquez pone de relieve que las desigualdades nos remiten a las inequidades, injusticias y penurias que amplios sectores de la población enfrentan, así como a la estructuración de las sociedades en organizaciones jerárquicas basadas en recursos, prestigio, poder. Asimismo, subraya la relevancia del análisis de género, en términos de relaciones asimétricas entre personas varones, mujeres y personas de identidades diversas respecto del acceso diferenciado a recursos, oportunidades y toma de decisiones como a los sistemas de creencias, normas y valores que favorecen la reproducción de las desigualdades y prácticas discriminatorias. La autora reitera que los estudios de género y los estudios feministas aportan miradas críticas a los modos en que se construye la relación con el “otro”, de tal modo que las diferencias dan lugar a desigualdades articuladas a otros ejes (clase etnicidad, generación, etc.).

Góngora se refiere a la organización territorial en los países andinos como elemento clave (nucleares) en los Estados y brinda un análisis comparativo de Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia, Chile y Argentina a la luz de las constituciones y la distribución de derechos y competencias a nivel nacional y subnacional en materia de recursos y territorios étnicos. El artículo destaca los avances en Bolivia, Ecuador y Colombia, respecto a los territorios indígenas que colocan como “actores relevantes” a dichas poblaciones en la negociación sobre proyectos extractivos asimismo se refiere a los cambios significativos que en Chile vienen ocurriendo en los últimos años en esa dirección.

Sobre el proceso de integración regional, Tremolada plantea que luego de más de cincuenta años del Acuerdo de Cartagena, hay “sombras” que constituyen las dificultades a superar. El autor señala con optimismo que se abre una oportunidad para reactivar este proceso en la región a favor de la comunidad adoptando mecanismos institucionales y directrices a mediano y largo plazo en términos económicos, sociales y políticos, incluyendo un órgano ejecutivo efectivo.

Contreras y Campodónico se centran en la evolución de la economía, en perspectiva histórica y revisando críticamente las tendencias observadas en la economía peruana en el período 2002-2018. Por un lado, Contreras enfatiza que en la región desde el siglo XVI las exportaciones son el eje de la economías, como elemento común, pero las rutas que siguen los países difieren. El autor señala que en el Perú desde fines del siglo XVIII el Estado se repliega y la minería queda en manos sobre todo de capitales extranjeros con élites dependientes. Lima constituye el centro político (zona costa del país), desde donde se proyecta la élite “blanca” e intermediaria, a pesar de que los asientos mineros estuvieron por lo general en zonas de la sierra y del interior del país.

Campodónico, por su parte, analiza las tendencias y dilemas de la economía peruana en las últimas dos décadas, marcadas por el papel

de las actividades extractivas y la naturaleza volátil de los precios de las materias primas, así como por un Estado que siguiendo las reformas del consenso de Washington, se abstuvo de intervenir en la orientación de la política económica. El autor afirma que el Perú, como algunos países de la región, no han aprovechado los altos ingresos económicos del superciclo para impulsar una política que permita generar nuevos motores de crecimiento económico, con mayor valor agregado y creación de empleos de calidad. El autor hace también una revisión crítica de los indicadores sobre pobreza entre el 2002 y 2018 para señalar que si bien hay reducción por pobreza monetaria, otros indicadores no muestran cambios sustantivos.

En una reflexión sobre el territorio y la propiedad, Urteaga se refiere a la complejidad de los territorios indígenas y la propiedad, mostrando la “imposición” de sistemas legales sobre la propiedad del territorio que sirvieron para el despojo de las poblaciones originarias y dieron lugar a choques epistemológicos sobre dichas concepciones. Desde una perspectiva diacrónica y etnológica, explora nociones sobre el territorio, tierra y a propiedad en los Andes y la Amazonía. La autora alerta sobre concepciones universales de la propiedad, atendiendo a miradas críticas desde el análisis histórico, cultural y jurídico y señala que no solo las relaciones sociales sobre la tierra son inestables, sino también los conceptos sobre la propiedad, que son constantemente negociados y cambiantes.

Desde los planteamientos sobre la captura del Estado, Crabtree ofrece una mirada comparativa de cuatro países, en tanto que Durand propone hipótesis de recaptura en América Latina. Crabtree afirma que en sociedades donde el Estado está “controlado” -o “capturado” por los intereses de la élite- no logran filtrarse otros intereses en la toma de decisiones, es “más probable que prevalezca una mayor desigualdad”. El autor analiza los procesos de Bolivia, Ecuador y Perú hasta el inicio de la pandemia mostrando cómo los legados históricos combinados con

desarrollos recientes dan lugar a resultados diferentes respecto del poder de la élite” y la participación política de movimientos de base popular o democrática. En Bolivia, las organizaciones y los movimientos sociales pasan a primer plano, en tanto que en Perú la situación es la opuesta, mientras que Ecuador es una situación intermedia. El autor concluye que la estabilidad democrática a largo plazo depende de lograr algún tipo de equilibrio institucional entre los intereses empresariales y los de la sociedad en general, lo que aún está “lejos de consolidarse en la región andina”.

El texto de Durand analiza críticamente el patrón de relaciones entre el poder económico y el político realmente existente y caracterizado por fuertes asimetrías que benefician a las élites económicas y políticas, enfoque que cuestiona el paradigma de *market democracies* (Domínguez, 1998). Pone especial atención a “la captura económica o corporativa” que existe en el mundo como expresión de asimetrías que dado su pasado y tipo de desarrollo institucional y de crecimiento, es más fuerte en regiones como América Latina. La situación de captura corporativa del Estado que vuelve a expresarse con mayor intensidad América Latina durante el giro conservador que se reinicia el 2016 se basa en viejas asimetrías de poder reproducidas actualmente en condiciones de globalización y democracia. El autor plantea la hipótesis de las “recapturas” para referirse a mecanismos que operan a nivel nacional, regional, institucional. El autor, colega y destacado investigador falleció durante la edición de esta publicación.

El libro incluye cuatro textos sobre la Amazonía, Espinoza y Orihuela se refieren críticamente al escaso conocimiento existente e sobre la Amazonía tanto en las políticas como en las redes epistémicas en tanto que Rodríguez se refiere a investigaciones sobre cambios en acceso a recursos y seguridad alimentaria de poblaciones originarias; y Biffi a las dificultades observadas al poner en marcha proyectos de conservación.

Espinoza ofrece un agudo texto en el que examina críticamente las políticas estatales y la economía de mercado que generan situaciones

inéditas de pobreza y desnutrición entre las poblaciones de la Amazonía y en particular entre las poblaciones indígenas, dinámica que se refuerza con las presiones crecientes sobre los territorios y el medio ambiente generadas por las actividades extractivas. El autor se refiere también a las formas vigentes de organización social propias, con criterios diferentes sobre el valor de lo monetario y la acumulación, el bienestar y la naturaleza. Asimismo, el autor subraya la necesidad de una comprensión adecuada de lo que ocurre con estas poblaciones, tomando en cuenta sus referentes culturales y valoraciones. La situación de “no prosperidad”, por ejemplo, se define, entre las poblaciones indígenas, en términos de enfermedades y padecimientos generados por actividades económicas que no llegaron a producirles beneficios.

Orihuela para referirse a los estudios sobre la Amazonía peruana, revisa críticamente las ideas y posturas de tres “redes epistémicas”: el desarrollismo, el conservacionismo y el indigenismo, cuyos intereses y acciones determinan el campo al que se refieren como desarrollo sostenible. Estas redes están vinculadas a profesionales de diversas disciplinas como ingenieros, antropólogos, y; a actores sociales. En el siglo XX, estas diversas corrientes han contribuido a generar políticas públicas, formas institucionales, categorías y conceptos (ley de comunidades nativas, reservas naturales, parques nacionales, etc.). El autor argumenta que a pesar de que algunas redes impulsan también las luchas por la justicia social y los derechos de pueblos indígenas, los términos para cambios institucionales necesarios aún están por concretarse.

El artículo de Biffi analiza el rol de burócratas estatales en su función de conducir política pública para promover el desarrollo sostenible y la conservación de bosques en comunidades indígenas de la Amazonía peruana. Se basa en una investigación etnográfica sobre el papel de los ejecutores de política de un programa del Ministerio del Ambiente de Perú, poniendo en evidencia la distancia entre el mandato de política pública existente y la operación cotidiana a nivel local. El estudio

muestra cómo la lógica de desarrollo y conservación, pasa a segundo plano, favoreciendo la burocratización de las comunidades en el esfuerzo por atender la rendición de cuentas sobre los avances en el programa.

Martha Rodríguez en esta contribución trata de mostrar los cambios en el acceso a los recursos, de la biodiversidad y su efecto en la seguridad alimentaria de los pueblos originarios. El texto muestra resultados de investigación en comunidades matsigenkas del Bajo Urubamba-Cusco, Perú, zona de megadiversidad con actual presencia del gran capital extractivista y que muestra deterioro en salud y alimentación, y donde los pueblos originarios siguen siendo marginales. Asimismo los cambios suscitados en cuanto a demanda de trabajo entre jóvenes en las industrias extractivas, conlleva a posibles pérdida de habilidades de subsistencia como la pesca y caza, tradicionalmente proveedoras de proteína animal. La autora también se refiere a estas prácticas como mecanismos de socialización, prestigio e intercambio. Por ejemplo, la caza es una actividad masculina con alto prestigio, en tanto que la pesca, practicada por varones y mujeres, es muy relevante como espacio de socialización. Concluye reclamando atención de parte de las políticas públicas para las poblaciones locales, conservación de los bosques y cuerpos de agua, así como con la dotación de agua potable para el consumo humano, etc.

Young analiza los principales cambios globales, la desglaciación de los Andes, y sus impactos no solo ecológicos, con énfasis en las transformaciones de los recursos hídricos del paisaje andino, sino también sociales, es decir en la interacción que tienen las persona a través de sus decisiones y acciones, con el ambiente. Los ciclos de cultivos, conocimientos de hidrólogos y la elección de estos últimos dependen del acceso al agua, ya sea por lluvia o por un cuerpo alimentado por el retroceso de un glaciar. El autor señala que se producirán variaciones dando lugar a tipos de vegetación en formas novedosas de convivencia pero también a posibles conflictos entre poblaciones, empresas y Estado

al dar lugar a zonas rocosas. Escenario en el que Young valora tanto el papel de “instituciones tradicionales” como los conocimientos de hidrólogos y glaciólogos

Sabogal pone especial atención a la trashumancia desde una perspectiva centrada en la seguridad alimentaria en este sentido la trashumancia, debe ser comprendida no solo como el movimiento estacional de pastores y ganados diversos sino como utilización del espacio, modificación del mismo (antropización) y relaciones de intercambio con otras poblaciones. La autora pone de relieve las relaciones de intercambio y desplazamientos humanos en la zona norte del Perú, entre poblaciones de zonas andinas con poblaciones de la costa o el monte amazónico.

Apuntes finales

Escritos a lo largo de varios años, antes y durante la pandemia, estos textos mantienen vigencia por las reflexiones teóricas, investigaciones sistemáticas y perspectivas históricas y políticas que ofrecen sobre los países andinos. La mayoría de ellos surge de los temas que abordaron en los cursos y actividades del programa trAndeS y esperamos constituyan materiales de trabajo en programas de diversas especialidades. Los autores y autoras son investigadores PUCP y de otras instituciones del país y del extranjero, que han compartido experiencias y reflexiones y comparten también la tarea de fomentar estudios comparativas y contribuir a un mejor y mayor conocimiento de los países andinos, sus logros y desafíos.

Apreciamos cada una de las contribuciones que enriquecen un diálogo abierto, brindan puntos de partida para compartir balances y construir agendas de investigación y propuestas de política. Fortalecer lazos académicos y emprender tareas colaborativas es aún más necesario en tiempos inciertos.

Agradecemos a los/as autores/as, docentes y estudiantes trAndeS que motivaron esta publicación, al equipo trAndeS Berlín/PUCP y en particular a Marianne Braig. Agradezco también a las autoridades PUCP y en especial a Carlos Eduardo Aramburú, Decano de la Facultad de Ciencias Sociales que hace posible esta publicación. Compartí con Giselle Vila²⁴ esta iniciativa, los múltiples diálogos con ella, su impulso y tenacidad han sido fundamentales para concretarla. Nos complace formar parte de una experiencia institucional internacional entre la PUCP y la Universidad Libre de Berlín que ha dado lugar a formas de trabajo académico norte-sur y promueve los estudios y el intercambio en y sobre la región andina.

24 Doctoranda de la Universidad de Clark, Maestría en Desarrollo Ambiental por la PUCP, gestora del programa trAndeS en la PUCP (2016-2018)

Bibliografía

- Arroyo, J. 2020. Débil competitividad e institucionalidad: El crecimiento no sostenible del modelo informal. *Latin American Research Review* 55(2), pp. 266–277. DOI: <https://doi.org/10.25222/larr.376>
- Capasso, V. (2016). Espacio social: Aportes para una definición del concepto y su posible relación con el arte. XIV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, 13 a 15 de Setembro de 2016, São Paulo, Brasil. En *Memoria Académica*. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6682/ev.6682.pdf
- Carrasco, C. y C. Díaz Corral (Eds.) (2017) Economía feminista: desafíos, propuestas, alianzas. Barcelona: Entre Pueblos. <https://www.entrepueblos.org/publicaciones/economia-feminista/>
- CEPAL, OXFAM (2016). Tributación para un crecimiento inclusivo. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/39949>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). La ineficiencia de la desigualdad (LC/SES.37/3-P). <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43442>
- Damonte, G. (2016). Minería, Estado y Comunidades: Cambios Institucionales en el último ciclo de expansión extractiva en el Perú. Un balance de Investigación. En Investigación para el Desarrollo en el Perú. Once Balances, pp.403-444. Lima: GRADE.
- Damonte, G. (2021). Limited state governance and institutional hybridization in alluvial ASM in Peru. *Resources Policy*. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2021.102118>.
- De la Cadena, M. (2019) Protestando desde lo Incomún. En Silva-Santisteban, R. (ed.), *Mujeres indígenas frente al Cambio Climático*, pp.35-48. Lima: IWGIA.

- Del Águila, A. (2014). “Constituciones, ciudadanía y población indígena en los Andes, s. XIX: los casos de Bolivia, Ecuador y Perú”. *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 5, primer semestre, N° 8, pp. 31-47.
- Flores Galindo, A. (1986). *Buscando un Inca, identidad y utopía en los andes*. Lima: Editorial Horizonte.
- Fritz, B., de Paula, L. F., & Prates, D. M. (2017). *Developmentalism at the periphery: Can productive change and income redistribution be compatible with global financial asymmetries?* Working paper. Freie Universität Berlin.
- Góngora Mera, M., Vera Santos, R. y & Costa, S. (2019). *Entre el Atlántico y el Pacífico Negro. Afrodescendencia y regímenes de desigualdad en Sudamérica*. Madrid: Iberoamericana Vervuert.
- González, S. y Ovando, C. (2012). “Hacia un nuevo pensamiento integracionista latinoamericano”. *Polis*, 21. <http://journals.openedition.org/polis/2940>
- Grupo de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (UNSDG) (2018). *Desafíos y estrategias para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Panamá. <https://onu.org.gt/wp-content/uploads/2018/10/Desaf%C3%ADos-y-Estrategias-para-el-Desarrollo-sostenible-en-América-Latina-y-el-Caribe-compressed.pdf>
- Henriquez, N., Damonte, G., Braig, M. & Gobel, B. (Eds.). (2015). *Desigualdades en un mundo globalizado*. Lima: CISEPA.
- Herrero, Y. (2017). *Economía feminista y economía ecológica, el diálogo necesario y urgente*. En Carrasco, C. y C. Díaz (eds), *Economía feminista: desafíos, propuestas, alianzas*, pp. 121-142. Barcelona: Entre Pueblos. https://base.socioeco.org/docs/yayoherrero_economia-feminista.pdf

- Lapeyre, F. (2018). La grande colère des faits: Quelles perspectives de déterritorialisation-reterritorialisation des acteurs de l'économie informelle?, pp 67-83. En *Le Développement revisité, 60 ans d'études du développement*. Louvain.
- Lechner, N. (1988), *Los patios interiores de la democracia*. Santiago de Chile: FLACSO. <https://elartedepreguntar.files.wordpress.com/2009/06/norbert-lechner-los-patios-interiores-de-la-democracia-subjetividad-y-politica.pdf>
- López Rodríguez, M. (2019). *Blancura y otras ficciones raciales en los Andes colombianos del siglo XIX*. Iberoamericana Vervuert.
- Mayorga, F. (2011). Democracia, ciudadanía y exclusión en la región andina. En Documento circulado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos de Costa Rica, pp. 347-364.
- Metzger, P., Rebotier, J., Robert, J., Urquieta, P., & Centeno, P. V. (2016). La cuestión urbana en la región andina. *Centro de Publicaciones PUCE, Ecuador*.
- Monge, C. (2016). *Efectos del boom de las Industrias Extractivas en los Indicadores Sociales*. Lima: Natural Resource Governance Institute (NRGI).
- OECD *et al.* (2019). *Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9ff18-en>
- Pizarro, P. R. O., & Ducasse, J. F. C. (2010). Colonialidad del poder y geopolítica del conocimiento: reflexiones para re-pensar las pedagogías críticas. *Diálogos educativos*, (19), 10.
- Portocarrero, G. (2007). *Racismo y mestizaje y otros ensayos*. Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Quijano, A. (Ed.) (2014). *Des/colonialidad y Bien Vivir. Un nuevo debate en América Latina*. Lima: Universidad Ricardo Palma.
- Stein, W. (2013). *Poder y opresión en los Andes: 50 años de escritos peruanistas*. Lima IEP/PUCP/U. Pacífico.

- Svampa, M. (2015). ¿El desarrollo en cuestión? Corridos del debate latinoamericano. En Ensayos políticos: Debates en torno al poder, la organización y la etapa, pp. 93-108. Buenos Aires: El Colectivo. Realismo y utopía.
- Tanaka, M. y Vera, S. (2010). “La dinámica ‘neodualista’ de una democracia sin sistema de partidos: la situación de la democracia en el Perú”, Revista de Ciencia Política, vol. 30, no. 1. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Theiler, E. (2012). Estado y sociedad civil: La participación ciudadana en los procesos de integración latinoamericanos (1a ed.). https://repositoriosdigitales.mincyt.gob.ar/vufind/Record/RDUNVM_d8e8b4822be0ba4c61ceabffd16f5d1f
- Walsh, Catherine. (2002). “Las geopolíticas del conocimiento y colonialidad del poder. Entrevista a Walter D. Mignolo” en Indisciplinar las Ciencias Sociales. Geopolíticas del conocimiento y colonialidad del poder. Perspectivas de lo andino. Ecuador: Universidad Andina.

PARTE I

*Abordajes Sobre
Desigualdades
y Desarrollo*

LOS ANDES: CUMBRES DE DESIGUALDAD, BRECHAS DE BIENESTAR Y SUSTENTABILIDAD

Bettina Schorr

1. Introducción

Los países de la región andina cuentan entre los países más desiguales del mundo. Las fuertes asimetrías que existen en la región tienen su origen tanto en su legado histórico colonial como en acontecimientos y procesos más recientes, domésticos y globales. Se expresan en desigualdades económicas, políticas y ecológicas que se entremezclan y refuerzan con marcadas desigualdades grupales y territoriales.

Por otra parte, la región andina enfrenta serios desafíos para generar mayores niveles de bienestar y para la protección del medio ambiente: a pesar de recientes bajas, las tasas de pobreza siguen altas, la degradación ambiental incluso por los efectos del cambio climático ha aumentado

significativamente al igual que la conflictividad social y la violencia. Al mismo tiempo, la capacidad pública para brindar servicios y garantizar derechos democráticos se mantiene en niveles bajos.

Alentado por la crisis financiera global y una serie de trabajos académicos de alto impacto (Atkinson, 2015; Piketty, 2014; Stiglitz, 2012) se ha forjado en los últimos años un consenso internacional en torno al hecho de que las desigualdades afectan las oportunidades de desarrollo y bienestar, sobre todo en los países calificados como en “vías de desarrollo” por su deficiente desempeño económico y la inestabilidad política. De hecho, ciertos focos centrales de la investigación sobre la desigualdad, como el ingreso, la educación o la salud, son al mismo tiempo objetivos de desarrollo clásicos (Freistein & Mahler, 2016). En consecuencia, la Agenda 2030, la actual estrategia de desarrollo de NNUU que contiene 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS), ha incluido por primera vez la reducción de la desigualdad como un objetivo propio (no. 10). Esto representa una modificación importante en comparación con la anterior estrategia, los Objetivos del Milenio (2000-2015), que no contenía ninguna mención explícita de la desigualdad (Fukuda-Parr, 2016; Freistein & Mahler, 2016; Melamed, 2012). En América Latina, la Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) lidera la lucha en contra de la desigualdad, alegando que traba el desarrollo, inhibe la erradicación de la pobreza y el ejercicio de los derechos y lastima la gobernabilidad democrática (Bárcena & Prado, 2016).

Mientras que eso constituye sin duda un logro importante, la discusión internacional en torno a cómo la desigualdad afecta a las oportunidades de desarrollo sostenible sufre de una importante insuficiencia: pocas veces se menciona que la falta de desarrollo —humano y sostenible— de algunos —de hecho, de muchos— es el resultado de la capacidad de actores más poderosos para hacer valer sus intereses a costa de otros, acaparando oportunidades o restringiendo el acceso a los recursos

(Telleria, 2017).²⁵ En otras palabras, se ignora el carácter relacional de las desigualdades que ejerce un doble efecto nocivo: excluye y discrimina y tiende a fomentar la creación de instituciones formales e informales que perpetúan las desigualdades y dificultan su disolución o disminución. Además, la discusión muchas veces no toma en cuenta que la desigualdad es una fuerza transversal: su reducción no es solo un objetivo en sí mismo sino que constituye una condición para lograr todas las dimensiones del desarrollo sostenible —la económica, la social y la ecológica— en general y los otros 16 ODS, en particular.

Para la región andina el estudio de las desigualdades multidimensionales y sus efectos sobre las oportunidades de bienestar y sustentabilidad es en gran parte una tarea pendiente. Mientras la investigación sobre temas relacionados con desigualdad en América Latina ha crecido en los últimos años, la mayoría de los trabajos se enfocan en México y Brasil (Amarante, Brun & Rossel, 2019). Con la excepción de Chile y a pesar de las excrecencias de la desigualdad en la región hay relativamente poco sobre los países andinos. Además, las investigaciones que existen se enfocan mayormente en temas relacionados con desigualdades de salud y en salarios y no reflejan la multidimensionalidad del problema.

Ante este fondo, este capítulo tiene tres objetivos: primero, introduce el concepto de desigualdades multidimensionales que permitirá observar las diferentes dimensiones y aspectos de la desigualdad, más allá de las diferencias en cuanto a ingresos que es el factor que tradicionalmente se ha tomado en cuenta. Segundo, el texto provee información cuantitativa y cualitativa sobre las diferentes dimensiones de la desigualdad en la región andina y explica a través de qué mecanismos se sostienen y perpetúan. Asimismo, describe en más detalle las brechas en cuanto a bienestar y sustentabilidad ambiental que son interdependientes y resultan de las desigualdades en la región.

25 Una excepción es Bárcena y Prado (2016).

Se entiende como región andina al conjunto de países alrededor de la cordillera de los Andes: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Venezuela. Al estar consciente de la heterogeneidad de la región, el capítulo quiere presentar líneas y tendencias generales que no necesariamente aplican en todos los países por igual. De esta manera pretende generar ideas y temas de interés para la investigación en y sobre la región andina.

El capítulo se basa en una selección de literatura científica y gris tanto teórico-conceptual como empírico. Para ilustrar los casos andinos se ha consultado estudios sobre la región. Para poder explicar ciertos efectos y mecanismos se ha recurrido también a estudios de casos de otros países —en América Latina u otras regiones del mundo—. Se organiza de la siguiente manera: en lo que sigue se desarrolla el concepto de “desigualdades multidimensionales”. La parte siguiente se centra en los países andinos, presenta datos sobre las desigualdades multidimensionales y explicita los mecanismos de perpetuación y sus efectos en cuanto a sobrevivencia, bienestar y sustentabilidad ambiental. Se divide en una serie de subsecciones sobre desigualdades económicas, políticas, ecológicas, vitales y globales explicitando en cada subsección las interdependencias e intersecciones entre ellas. El último capítulo concluye y discute algunas implicaciones para la política pública y la investigación futura.

2. Desigualdades multidimensionales

La desigualdad es uno de los “temas fundacionales” de las ciencias sociales modernas que ha inspirado intensos debates respecto a sus causas, consecuencias y características.²⁶ Con el tiempo se ha instalado en la academia un enfoque econométrico estrecho que equiparaba —y

26 Ver Jelin, Motta y Costa (2017) para la evolución de la investigación sobre desigualdad.

medía— desigualdad con diferencias en cuanto a ingresos individuales —i.a. Atkinson (1980, 1983); Kuznets (1955)—.²⁷ Recién desde los años 90, las ciencias sociales se han desplazado nuevamente hacia una noción más amplia de las desigualdades sociales que la concibe como un fenómeno multidimensional —i.a. Jelin, Motta & Costa (2017); Bashi Treitler & Boatcă (2016); Guidetti & Rehbein (2014)—. Las investigaciones más recientes muestran que las desigualdades se pueden expresar en múltiples formas que se refuerzan mutuamente. Primero, no solo se limitan a los ingresos individuales sino también se muestran en un acceso diferenciado a los recursos del poder: las personas pueden ser desiguales con respecto a sus posibilidades de influir en el entorno en el que viven (Kreckel, 2004). Ciertamente, las desigualdades de ingresos y poder tienden a reforzarse entre sí: menos ingresos y riqueza a menudo se correlaciona con desigualdades políticas, y menos poder político puede resultar en menos ingresos y riqueza (Therborn, 2006, 2013; Boyce, 2007).

En segundo lugar, la clase social —medida por ingresos— no es el único detonante de desigualdad. También pueden ser el resultado de categorizaciones sociales o estatus social como género, etnia, *raza* o edad. En otras palabras, las personas no solo son desiguales porque tienen menos dinero o porque poseen menos sino también porque son mujeres o personas mayores o porque se identifican —o son identificados por otros— con un grupo étnico específico. La literatura se refiere a esta discriminación entre grupos sociales como desigualdad horizontal —a diferencia de las desigualdades verticales basadas en el ingreso individual—²⁸. A menudo, tales categorizaciones intersecan y se refuerzan mutuamente (Krizsán, 2012).

27 La desigualdad de ingresos se suele medir con el coeficiente de Gini. Se trata de un indicador proxi que toma valores entre 0 para representar la ausencia de desigualdad y 1 para representar la desigualdad máxima.

28 Véase Stewart (2008).

En tercer lugar, los ingresos y la riqueza son generalmente bienes deseados pero no son los únicos. Las personas también necesitan bienes para su sobrevivencia física como el agua, la tierra y la seguridad física, así como valoran bienes “socialmente deseados” como la participación política y la autonomía, la educación y el conocimiento, la salud y un medio ambiente “funcional” o “saludable” que permite la reproducción. Pero las posibilidades de acceso a estos bienes pueden variar significativamente (Góngora-Mera, 2005). En unos casos, el acceso depende de ingresos, en otros no. Respecto a las oportunidades de vivir en un medio ambiente sano, algunos autores se refieren a desigualdades ecológicas como una dimensión propia de la desigualdad (Jelin, Motta & Costa, 2017; Göbel, Góngora-Mera & Ulloa Cubillos, 2014). Ésta se refuerza con otros aspectos: un amplio cuerpo de investigación ha demostrado que los grupos pobres y discriminados están más expuestos a la contaminación y son más afectados por la degradación ambiental y los riesgos asociados —de salud— que otros.²⁹

La literatura reciente en torno a la desigualdad también subraya el carácter espacial de las desigualdades sociales y sus interdependencias globales. En cuanto al primero, las desigualdades no solo importan individual o colectivamente, sino que también pueden estar arraigadas en el espacio o territorio concreto donde las personas viven. Se puede observar en todo el mundo que el acceso de una persona a ingresos, riqueza u otros bienes deseados, depende en gran medida del lugar donde nació y vive tanto globalmente como dentro de los países (Rodrigues-Silveira, 2013; Lobao, Hooks & Tickamyer., 2007; Gibson, 2005; Snyder, 2001; Cepal, 2017). En cuanto al segundo aspecto, se enfatiza que las desigualdades sociales actuales en gran parte yacen en “entramados globales” (Kreckel, 2004; Milanović, 2005; Korzeniewicz & Moran, 2009; Pieterse, 2002; Boatcă, 2015; Burawoy, 2000). En esta perspectiva, las desigualdades

29 Esta observación se encuentra en el centro del llamado “debate de la justicia ambiental” que se originó en los Estados Unidos en la década de 1980 (Bullard, 1990; Schnaiberg & Gould, 1994; Bryant & Mohai, 1992; Pellow, 2004; Taylor, 2014).

sociales son el resultado de procesos que conectan a actores y espacios asimétricamente dotados en todo el mundo. No solo surgen y operan dentro de las fronteras nacionales, también pueden ser causadas en un lugar mientras que sus consecuencias se manifiestan en otro(s). Se afirma que hoy en día muchas desigualdades tienen sus raíces en tales configuraciones globales que vinculan a naciones más poderosas, relativamente ricas con naciones menos poderosas, relativamente más pobres (Kreckel, 2004; Braig, Costa & Göbel 2015). Además, las desigualdades sociales actuales se basan en gran medida en relaciones desiguales que han evolucionado desde hace algún tiempo atrás y tienen raíces históricas (Acemoglu & Robinson, 2012; Bashi Treitler & Boatcă, 2016; Boatcă, 2015). Reflejan la capacidad de ciertos grupos sociales para dominar y excluir a otros del poder y de la riqueza a través de diferentes mecanismos de exclusión (Tilly, 1998).³⁰ No es inusual que la desigualdad se genera desde los Estados y los agentes públicos, por ejemplo, mediante la adopción e implementación de leyes específicos, la realización de proyectos públicos o el trato discriminatorio de ciertos grupos (Schlichte, 2016). Otros autores, siguiendo la obra de Pierre Bourdieu (1984), destacan el importante papel de la educación y la socialización específica —*habitus*— para explicar el surgimiento y la persistencia de las desigualdades sociales (Blossfeld & Klijzing, 2005).

Dada esta naturaleza multidimensional e interdependiente, Jelin, Motta y Costa (2017, p. 6) definen las desigualdades sociales como “la distancia entre las posiciones que los individuos o grupos de individuos asumen en el contexto de un acceso organizado jerárquicamente a bienes

30 Tilly diferencia dos mecanismos básicos que sostienen relaciones sociales desiguales: el “atesoramiento de oportunidades” se refiere al control de los recursos, definidos de diversas maneras, que permiten a ciertos grupos excluir a otros del acceso a dichos recursos o beneficios que les corresponden. La “explotación” funciona cuando personas poderosas y conectadas comandan recursos de los que obtienen beneficios significativamente mayores al coordinar los esfuerzos de personas ajenas a las que excluyen del valor añadido total de ese esfuerzo.

sociales relevantes (ingresos, riqueza, etc.) y recursos de poder (derechos, participación política y posiciones)”. Según Therborn (2013), estas “distancias” pueden dividirse en tres categorías básicas: “desigualdades vitales” referidas a “las oportunidades de vida desiguales construidas socialmente”; “desigualdades existenciales” referidas a las capacidades o grados asignados de libertad de las personas; y en tercer lugar, “desigualdades de recursos” que reflejan la provisión desigual de recursos para la acción humana.

Cabe resaltar que el concepto de desigualdad, contrariamente al concepto de pobreza que hace referencia a una carencia material, es relacional: emerge a partir de relaciones interdependientes entre actores que son asimétricas en el sentido de que los unos tienen o pueden porque los otros no tienen o no pueden. En otras palabras, la escasez de recursos o el deficiente acceso a bienes no se da de manera natural, sino son el resultado de una desigual distribución. Una vez que estas relaciones asimétricas son fijadas en normas sociales o en instituciones políticas —leyes, políticas públicas discriminatorias, etc.— se alargarán y persistirán en el tiempo produciendo “desigualdades duraderas” como las denomina la literatura sociológica —Tilly (1998), ver también Therborn (2013)— o “trampas de desigualdad”³¹ que es el término que se usa para enfatizar los efectos de la desigualdad sobre las oportunidades de desarrollo humano y sostenible (Rao, 2006).

3. La región andina: desigualdades históricas y expresiones recientes

La región andina se caracteriza históricamente por una alta concentración de riqueza y poder en ciertos grupos y en ciertos

31 Se define “trampas” como situaciones “en las que toda la distribución es estable porque las diversas dimensiones de la desigualdad —en la riqueza, el poder y el estatus social— interactúan para proteger a los ricos de la movilidad descendente, y para evitar que los pobres se muevan hacia arriba” (Rao, 2006, p. 11).

espacios. Por el legado colonial se trata generalmente de un número reducido de familias de descendencia europea. A ello se han sumado una serie de familias criollas que desde el inicio de las repúblicas han sido capaces de acumular riqueza a través de negocios, por lo general relacionado con la riqueza natural de sus países.³² En muchos casos se transformaron luego en propietarios de grandes consorcios económicos multipropósitos.³³ Esta concentración de riqueza y poder se solapa con otras dimensiones de desigualdad: por razones históricas son bastante pronunciados las “desigualdades categoriales” (Tilly, 1998) en la región afectando en especial a los grupos indígenas y las mujeres (Hall & Patrinos, 2012).

Las desigualdades multidimensionales tienen un alto impacto sobre las oportunidades de sobrevivencia, bienestar y desarrollo de las personas y son, en gran parte, responsable por la persistencia de las altas tasas de pobreza en la región (Messina & Silva, 2018). Además, afectan la calidad institucional e inhiben el ejercicio de los derechos democráticos y ciudadanos (Bárcena & Cimoli, 2018).

Esto no quiere decir que las desigualdades en la región andina sean inalterables, como muestra la historia reciente. Durante las últimas dos décadas, la región ha experimentado un importante auge económico empujado por los precios altos para las materias primas que exporta al

32 Por ejemplo, los “barones del estaño” en Bolivia —Simon Patiño, Moritz Hochschild y Mauricio Aramayo, ver Lavaud (1998)—, el “Rey de la Goma” en Bolivia —Nicolás Suárez— o, relacionado con goma y soja “los barones del oriente” (Soruco Sologuren, Plata Quispe & Medeiros Urioste, 2008), En Perú los empresarios del guano (Quiroz, 2018), así como empresarios azucareros, algodóneros y pesqueros (Malpica Silva Santisteban, 2014, ver también Portocarrero Suarez, 2013), además empresarios del salitre en Chile y cacaoteros y bananeros en Ecuador.

33 Generalmente combinando servicios con comercio y producción y en muchos casos basados en lazos familiares. Ver Ross Schneider (2008), para Perú: Durand (2013); Vásquez Huamán (2005); además los capítulos sobre Chile y Colombia en Monsalve Zanatti (2014); para Bolivia ver: Soruco Sologuren, Plata Quispe & Medeiros Ulloa (2008).

mercado global (Bebbington & Bury, 2013). Este auge derivó en una importante reducción de la desigualdad de ingresos en promedio por casi un punto entero (Cepal, 2017).³⁴ Sin embargo, comparado con otros países la concentración de ingresos sigue siendo alta y se enlenteció en los últimos años.³⁵ Además, la mejora no ha tocado a todos los grupos por igual. Por ejemplo, estudios sobre Perú muestran que los grupos indígenas se han beneficiado menos (Herrera, 2017; Paredes Gonzales, 2016).³⁶ Paradójicamente, mientras la desigualdad de ingreso ha bajado, otras dimensiones de desigualdad se han profundizado durante el auge. Como se explicará más adelante, entre ellos se encuentran las asimetrías socio-ecológicas y socio-políticas. Respecto a los primeros, se puede constatar que a causa de la multiplicación de proyectos extractivos las condiciones ambientales en las que viven ciertas personas y grupos han deteriorado exponiéndoles a un mayor riesgo en cuanto a salud y acceso a recursos importantes para la sobrevivencia —i.a. Bebbington (2012)—. Respecto a lo segundo, la imposición de proyectos extractivos por parte de los gobiernos centrales ha vulnerado significativamente los derechos políticos de las comunidades, municipios o regiones afectados —i.a. Deonandan y Dougherty (2016); Bebbington y Bury (2013); Schilling-Vacaflor y Eichler (2017)—.

Desigualdades económicas, economía política y efectos sobre el bienestar

Como se ha mencionado previamente, a pesar del último auge económico, la concentración de ingresos sigue siendo alta en la región andina. Los

34 Argentina de 0,47 a 0,39; Bolivia de 0,61 a 0,45; Chile de 0,51 a 0,45; Colombia de 0,57 a 0,51; Ecuador de 0,54 a 0,44; y Venezuela de 0,42 a 0,38 (CEPAL, 2019).

35 Por ejemplo, el promedio de los países de la OECD —de la cual forman parte Chile y México— es de 0,31 (OECD, 2011).

36 Datos parecidos para el caso de Bolivia se encuentran en Schorr, Damonte & Velásquez. (2018).

índices de GINI para los países andinos se mueven encima de 0,45 y con ello se encuentran entre los países más desiguales del mundo en cuanto a la distribución de ingresos: según datos de la Cepal (2017), Colombia tiene la concentración más alta (0,51), seguido por Perú (0,45), Chile (0,45), Bolivia (0,45) y Ecuador (0,44). Argentina tiene la concentración del ingreso más baja de la región (0,39). En los seis países que conforman la región andina el 10% más rico controla en promedio el 34,7% de los ingresos.³⁷ Respecto a la concentración de riqueza, Oxfam (2014) reporta que en 2014 el 10% más rico de la población controlaba el 71% de la riqueza en la región.³⁸

El correlato de esta alta concentración es una parte significativa de la población que posee poco, a pesar de las recientes mejoras en las tasas de pobreza y del crecimiento de la clase media en la región.³⁹ En 2017, el decil más pobre de la región andina controla en promedio el 1,67% de los ingresos, la tercera parte de la población más pobre dispone en promedio de menos del 10% del total de los salarios.⁴⁰

37 Datos de: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (Badehog). En comparación, para los países de la OECD el dato promedio equivalente sería de 25,79%.

38 Con la excepción de Chile, no existen datos públicos sobre la concentración de riqueza en la región. En Chile, en 2017 el 50% de los hogares más pobres tenían una riqueza neta media de 5 000 dólares, el 10% más rico poseía un promedio de 760 000 dólares y el 1% más rico uno de 3 millones de dólares (Cepal, 2019).

39 Ver Bardhan & Dayton-Johnson (2006) y Brunori, Ferreira & Peragine (2013) para un resumen sobre la discusión acerca del crecimiento de la nueva clase media en América Latina. Un informe de PNUD (Bacarreza & Pérez de Rada, 2015) calcula que en Bolivia un 25 por ciento de los hogares con ingresos bajos pudieron ascender hasta niveles medios de ingreso durante el auge. El mismo informe llama a la atención que para una gran parte de ellos es probable que caigan otra vez por debajo de la línea de la pobreza por la falta de sostenibilidad del aumento de los ingresos.

40 Datos de: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Sobre la base de encuestas de hogares de los países. Banco de Datos de Encuestas de Hogares (Badehog).

Ambos factores, concentración y precariedad, son interdependientes. El primero es posible gracias a lo segundo y viceversa por la falta de mecanismos de distribución o redistribución más justas e igualantes. En particular, y esto se constata para toda América Latina, los Estados de la región apenas pueden o quieren intervenir en estas asimetrías y los instrumentos de los Estados de bienestar son bastante limitados. Esto se puede visibilizar comparando el coeficiente de Gini antes y después de la intervención pública: mientras en América Latina en general baja apenas tres puntos porcentuales luego de la intervención pública, en los países de la OCDE, la reducción es de 17 puntos porcentuales (Hanni, Martner Fanta & Podestá, 2015). Además, en relación con su desempeño económico los Estado latinoamericanos recaudan pocos impuestos y los sistemas fiscales tienden a ser regresivos y afectan más a los hogares pobres y de ingresos medios que a los ricos (Gómez Sabaini & Morán, 2017a).

Respecto al gasto social hubo en general un incremento —en toda la región, aunque con gran variación entre los países más ricos como Chile o Argentina y los más pobres como Bolivia y Ecuador— y en muchos países se registraron mejoras a través de programas condicionadas —bonos—. Pero, en comparación con otras regiones del mundo, el gasto social sigue bajo (Cepal, 2019). Además, por tratarse en muchos casos de bonos y no basarse en derechos universales, muchos programas sociales dependen de la voluntad política de los gobernantes de turno y de la existencia de fondos extra —por ejemplo, como resultado del auge—. ⁴¹

A parte de las deficiencias institucionales y factores macroeconómicas, la falta de una distribución y redistribución más *equalizadora* tiene que ver con poder y con factores de economía política y con ello con los mismos desbalances y concentraciones que las hacen necesarias en primer lugar. Existe una importante evidencia empírica de que la concentración de

41 Para un resumen ver Lavinas & Fritz (2015). Ver Martínez Franzoni & Sánchez-Ancochea (2016) sobre el potencial del universalismo para reducir las desigualdades sociales.

riqueza se traduce en una concentración de poder (Gilens, 2012; Winters, 2011; Boix, 2003; Boyce, 2002). Según Winters (2011) esta tendencia se da porque controlar mucha riqueza induce a los individuos a actividades para defender y, a veces, agrandar su fortuna. Los mecanismos que se emplea para ello en la región son varios. Se puede observar la tendencia que los ciudadanos más acaudalados controlan los Estados, ocupando cargos altos desde donde deciden sobre las reglas políticas que se aplicarán en los países.⁴² Aparte de ocupar cargos y con ello tener una influencia directa, disponer de grandes recursos materiales suele facilitar un acceso privilegiado a los responsables de la toma de decisiones políticas o a funcionarios públicos. Varios estudios sobre la región demuestran que las élites empresariales ejercen una influencia desproporcionada sobre las decisiones o instituciones públicas para promover sus negocios y mantener o aumentar sus ganancias y privilegios (Fairfield, 2015; Bril-Mascarenhas & Madariaga, 2019; Crabtree & Durand, 2017; Bogliaccini & Luna, 2016; Durand, 2016). De hecho, se afirma que las sociedades desiguales son particularmente vulnerables a la captura de las élites o a la captura política (Fuentes-Nieva & Galasso, 2014; Dal Bó, 2006; Thorpe & Mader, 2017).⁴³ La influencia sobre las decisiones públicas puede darse a través de la corrupción abierta o a través de medidas más indirectas, como la financiación de campañas electorales.⁴⁴ También es de uso común la “puertas giratoria” que permita una circulación entre

42 Ver Joignant & Güell (2011) y Joignant, Perello & Torres (2014) para Chile; Crabtree & Durand (2017) y Durand (2016) para Perú. En cada país de la región se encuentra una serie de empresarios ricos que fueron presidentes, como Gonzalo de Lozada en Bolivia, Carlos Menem y Mauricio Macri en Argentina, Sebastián Piñera en Chile, Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos en Colombia, Pedro Pablo Kuczynski en Perú —para nombrar los más recientes—. Quizá Bolivia durante el gobierno de Evo Morales constituye una excepción aunque existen también en este país muchas denuncias de corrupción y malversación de fondos por parte del partido de gobierno.

43 El término captura política se refiere a un proceso por el cual los recursos públicos que deberían beneficiar a la población en general son usurpados por unos pocos individuos o un grupo privilegiado. Ver Crabtree & Durand, 2017; Carpenter & Moss, 2013.

44 Un análisis general sobre como los ricos influyen en la política en la región se encuentra en Cañete-Alonso (2018).

instituciones políticas y empresas con el fin de promover las últimas (Durand, 2016, 2019; Cañete Alonso, 2018).

El hecho de que individuos ricos pueden definir las reglas o al menos formarlas a la talla de sus intereses tiene numerosos efectos negativos en cuanto a la capacidad pública y por ende sobre las oportunidades de desarrollo de los países y bienestar de las personas. En primer lugar, reduce los recursos disponibles para que el Estado cumpla con su función de provisión de bienes, servicios e infraestructura públicos. Asimismo, limita significativamente su capacidad redistributiva. Esto último se puede observar en los procesos políticos en torno a las reformas tributarias en la región que se recomienda desde hace tiempo con el fin de que los Estados puedan recaudar más ingresos (Bárcena & Prado, 2016). En varios casos, intereses empresariales o inhiben o torpedean las iniciativas o significativamente reblandecen el impacto redistributivo de las reformas (Berens & Schiller, 2017; Bogliaccini & Luna, 2016; Fairfield, 2015; Atria, 2014). Aparte de eso, en toda la región persisten amplias exenciones y franquicias que benefician a los más acaudalados (Atria, Biehl & Labarca, 2019) y se registra una alta evasión fiscal por parte de los ricos, incluido el uso de “paraísos tributarios o fiscales” (Gómez Sabaini & Morán, 2017b).⁴⁵ Por otro lado, la última ola de casos de corrupción relacionados con adjudicaciones públicas para grandes proyectos de infraestructura —muchos relacionados con las actividades de la empresa brasileña Odebrecht. Ver Durand (2018) — ha dejado al descubierto las dimensiones de los fondos públicos que terminan en manos privados.

En los estratos pobres, no solo la carencia de recursos en sí —la pobreza— sino sobre todo su institucionalización en ciertas políticas, las barreras que erige frente a reformas redistributivas y el continuo acaparamiento de recursos públicos —la desigualdad— tienen impactos

45 Ver Zucman (2015) para una visión general sobre el tema de evasión fiscal.

fuerzas: mientras la carencia limita el consumo de estos sectores a la supervivencia, la inexistencia de infraestructura, la ausencia de servicios de calidad o la inaccesibilidad a servicios de calidad —por sus altos costos— complica severamente la movilidad social.⁴⁶ Este mecanismo explica en buena parte por qué las tasas de pobreza se han mantenido en niveles importantes en los países andinos, a pesar de las recientes bajas.⁴⁷ Dadas las intersecciones, la pobreza y la falta de acceso a los servicios de salud y educación es particularmente pronunciado para los grupos indígenas y las mujeres. Según datos del Banco Mundial (2017) la probabilidad de ser pobre al pertenecer a un hogar indígena es considerablemente más alta —lrededor del 11% en Bolivia y Perú— que al pertenecer a un hogar no indígena. También el acceso de los hogares indígenas —particularmente rurales— en Bolivia, Ecuador y Perú a electricidad, agua corriente o la educación secundaria es significativamente menor que el de los hogares no indígenas (Hall & Patrinos, 2012). Además, los indígenas son más probables de trabajar de forma informal y, por lo general, recibir salarios menores (World Bank, 2015). Las áreas rurales en general —donde vive la mayor parte de la población indígena— muestran indicadores de desarrollo humano relativamente más bajas que las áreas urbanas (Cepal, 2019). La situación es particularmente severa en caso de las mujeres, y aún más en mujeres indígenas rurales.⁴⁸ A pesar de los avances sociales que se han registrado en la última década, en general las mujeres siguen teniendo menor acceso a los recursos productivos y financieros, así como a los recursos monetarios, a la educación y capacitación y al uso de las distintas tecnologías (Cepal, 2019).

46 Para la relación entre desigualdad y movilidad social, ver Brunori, Ferreira & Peragine (2013).

47 Además, recién se ha observado un nuevo alza de la pobreza, sobre todo de la pobreza extrema (CEPAL, 2019).

48 Es una tendencia que se encuentra en todo el mundo, ver UNDP (2011).

Desigualdades socio-políticas: Exclusión, instituciones deficientes e imposición

La región andina se caracteriza por grandes desigualdades socio-políticas en el sentido de que no todos tienen las mismas oportunidades de participar en las decisiones políticas que los afectan. Se expresan en un efecto a corto plazo y un efecto a largo plazo: primero, excluyen a personas y grupos de la participación. Segundo, al hacerlo lastiman a la institucionalidad pública y limitan las capacidades públicas de promover el desarrollo y el bienestar de los y las ciudadanas/os.

Respecto al primer efecto, los grupos o individuos menos privilegiados y pobres no tienen las mismas oportunidades de participación y decisión que los individuos con más recursos porque tienden a vivir en áreas marginadas, carecen de acceso a información y formación y no disponen de recursos o contactos necesarios como para hacer escuchar sus voces. En consecuencia, muchas veces no se toma en cuenta sus necesidades y aspiraciones. Además, existe evidencia que los responsables de la toma de decisiones tienden a velar más por los intereses de la clase media y alta (Bartels, 2008; Gilens, 2012; Volscho & Kelly, 2012).⁴⁹ En años recientes, la desigualdad en cuanto a la participación política ha crecido en toda la región, en gran parte ligado a la expansión extractivista que ha afectado sobre todo a las comunidades campesinas e indígenas: aunque hay en casi todos los países de la región —menos Chile y Venezuela— una legislación que instruye la realización de consultas previas cuando se planea la realización de grandes proyectos de inversión —particularmente en cuanto a la extracción de minerales, gas y petróleo—, éstas no se aplica como espacios de participación y toma de decisión vinculante —ver i.a. Schilling-Vacafflor & Flemmer (2015)—. En muchos casos han servido para justificar proyectos que se imponen en contra de las necesidades y oposición local con nocivos efectos ambientales, sociales y económicos (Torres Wong, 2019).

49 Este efecto se conoce como “Ley de Directores” (Stigler, 1970).

Asimismo, resulta mucho más difícil para una persona pobre de ocupar un cargo político —al menos en el nivel nacional—, por falta de formación, ingresos o, más en general, el capital social y cultural requerido para ingresar en los espacios de poder. Un resultado de ello es el sesgo de clase que se encuentra en muchos parlamentos y gobiernos de la región.⁵⁰ Ello, aún sin intenciones malas, puede llevar a decisiones no propobres por basarse en mentalidades e socializaciones muy específicas, lo que perpetua desigualdad y pobreza. Además, perpetúa la existencia de relaciones clientelares en las cuales los que no tienen dependen de la voluntad de los que pueden ofrecer algo y queda relegada la libre elección en base a criterios políticos.⁵¹

Respecto al segundo efecto, existen estudios sobre casos en todo el mundo que demuestran que las desigualdades sociales afectan a las instituciones públicas y democráticas y limitan con ello la capacidad para proveer desarrollo y bienestar (Brinks, Levitsky & Murillo, 2019; Acemoglu & Robinson, 2006).⁵² Este argumento está estrechamente relacionado con el punto anterior: si existe una influencia indebida sobre funcionarios e instituciones públicas por parte de grupos o individuos poderosos, las instituciones no funcionan como deberían según su normativa. En particular, no responden a las necesidades de todos los miembros de una sociedad por igual y menos se centran en los más necesitados. En la región andina como en América Latina en general se observa este trato desigual también en el sistema judicial: mientras ser rico está asociado con procesos y “soluciones” rápidos y penas leves, ser pobre tiende a corresponder a procesos lentos y resultar en prolongados tiempos en cárcel. De hecho, en gran parte de la región, la entrada en prisión se

50 Ver Joignant & Güell (2011) para este argumento. Quizá Bolivia constituye una excepción en cuanto a este punto ya que ha podido aumentar bastante la representación campesina en su parlamento desde que Evo Morales tomó posesión en 2006. Ver Zuazo (2010).

51 Para un resumen, ver Hilgers (2012).

52 En general: Boix (2003); Gilens (2012); Solt (2008).

percibe como el castigo de los pobres, que muchas veces son privados de libertad en base a delitos menores —por ejemplo, relacionados con drogas. Ver WOLA (2011)—. Según datos de la IADB una gran mayoría de los reclusos son cabeza de familia, con lo cual la reclusión afecta a familias enteras.⁵³ Además, existe en toda la región una tendencia de parte de los Estados de criminalizar a los pobres que salen a manifestarse en contra de políticas que los afectan (Müller, 2018; Doran, 2017).

La falta continua de participación y representación generada por la desigualdad puede tener consecuencias negativas a largo plazo no solo para el funcionamiento de las instituciones democráticas sino también para el debate público y la legitimidad del sistema (Dahl, 2006; Uslaner & Brown, 2005). Pueden resultar en apatía política o en el apoyo a los políticos no democráticos, autoritarios o populistas que concentran el poder, frenan abiertamente la participación política y pluralista y tienden a políticas económicas o sociales insostenibles y cortoplacistas —casos en Venezuela, Ecuador, Bolivia—. Además, la debilidad institucional aumenta los incentivos para un apoyo más amplio a los movimientos violentos organizados contra el sistema con varias orientaciones políticas dependiendo del partido en el poder —como en Colombia y Perú—.

Otro efecto de las desigualdades políticas en la región andina encontramos en las grandes disparidades territoriales. La expresión más visible de este fenómeno es la diferencia en términos de desarrollo humano entre las metrópolis relativamente ricas y las zonas más pobres del interior, o más generalmente entre las zonas urbanas y rurales. También existen marcadas diferencias entre las entidades subnacionales de los países, más allá de la clasificación rural-urbano —Modrego & Berdegué, 2015—. Ecuador es el país que registra las mayores disparidades en cuanto al PIB per cápita en la región andina —seguido por Argentina, Colombia, Perú y Bolivia—.

53 Revisar en <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/quienes-viven-en-nuestras-carceles/>

.⁵⁴ Aunque lejos de ser el único factor, uno de los más importantes es la fuerte asimetría que el estado central promueve entre sus jurisdicciones subnacionales y territorios. Lo hace limitando el acceso a recursos a través de instrumentos de redistribución y restringiendo los derechos de autonomía (Brosio & Jiménez, 2012; Cepal, 2017). En cuanto a lo primero encontramos que los regímenes de redistribución de las rentas provenientes de la exportación de materias primas pueden generar desigualdades subnacionales significativas entre y dentro de los países de la región andina (Eaton, 2017; Just Quiles, 2019). En varios casos los esquemas desiguales de redistribución han sido causas de conflictos entre regiones y el Estado central —por ejemplo en Bolivia, ver Bebbington (2012), Humphreys Bebbington y Bebbington (2010) o entre regiones, por ejemplo en el Perú, ver Arellano-Yanguas (2011)—.⁵⁵ Asimismo, como fue señalado antes, frecuentemente los gobiernos centrales, dado su mayor poder, ignoran las necesidades locales, por ejemplo, implementando medidas que chocan con las necesidades, aspiraciones y visiones locales. Los enormes proyectos de infraestructura — como presas o proyectos mineros— que afectan al medio ambiente o reducen el acceso a los recursos naturales de los pobladores son un ejemplo de ello en todos los países de la región andina (Schorr & Just Quiles, 2019). También los grandes proyectos de conservación —como parques nacionales— implementados por los gobiernos centrales en parte perjudican las poblaciones locales (Peterson, 2015).

Respecto a lo segundo, es un fenómeno bastante generalizado que los gobiernos subnacionales no tienen el derecho a recaudar sus propios ingresos (Brosio & Jiménez, 2012). Como consecuencia, sus capacidades para proveer servicios de salud, infraestructura y calidad

54 En América Latina y el Caribe la relación entre las regiones con mayor y menor PIB per cápita es por lo general de seis a uno. En comparación, el promedio de los países de la OECD es de tres a uno (Cepal, 2017).

55 Además, hay evidencia que los Estados centrales responden a sus regiones de forma desigual favoreciendo las más ricas debido a su mayor poder de negociación. Para el caso de Brasil, véase Schneider (2018).

escolar o agua potable y electricidad suelen ser limitados creando además dependencias políticas del gobierno central. También se puede constatar en general una tendencia de recentralización en la región que quita o reduce facultades a los municipios y las regiones (Rosales, 2011; Bossuyt, 2013).

Efectos socio-ecológicos de las desigualdades

Las desigualdades en la región andina tienen un fuerte carácter socio-ecológico. Existe una gran diferencia entre las personas y grupos tanto en términos de acceso a recursos naturales o a un ambiente sano, como en términos de los riesgos que enfrentan a raíz de desastres naturales —como las inundaciones (Dietz, 2014; Gonzales, 2018)—. Los más pobres tienen una probabilidad relativamente alta de vivir en entornos contaminados y/o bajo riesgo de desastres (Carruthers, 2008; Auyero & Swistún, 2009). Por otro lado, las personas sin recursos a veces no tienen otra opción que depredar su entorno natural y con ello contribuir a la degradación ambiental. En este sentido, un estudio de Holland, Peterson y Gonzalez (2009) encontró una fuerte correlación entre la desigualdad de ingresos y la pérdida de biodiversidad. Además, generalmente las desigualdades socio-políticas y categoriales se refuerzan con las desigualdades socio-ecológicas: los pobres no disponen de suficiente peso político como para evitar que actividades contaminantes se realicen en sus cercanías (Auyero & Swistún, 2009) o para lograr que los Estados provean medidas de prevención (Gonzales, 2018). Entre los pobres de la región, los pueblos indígenas enfrentan las más flagrantes desigualdades ambientales (Carruthers, 2008).

La desigualdad también genera una serie de incentivos negativos que puedan inducir a un comportamiento insostenible motivado por intereses materiales y, de hecho, mundos o percepciones muy diferentes. La literatura cita dos incentivos —ver Baland, Bardhan, Das,

Mookherjee & Sarkar (2006) para un resumen— que también podemos encontrar en la región andina: primero, los grupos acaudalados tienden a controlar las industrias contaminantes que producen altos *profits* como la extracción de petróleo, la minería o la producción industrial (Boyce, 2007). En consecuencia, a menudo tienen poco interés en las políticas medioambientales o de control de la contaminación que afectarían a sus empresas —Durand (2016); Crabtree & Durand (2017) para el caso de la minería en Perú—.⁵⁶

Un segundo incentivo es que las personas adineradas pueden sustituir los servicios ambientales privados por los públicos o pueden distanciarse espacialmente de los focos de contaminación comprando propiedades residenciales en áreas no afectadas (Neumayer, 2011). Por ello es hasta posible que no perciban la necesidad de actuar o cambiar de una manera que ofrezca una mayor protección ambiental (Baland, Bardhan, Das, Mookherjee & Sarkar, 2006). Los propietarios de minas en las partes altoandinas, por ejemplo, no sufren las consecuencias perjudiciales que su negocio provoca, contrariamente a la gente que vive cerca de los pozos.

Tercero, la desigualdad social reduce las posibilidades de la acción colectiva para abordar los problemas ambientales porque genera desconfianza y erosiona la cohesión social (Pickett & Wilkinson, 2009; Bardhan & Dayton-Johnson, 2006; Uslaner & Brown, 2005). Los efectos específicos que la desigualdad social ejerce sobre las oportunidades de cooperación son diversos: en primer lugar, la desigualdad de ingresos genera diferentes patrones de consumo por parte de los ricos y los pobres. Como resultado, ambos grupos tienen intereses diferentes, lo que, como mínimo, complicará cualquier intento de cooperación. Por ejemplo, es probable que una persona que controla una gran cantidad de

56 Ver también Bull & Aguilar-Støen (2015) para casos centroamericanos. Magnani (2000) también ha encontrado esta relación para los países de la OCDE. Su estudio revela que la desigualdad afecta negativamente a los gastos de investigación y desarrollo para la protección del medio ambiente.

recursos locales —como la madera o los recursos hídricos— se resista a la distribución mediante una regulación colectiva que permita un uso más sostenible de los recursos naturales (Baland, Bardhan, Das, Mookherjee & Sarkar, 2006). Por último, la literatura socio-psicológica demuestra que la desigualdad entre los individuos dificulta los acuerdos porque en situaciones de negociación se centra la atención en la equidad del proceso y no en el resultado (Tavoni, Dannenberg, Kalis & Löschel, 2011). En este sentido, numerosos estudios han encontrado que las reglas de conservación a menudo se rompen porque son percibidas como impuestas por las élites de manera injusta. En contraste, los entornos más justos —más equitativos— conducen a resultados más eficientes y aumentan la probabilidad de acuerdos mutuos (Bardhan & Dayton-Johnson, 2006, p.125) necesarios para evitar la “tragedia de los bienes comunes” (Hardin, 1968) así como las políticas locales sostenibles en general.

Desigualdades vitales: cuando la vida misma está en juego

Las desigualdades tienen un severo efecto sobre las posibilidades que tienen las personas de vivir en condiciones de integridad física, sin sufrimiento corporal o mental inducido externamente. Therborn (2013) se refiere por esto a las desigualdades como los “campos de muerte” (*killing fields*). Estas desigualdades son comunes en la región andina. Sus causas pueden ser, como ya mencionado, las barreras que impone la pobreza o la falta de acceso a los servicios de salud. También se expresa en las dificultades de algunas personas o grupos de acceder a recursos esenciales para la reproducción de la vida, como el agua o la tierra —en el caso de hogares y economías campesinas—. Como se dijo antes, en el contexto de la reciente expansión extractiva se ha observado en la región andina amplios procesos de acaparamiento de las fuentes de agua —por ejemplo, en sitios mineros o en la agroindustria donde se usa mucha agua (Damonte & Boelens, 2019) y tierras. Según Oxfam (2016), la región

andina es la región con más concentración de tierra en manos de grandes terratenientes lo que produce entre otros desplazamientos, pobreza y sufrimiento humano.⁵⁷

Por otra parte, la percepción de un trato desigual e injusto puede infligir daño mental a la gente. Estudios revelan que la persistente discriminación en el trato diario hacia sectores populares e indígenas, por ejemplo, a través del uso de un idioma insultante y denigrante —referencias infantiles o insultos, trato no cordial— es bastante frecuente en la región.⁵⁸

Asimismo, las desigualdades alientan conflictos y estimulan la delincuencia —violenta— (Neumayer, 2012; Pickett & Wilkinson, 2009). Cuando los recursos se distribuyen de manera desigual, las personas de los lados opuestos de la jerarquía social pueden verse como miembros de grupos distintos que no compartan un mismo destino. Esto puede conducir a situaciones de confrontación que inflige desde daños económicos hasta daños físicos. La literatura también asocia los acuerdos políticos excluyentes tan característicos de sociedades desiguales con altos niveles de violencia e inestabilidad (DFID, 2011). En la región andina han aumentado considerablemente los conflictos sociales en los últimos años, en parte, como se indicó arriba por las competencias generadas por la expansión extractiva en torno a recursos naturales como la tierra y el agua. Otro estallido es la persistente percepción de injusticia y de una “cultura de privilegios” (Bárcena y Prado, 2016), la falta de asistencia por parte del Estado y una política a los servicios de los ricos que se expresa, entre otros, en actos de gran corrupción.

57 Particularmente en la Colombia posconflicto la concentración de tierra ha crecido de forma importante.

58 Para el caso de Perú, ver Santos (2014). Según una encuesta de PNUD Chile, el 41% de la población chilena encuestada declara haber experimentado en el año 2016 alguna forma de malos tratos (Cociña, 2017).

La desigualdad también permite a los individuos poderosos, o con aval de poderosos, operar fuera del estado de derecho sin tener que temer sanciones. Esto puede aplicarse a actividades que violan los derechos humanos de las personas o actividades contaminantes que dañan al medio ambiente y a través de ello a la salud y las oportunidades de vida de las personas afectadas. En algunos casos deriva en lo que algunos autores llaman “apropiación barata” (Radhuber, 2015) que significa que en ausencia de protección estatal, los recursos naturales locales pueden agotarse por el uso de la fuerza cruda —por ejemplo, el acaparamiento de tierras— muchas veces en contra de oposición local. Además, conlleva un peligro de muerte. Según el Informe de *Global Witness*, América Latina es el lugar más letal para activistas medioambientales: Brasil es el lugar con más muertes —con 50 activistas asesinados al año—, seguido de Colombia —tercer lugar— y Perú —cuarto lugar—. ⁵⁹

En la región andina son también las mujeres que cada vez más experimentan desigualdades vitales. Las desigualdades de género han ido creciendo en las últimas décadas y se manifiestan sobre todo en altos niveles de pobreza y violencia, hasta el femicidio, el asesinato de mujeres por ser mujeres. En América Latina en total había, en 2012, 117 mujeres en hogares pobres por cada 100 hombres, un aumento del 8% desde 1997 (UNDP, 2011). Además, las mujeres son mucho más vulnerables a la inseguridad y la violencia. Según un informe de la Organización Mundial de la Salud, entre el 30% y el 50% de las mujeres sufrieron violencia doméstica en Bolivia, el Ecuador, el Perú y el Paraguay (WHO & OMS, 2013). Según datos de la Cepal, en la región andina Bolivia es el país con la mayor tasa de femicidios. ⁶⁰

59 Ver *Global Witness Report* (2016); Se puede acceder al informe aquí: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/dangerous-ground>

60 Ver <https://oig.cepal.org/es/indicadores/femicidio>.

Por último, también hay pruebas de que las mujeres siendo responsables de la casa y la familia sufren más la escasez de recursos, por ejemplo, inducida por el cambio climático o por las políticas de conservación (Agarwal, 1998). Cabe resaltar una vez más que desde una perspectiva interseccional, son las mujeres indígenas las más desaventajados en la región —hasta en comparación con hombres indígenas. Ver Hall & Patrinos (2012) —.

Los Andes en el mundo desigual

Las desigualdades en la región andina tienen una dimensión global muchas veces ignorado en la discusión sobre la desigualdad en la región. Debido a la división espacial subyacente, esas desigualdades globales constituyen un desafío especial para las estrategias de desarrollo de los gobiernos de la región y para el bienestar de las personas. La soberanía y la voluntad política nacional, de existir, no es suficiente para abordarlas. Más bien para reducir los efectos de las desigualdades globales se requiere de una coordinación entre gobiernos de diferentes países que pueden perseguir intereses muy diferentes. En ello puede haber actores que se resistan a cambiar sus actitudes porque carecen de incentivos electorales para hacerlo o simplemente porque ignoran la relación asimétrica y sus efectos. Además de los altos costos de transacción que implicaría tal coordinación, también están marcados por enormes desigualdades: los gobiernos de todo el mundo —en particular los del Norte y los del Sur— están asimétricamente dotados de recursos materiales y de poder que les permiten imponer sus intereses en foros multilaterales como en relaciones bilaterales (Freistein & Mahler, 2016; Neumayer, 2011). En consecuencia, las

decisiones internacionales pueden no reflejar sus intereses o incluso restringir abiertamente sus posibilidades de desarrollo y bienestar.⁶¹

En la región andina existen varios ejemplos de cómo el posicionamiento político en el mundo genera desigualdades y con ello daña a las oportunidades de desarrollo y bienestar y la sustentabilidad ambiental. Para fines ilustrativos, se presentarán dos casos – quizá por el momento los más importantes para la región (pero lejos de ser los únicos).

El primer ejemplo es la integración asimétrica de la región en el mercado mundial a través de cadenas de producción internacional (Plank & Staritz, 2009; Kaplinsky & Raphael, 2005; Schlichte, 2005). Desde tiempos coloniales los países de la región andina se han caracterizado por su rol como proveedores de materias primas. El resultado es una distribución desigual de beneficios y costos: los actores en el extremo superior del proceso de producción —en los países ricos— ganan la mayor parte de los ingresos, mientras que el extremo inferior que proporciona los recursos primarios gana mucho menos (Bridge, 2008). Aún más apremiantes son las consecuencias ambientales de la extracción de recursos y sus costos sociales en términos de conflictos sociales sobre todo en las localidades donde se lleva a cabo la extracción —véase, por ejemplo, Bebbington & Bury (2013); Engels & Dietz (2017)—. Asimismo, la inserción en el mercado global como proveedor de bienes primarios causa insostenibilidades económicas y sociales. Las economías

61 Por ejemplo, los tratados de libre comercio entre países desarrollados y menos desarrollados pueden tener varios efectos perjudiciales: tienden a perjudicar a los sectores más pobres de las sociedades, inundando los mercados nacionales con exportaciones baratas e imponiendo fuertes presiones sobre los medios de subsistencia de los agricultores y fabricantes locales; pueden restringir el acceso a medicamentos asequibles imponiendo derechos de propiedad restrictivos o limitando el tipo de políticas que los gobiernos de los países signatarios deben promulgar para proteger a sus propios ciudadanos o luchar contra la pobreza (Oxfam, 2014). Las políticas proteccionistas o de subsidios en los países ricos reducen las oportunidades de desarrollo en los países más pobres (Kaplinsky & Raphael, 2005).

extractivas dependen de los precios en los mercados globales que son altamente volátiles (Jiménez, Morán & Gómez Sabaini, 2017). Además, las economías basadas en la extracción de recursos primarios tienden a producir “estados rentistas” con distorsiones financieras, económicas y políticas (Auty, 1993; Ross Schneider, 2008).

Otro ejemplo de esta dimensión global de la desigualdad es el cambio climático que constituye un problema particularmente grave para la región andina (Lindemann & Morra, 2007; Bradley, Vuille, Diaz & Vergara, 2006; Myers, Mittermeier, Mittermeier, da Fonseca & Kent, 2000): debido a su extraordinaria altura, los ecosistemas andinos se muestran especialmente susceptibles a los impactos climáticos que causan, entre otros, sequías, pérdida de biodiversidad, degradación de suelos o eventos extremos como los aluviones. Con ello ponen en riesgo las ya precarias posibilidades de existencia, especialmente la producción de alimentos y la ganadería (Magrin y otros, 2015, p. 1527). Según datos del Programa Mundial de Alimentos (Flammini, Puri, Pulschke & Dubois, 2014), las poblaciones en la zona andina y los andes tropicales están expuestas a un riesgo de escasez hídrica, de desastres y de inseguridad alimentaria, mucho mayor que, por ejemplo, el de los habitantes de la costa.

El cambio climático es el resultado de una asimetría global, pues son los países industriales los que contribuyen de manera mayoritaria a la contaminación ambiental. De acuerdo al Informe de Desarrollo Humano 2011 (UNDP, 2011), una persona promedio en un país rico genera más de cuatro veces las emisiones de dióxido de carbono —una de las causas del cambio climático y el calentamiento global— que una persona en un país pobre —véase también Chancel & Piketty, 2015). Pero son los países pobres al sur del Ecuador que se ven especialmente afectados por las consecuencias (Stern, 2007). Además, estos países generalmente tienen una menor capacidad para enfrentar estas consecuencias (Neumayer, 2012): carecen de los medios y recursos —tecnologías— para remediar los efectos y adaptarse a los cambios. A nivel mundial, las naciones más

ricas están en mejores condiciones financieras y tecnológicas para hacer frente a los efectos del cambio climático (UNDP, 2011).

4. Conclusión

La literatura reciente ha resaltado el carácter multidimensional de las desigualdades sociales que comprenden mucho más que las desigualdades de ingresos. También se expresan en asimetrías en riqueza y poder político y en un desigual acceso a bienes esenciales —que garantizan la sobrevivencia— y deseados —que proveen bienestar—. Además, tienden a intersecar con desigualdades categoriales y territoriales. Hay un consenso en la literatura, basado en un cuerpo amplio de estudios, que las desigualdades multidimensionales tienen un alto impacto sobre las oportunidades de bienestar de las personas.

Este capítulo tuvo tres objetivos: explicar el concepto de desigualdades multidimensionales mencionado arriba, proveer una sinopsis de las desigualdades multidimensionales en la región andina y las razones de su persistencia y, tercero, explicar cómo ellas afectan a las oportunidades de bienestar de las personas y a la sustentabilidad ambiental.

El capítulo muestra que en los países de la región andina las desigualdades multidimensionales son bastante pronunciadas y que sus varias dimensiones se refuerzan mutuamente. La región cuenta como una de las regiones más desiguales del planeta con una alta concentración de ingresos y poder y marcadas desigualdades categoriales y territoriales. En conjunto derivan en grandes desafíos para el bienestar social y la sustentabilidad, como la persistente pobreza, la falta de acceso a los servicios de salud y educación, la creciente degradación ambiental y un conjunto de factores que peligran la integridad física y mental de las personas.

La concentración de la riqueza en pocas manos y el hecho que la gran mayoría vive en condiciones precarias son fenómenos interdependientes que perduran por la falta de mecanismos de distribución o redistribución de impacto. En ello se ve el doble efecto de las desigualdades: por una parte, causan distorsiones sociales, políticas y económicas. Por otra parte, ellas mismas ponen altas barreras para lograr reformas hacia sociedades más justas y menos desiguales. Se ha visto que en la región las fuertes desigualdades crean y sustentan instituciones formales —políticas— e informales que tienden a perpetuar las desigualdades en vez de reducirlas. Todo ello tiene lugar en un contexto de asimetría global que por su parte y a través de configuraciones específicas aumenta aún más las desigualdades en la región y sus efectos nocivos. Como se ha mencionado al inicio, el resultado de este conjunto son “trampas” que al final provocan que “los pobres seguirán siendo pobres porque los ricos son ricos” (Rao, 2006, p. 11).

Este diagnóstico conlleva un importante mensaje para la política pública: para reducir asimetrías y promover desarrollo, sustentabilidad y bienestar, tal como lo estipulan tanto los planes nacionales como los internacionales (Agenda 2030), es imprescindible tener una perspectiva sistémica y relacional que ve la sociedad en su conjunto (Therborn, 2006). Abordajes que solo se enfocan en los pobres y en la pobreza sin tener en cuenta el impacto de las relaciones de poder y las instituciones formales e informales que las sustentan, no lograrán entender ni diseñar instrumentos eficientes para revertir la situación de pobreza y exclusión.

Este capítulo quiere aportar ideas, pautas e hipótesis para seguir con la importante tarea de estudiar las causas y efectos de las desigualdades en la región andina y los mecanismos que las sostienen y perpetúan para comprender cómo funcionan, qué afectan y cómo están interrelacionadas. Habría que agregar que además se necesita poner más atención en los factores que contribuyen a la reducción de la desigualdad. En particular, es necesario explorar las condiciones que permitan mejoras institucionales

que promueven sociedades más iguales y que han podido surgir en el pasado, a pesar del contexto adverso y asimétrico. El último auge económico provee una serie de ejemplos: a parte de la reducción de las desigualdades de ingresos y un aumento del gasto social, en algunos países se introdujo reformas en cuanto al salario mínimo o el establecimiento de sistemas universales de salud. En otros casos hasta hubo leves cambios en los sistemas fiscales y la capacidad fiscal de los Estados de la región (Cepal, 2017). Queda por investigar cuales han sido los factores que han empujado estos cambios, más allá del contexto macroeconómico beneficioso, y preguntar por las condiciones que permitan consensos — incluyendo los élites— para generar e implementar reformas igualantes (ver Atria, Grol & Valdés, 2018; Berens y Schiller 2017; Cárdenas 2016). De esta manera la investigación podrá contribuir a la política pública y ayudar a lograr lo que viene como el sine qua non del bienestar, inclusive la sustentabilidad ambiental, en los países andinos: la reducción de las altas desigualdades sociales.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron & Robinson, James A. (2006). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Acemoglu, Daron & Robinson, James A. (2012): *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Business.
- Agarwal, Bina (1998). The Gender and Environment Debate. En Roger Keil, David Bell, Peter Penz y Leesa Fawcett (eds.), *Political Ecology. Global and Local* (pp. 193–219). London: Routledge.
- Amarante, Verónica, Martín Brun & Cecilia Rossel (2019). Poverty and Inequality in Latin America's Research Agenda: A Bibliometric Review. En *Development Policy Review*, 38(4), 465-482.
- Arellano-Yanguas, Javier (2011). Aggravating the Resource Curse. Decentralisation, Mining and Conflict in Peru. *Journal of Development Studies*, 47(4), 617–638.
- Atkinson, Anthony Barnes (1980). *Wealth, Income, and Inequality*. London: Oxford University Press.
- Atkinson, Anthony Barnes (1983). *The Economics of Inequality*. Oxford: Oxford University Press.
- Atkinson, Anthony Barnes (2015). *Inequality. What Can Be Done?*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Atria, Jorge (2014). *Tributación en sociedad. Impuestos y redistribución en el Chile del siglo XXI*. Santiago de Chile: Uqbar Editores.
- Atria, Jorge. Andrés Biehl & José Tomás Labarca (2019). Towards a Fiscal Sociology of Latin America. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 0(107), 139.
- Atria, Jorge, Constantin Groll, & María Fernanda Valdés Valencia (2018). *Rethinking Taxation in Latin America. Reform and Challenges in Times of Uncertainty*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Auty, Richard M. (1993). *Sustaining Development in Mineral Economies. The Resource Curse Thesis*. London: Routledge.
- Auyero, Javier & Deborah Swistún (2009). *Flammable. Environmental Suffering in an Argentine Shantytown*. Oxford: Oxford University Press.
- Bacarreza, Víctor Hugo & Ernesto Pérez de Rada (2015). *El nuevo rostro de Bolivia. Transformación social y metropolización : informe nacional sobre desarrollo humano en Bolivia*. La Paz: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.
- Baland, Jean-Marie, Pranab Bardhan & Samuel Bowles (2006). *Inequality, Cooperation, and Environmental Sustainability*. Princeton: Princeton University Press.
- Baland, Jean-Marie, Pranab Bardhan, Sanghamitra Das, Dilip Mookherjee & Rinki Sarkar (2006). Inequality, Collective Action, and the Environment. Evidence from Firewood Collection in Nepal. En Jean-Marie Baland, Pranab Bardhan y Samuel Bowles (eds.), *Inequality, Cooperation, and Environmental Sustainability* (pp. 246–273), Princeton: Princeton University Press.
- Banco Mundial (2017). *World Bank Development Indicators 2017*. Washington: The World Bank.
- Bárcena, Alicia & Mario Cimoli (2018). *La ineficiencia de la desigualdad. 2018, Trigésimo Séptimo Período de Sesiones de la CEPAL, La Habana, 7 a 11 de Mayo*. Santiago: Naciones Unidas, CEPAL.
- Bárcena, Alicia & Antonio Prado (2016). *Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible : trigésimo sexto periodo de sesiones de la CEPAL, Ciudad de México, 23 a 27 de mayo de 2016*. Santiago: Naciones Unidas, CEPAL.
- Bardhan, Pranab & Jeff Dayton-Johnson (2006). Inequality and the Governance of Water Resources in Mexico and South India. En Jean-Marie Baland, Pranab Bardhan y Samuel Bowles (eds.), *Inequality, Cooperation, and Environmental*

- Sustainability* (pp. 97–130). Princeton: Princeton University Press.
- Bartels, Larry M. (2008). *Unequal Democracy. The Political Economy of the New Gilded Age*. Princeton: Princeton University Press.
- Bashi Treitler, Vilna & Manuela Boatcă (2016). Dynamics of Inequalities in a Global Perspective. An Introduction. *Current Sociology*, 64(2), 159–171.
- Bebbington, Anthony (2012). *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industries*. London, New York: Routledge.
- Bebbington, Anthony & Jeffres Bury (2013). *Subterranean Struggles. New Dynamics of Mining, Oil, and Gas in Latin America*. Austin: University of Texas Press.
- Berens, Sarah & Armin von Schiller (2017). Taxing Higher Incomes. What Makes the High-Income Earners Consent to More Progressive Taxation in Latin America?. *Political Behavior*, 39(3), 703–729.
- Blossfeld, Hans-Peter & Erik Klijzing (2005). *Globalization, Uncertainty and Youth in Society. The Losers in a Globalizing World*. New York/London: Routledge.
- Boatcă, Manuela (2015). *Global Inequalities Beyond Occidentalism*. Farnham: Ashgate.
- Bogliaccini, Juan A. & Juan Pablo Luna (2016). *Deflecting my Burden, Hindering Redistribution. How Elites Influence Tax Legislation in Latin America*. WIDER Working Paper 2016/92. Helsinki: UNU-WIDER.
- Boix, Carles (2003). *Democracy and Redistribution*, Cambridge. Cambridge University Press.
- Bossuyt, Jean (2013). *Overview of the Decentralisation Process in Latin America. Main Achievements, Trends and Future Challenges. (ECDPM Discussion Paper, No. 148)*. Maastricht: European Centre for Development Policy Management.
- Bourdieu, Pierre (1984). *Distinction*. London: Routledge.

- Boyce, James K. (2002). *The Political Economy of the Environment*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Boyce, James K. (2007). *Is Inequality Bad for the Environment?. Political Economy Research Institute Working Paper Series, No. 135*. Amherst: University of Massachusetts.
- Bradley, Raymond S., Mathias Vuille, Henry F. Diaz & Walter Vergara (2006). Climate Change. Threats to Water Supplies in the Tropical Andes. *Science*, 312(5781), 1755–1756.
- Braig, Marianne, Sérgio Costa & Barbara Göbel (2015). Desigualdades sociales e interdependencias globales en América Latina: una valoración provisional. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 60(223), 209–236.
- Bridge, Gavin (2008). Global Production Networks and the Extractive Sector. Governing Resource-Based Development. *Journal of Economic Geography*, 8, 289–419.
- Bril-Mascarenhas, Tomás & Aldo Madariaga (2019). Business Power and the Minimal State: The Defeat of Industrial Policy in Chile. *Journal of Development Studies*, 55(6), 1047–1066.
- Brinks, Daniel M., Steven Levitsky & Maria Victoria Murillo (2019). *Understanding Institutional Weakness*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brosio, Giorgio & Juan Pablo Jiménez (2012). *Decentralization and Reform in Latin America. Improving Intergovernmental Relations*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Brunori, Paulo, Francisco Ferreira & Vito Peragine (2013). *Inequality of Opportunity, Income Inequality and Economic Mobility. Some International Comparisons. World Bank Policy Research Working Paper, No. 6304*. Washington, DC: World Bank.
- Bryant, Bunyan & Paul Mohai (1992). *Race And The Incidence Of Environmental Hazards. A Time For Discourse*. Boulder: Westview.

- Bull, Benedicte & Mariel Aguilar-Støen (2015). *Environmental Politics in Latin America. Elite Dynamics, the Left Tide and Sustainable Development*, London: Routledge.
- Bullard, Richard (1990). *Dumping in Dixie. Race, Class, and Environmental Quality*. Boulder: Westview.
- Burawoy, Michael (2000). *Global Ethnography. Forces, Connections, and Imaginations in a Postmodern World*. Berkeley: University of California Press.
- Cañete Alonso, Rosa (2018). *Democracias capturadas. El Gobierno de unos pocos*. Oxfam Internacional.
- Cárdenas, Julián (2016). Why Do Corporate Elites form Cohesive Networks in Some Countries, and Do Not in Others? Cross-national Analysis of Corporate Elite Networks in Latin America. *International Sociology*, 31(3), 341–363.
- Carpenter, Daniel & David A. Moss (2013). *Preventing Regulatory Capture. Special Interest Influence and How to Limit It*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carruthers, David Vern (2008). *Environmental Justice in Latin America. Problems, Promise, and Practice*. Cambridge: The MIT Press.
- Cepal (2017). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2017: la movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible [Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe]*. Erscheinungsort nicht ermittelbar, S.L.: CEPAL.
- Cepal (2019). *Panorama Social de América Latina 2018*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Chancel, Lucas & Thomas Piketty (2015). *Carbon and Inequality. From Kyoto to Paris - Trends in the Global Inequality of Carbon Emissions (1998-2013) & Prospects for an Equitable Adaption Fund*. Paris: Paris School of Economics.

- Cociña, Matias (2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Uqbar.
- Crabtree, John & Francisco Durand (2017). *Peru. Elite Power and Political Capture*. London: ZED Zed Books.
- Dahl, Robert Alan (2006). *On Political Equality*. New Haven: Yale University Press.
- Dal Bó, Ernesto (2006). Regulatory Capture. A Review. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(2), 203–225.
- Damonte, Gerardo & Rutgerd Boelens (2019). Hydrosocial Territories, Agro-export and Water Scarcity. Capitalist Territorial Transformations and Water Governance in Peru's Coastal Valleys. *Water International*, 44(2), 206–223.
- Deonandan, Kalowatie & Michael L. Dougherty (2016). *Mining in Latin America*. New York: Routledge.
- DFID (2011). *The Politics of Poverty. Elites, Citizens and States. Findings from 10 years of DFID-funded Research on Governance and Fragile States 2001-2010*. London: Department for International Development (DFID).
- Dietz, Kristina (2014). *Researching Inequalities from a Socio-ecological Perspective. Working Paper Series, No. 74*. Berlin: desiguALdades.net Research Network in Interdependent Inequalities in Latin America.
- Doran, Marie-Christine (2017). The Hidden Face of Violence in Latin America. Assessing the Criminalization of Protest in Comparative Perspective. *Latin American Perspectives*, 44(5), 183–206.
- Durand, Francisco (2013). *Los Romero. Fe, fama y fortuna*. Lima: DESCO.
- Durand, Francisco (2016). *Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*. Lima: OXFAM.

- Durand, Francisco (2018). *Odebrecht. La empresa que capturaba gobiernos*. Lima: OXFAM, Pontificia Universidad Católica del Perú Fondo Editorial.
- Durand, Francisco (2019). *La captura corporativa del Estado en América Latina. trAndeS Working Paper Series, No. 8*. Berlin: Lateinamerika-Institut, Freie Universität Berlin.
- Eaton, Kent (2017). *Territory and Ideology in Latin America. Policy Conflicts Between National and Subnational Governments*. Oxford: Oxford University Press.
- Engels, Bettina & Kristina Dietz(2017). *Contested Extractivism, Society and the State. Struggles over Mining and Land*. London: Palgrave Macmillan UK.
- Fairfield, Tasha (2015). *Private Wealth and Public Revenue. Business Power and Tax Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Flammini, Alessandro, Manas Puri, Lucie Pluschke, Olivier Dubois (2014). *Walking the Nexus Talk: Assessing the Water-Energy-Food Nexus in the Context of the Sustainable Energy for All Initiative. Environment and Natural Resources Management Working, No. 58*. Roma: FAO.
- Freistein, Katja & Bettina Mahlert (2016). The Potential for Tackling Inequality in the Sustainable Development Goals. *Third World Quarterly*, 37(12), 2139–2155.
- Fuentes-Nieva, Ricardo & Nicholas Galasso (2014). Working for the Few. Political Capture and Economic Inequality. *Oxfam Briefing Paper*, No. 178. <https://www.oxfam.de/system/files/bp-working-for-few-political-capture-economic-inequality-200114-en-oxfam.pdf>. Fecha de consulta: 12/11/2019.
- Fukuda-Parr, Sakiko (2016). From the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals. Shifts in Purpose, Concept, and Politics of Global Goal Setting for Development. *Gender & Development*, 24(1), 43–52.

- Gibson, Edward (2005). Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. *World Politics*, 58(1), 101–132.
- Gilens, Martin (2012). *Affluence and Influence. Economic Inequality and Political Power in America*. Princeton: Princeton University Press.
- Global Witness Report (2016). *Defenders of the Earth. Global killings of land and environmental defenders in 2016*. London : Global Witness.
- Göbel, Barbara, Manuel Eduardo Góngora-Mera & Astrid Ulloa Cubillos (2014). *Desigualdades socioambientales en América Latina*. Bogotá, Berlin: Universidad Nacional de Colombia, Ibero-Amerikanisches Institut.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos & Dalmiro Morán (2017a). El nivel y la estructura de la carga tributaria en los países de la región. En Juan Carlos Gómez Sabaíni, Juan Pablo Jiménez y Ricardo Martner (eds.), *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina* (pp. 35–66). Santiago de Chile: CEPAL.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos & Dalmiro Morán (2017b). La evasión internacional y la erosión de las bases tributarias En Juan C. Gómez Sabaíni, Juan Pablo Jiménez y Ricardo Martner (eds.), *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina* (pp. 365–390). Santiago de Chile: CEPAL.
- Góngora-Mera, Manuel (2005). Globalización de la naturaleza y fragmentación del derecho internacional. En Narda Henríquez, Marianne Braig, Barbara Göbel y Gerardo Damonte (eds.), *Desigualdades en un mundo globalizado* (pp. 165–182). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas.
- Gonzales, Isabel E. (2018). Aproximaciones conceptuales para el estudio de riesgos en la región andina. *trAndeS Working Paper Series*,

- No. 5. Berlin: Lateinamerika-Institut, Freie Universität Berlin.
- Guidetti, Giovanni & Boike Rehbein (2014). Theoretical Approaches to Inequality in Economics and Sociology. A Preliminary Assessment. *Transcience*, 5(2).
- Hall, Gillette & Harry Anthony Patrinos (2012). *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hanni, Michael, Ricardo Martner Fanta & Andrea Podestá (2015). El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 116, 7–26.
- Hardin, Garrett (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162(3859), 1243–1248.
- Herrera, Javier (2017). Poverty and Economic Inequalities in Peru during the Boom in Growth. 2004-14. *Revue internationale de politique de développement*, 9(9), 138–173.
- Hilgers, Tina (2012). *Clientelism in everyday Latin American politics*. New York: Palgrave Macmillan.
- Holland, Tim G., Garry D. Peterson & Andrew Gonzalez (2009). A Cross-National Analysis of How Economic Inequality Predicts Biodiversity Loss. *Conservation biology : the journal of the Society for Conservation Biology*, 23(5), 1304–1313.
- Humphreys Bebbington, Denise & Anthony Bebbington (2010). Anatomy of a Regional Conflict. *Latin American Perspectives*, 37(4), 140–160.
- Jelin, Elizabeth, Renata Motta & Sérgio Costa (2017). *Global Entangled Inequalities. Conceptual Debates and Evidence from Latin America*. London: Taylor and Francis.
- Jiménez, Juan Pablo, Dalmiro Morán & Juan Carlos Gómez Sabaíni (2017) .El impacto fiscal de los recursos naturales no renovables. En Juan Carlos Gómez Sabaíni, Juan Pablo Jiménez y Ricardo Martner (eds.), *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina* (pp. 393–414). Santiago de Chile: CEPAL.

- Joignant, Alfredo, Lucas Perello & Javier Torres (2014). Political Capital and the Unequal Career Origins of the Political Elite in Chile. En Joshua Kjerulf Dubrow (ed.), *Political Inequality in an Age of Democracy* (pp. 87–94). London : Routledge.
- Joignant R., Alfredo & Pedro Güell (2011). *Notables, tecnócratas y mandarines. Elementos de sociología de las elites en Chile (1990-2010)*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- Just Quiles, Marco (2019). *Fragmented State Capacity. External Dependencies, Subnational Actors, and Local Public Services in Bolivia*. Wiesbaden: Vieweg.
- Kaplinsky, Raphael (2005). *Globalization, Poverty and Inequality*. Cambridge: Polity Press.
- Korzeniewicz, Roberto Patricio & Timothy Patrick Moran (2009). *Unveiling Inequality. A World-Historical Perspective*. New York: Russell Sage Foundation.
- Kreckel, Reinhard (2004). *Politische Soziologie der sozialen Ungleichheit*. Frankfurt am Main: Campus.
- Krizsán, Andrea (2012). *Institutionalizing Intersectionality*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kuznets, Simon (1955). Economic Growth and Income Inequality. *The American Economic Review*, 1(45), 1–28.
- Lavaud, Jean-Pierre (1998). *El embrollo boliviano*. Lima: Institut français d'études andines.
- Lavinas, Lena & Barbara Fritz (2015). *A Moment of Equality for Latin America? Challenges for Redistribution*. Farnham y Surrey: Ashgate.
- Lindemann, Tomas & Daniela Morra (2007). *Pro-Actively coping with Climate Change and Globalization in the Peruvian Andes. Addressing Communities in the Alto Andino to Mitigate the Effects of out Migration and Glacial Melting Downstream through the Local Governance of Natural Resources*. Roma: FAO.

- Lobao, Linda M., Gregory Hooks, & Ann R. Tickamyer (2007). *The Sociology of Spatial Inequality*. Albany: State University of New York Press.
- Magnani, Elisabetta (2000). The Environmental Kuznets Curve, environmental protection policy and income distribution. *Ecological Economics*, 32(3), 431–443.
- Magrin, Garciela O., José Marengo, Jean-Phillipe Boulanger, Marco S. Buckeridge, Edwin Castellanos, Germán Poveda, Fabio Sacarano & Sebastián Vicuna (2015). Central and South America. En Intergovernmental Panel on Climate Change IPCC (ed.), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Malpica Silva Santisteban, Carlos (2014). Los dueños del Perú. Lima: Editorial Persistiremos.
- Martínez Franzoni, Julieta & Diego Sánchez-Ancochea (2016). *The Quest for Universal Social Policy in the South. Actors, Ideas and Architectures*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Melamed, Claire (2012). Putting Inequality in the Post-2015 Picture. London: Overseas Development Institute.
- Messina, Julián & Joana Silva (2018). *Wage Inequality in Latin America. Understanding the Past to Prepare for the Future*. Washington, DC: World Bank Group.
- Milanović, Branko (2005). *Worlds Apart. Measuring International and Global Inequality*. Princeton: Princeton University Press.
- Modrego, Félix & Julio A. Berdegué. (2015). A Large-Scale Mapping of Territorial Development Dynamics in Latin America. *World Development*, 73, 11–31.
- Monsalve Zanatti, Martín (2014). *Grupos económicos y mediana empresa familiar en América Latina*. Lima: Universidad del Pacífico.

- Müller, Markus-Michael (2018). Governing Crime and Violence in Latin America. *Global Crime*, 19(3-4), 171–191.
- Myers, Norman, Russell Mittermeier, Christina Mittermeier, Gustavo da Fonsweca & Jennifer Kent (2000). Biodiversity Hotspots for Conservation Priorities. *Nature*, 403, 853–858.
- Neumayer, Eric (2011). *Sustainability and Inequality in Human Development. Human Development Research Paper, No. 4*. New York: United Nations Development Programme.
- Neumayer, Eric (2012). Human Development and Sustainability. *Journal of Human Development and Capabilities*, 13(4), 561–579.
- OECD (2011). *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*. Paris: OECD.
- Oxfam (2014). *Event it up. Time to End Extreme Inequality*. Oxford: Oxfam.
- Oxfam (2016). *Desterrados. Tierra, poder y desigualdad en América Latina*. Oxford: Oxfam.
- Paredes Gonzales, Maritza Victoria (2016). *Comparative and Descriptive Analysis of the Effects of the Extractive Industry Boom on Social Indicators. Andean Countries*. Lima: National Resource Governance Institute.
- Pellow, David (2004). The Politics of Illegal Dumping. An Environmental Justice Framework. *Qualitative Sociology*, 14(27), 511–525.
- Peterson, Nicole D. (2015). Unequal sustainabilities: The role of social inequalities in conservation and development projects. *Economic Anthropology*, 2(2), 264–277.
- Pickett, Kate & Richard Wilkinson (2009). *The Spirit Level. Why Greater Equality Makes Societies Stronger*. New York: Bloomsbury Press.
- Pieterse, Jan Nederveen (2002). Global Inequality. Bringing Politics Back in. *Third World Quarterly*, 23(6), 1023–1046.
- Piketty, Thomas (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.

- Plank, Leonhard & Cornelia Staritz (2009). Introduction. Global Commodity Chains and Production Networks – Understanding Uneven Development in the Global Economy. *Journal für Entwicklungspolitik*, 25(2), 4–19.
- Portocarrero Suarez, Felipe (2013). *Grandes fortunas en el Perú, 1916-1960. Riqueza y filantropía en la élite económica*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Quiroz, Alfonso W. (2018). *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Radhuber, Isabella M. (2015). Extractive Processes, Global Production Networks and Inequalities. *desiguALdades.net Working Paper Series*, No. 89. Berlin: desiguALdades.net Research Network in Interdependent Inequalities in Latin America.
- Rao, Vijayendra (2006). On ‘Inequality Traps’ and Development Policy. *Africa Region Findings & Good Practice Infobriefs*, No. 268. Washington: World Bank.
- Rodrigues-Silveira, Rodrigo (2013). The Subnational Method and Social Policy Provision. *desiguALdades.net Working Paper Series*, No. 36. Berlin: desiguALdades.net Research Network in Interdependent Inequalities in Latin America.
- Rosales, Mario (2011). *Descentralización en América Latina y tareas del municipalismo*. Colección Ideas - FLACMA.
- Ross Schneider, Ben (2008). Economic Liberalization and Corporate Governance. The Resilience of Business Groups in Latin America. *Comparative Politics*, 4(40), 379–397.
- Santos, Martín (2014). La discriminación racial, étnica y social en el Perú: balance crítico de la evidencia empírica reciente. *Debates en Sociología*, 39, 5–37.
- Schilling-Vacaflor, Almut & Jessika Eichler (2017). The Shady Side of Consultation. Tactics of ‘Divide and Rule’ in Bolivia’s Resource Extraction. *Development and Change*, 48(6), 1439–1463.

- Schilling-Vacaflor, Almut & Riccarda Flemmer (2015). Conflict Transformation through Prior Consultation. *Journal of Latin American Studies*, 47(4), 811–839.
- Schlichte, Klaus (2005). *Der Staat in der Weltgesellschaft. Politische Herrschaft in Asien, Afrika und Lateinamerika*. Frankfurt am Main, New York: Campus.
- Schlichte, Klaus (2016). *The Dynamics of States. The Formation and Crises of State Domination*. London : Routledge.
- Schnaiberg, Allan & Kenneth Alan Gould (1994). *Environment and Society. The Enduring Conflict*. New York: St. Martin's Press.
- Schneider, Aaron (2018). State Capacity and Development. Federalism and Tax in Brazil. En Jorge Atria, Constantin Leonhard Groll y María Fernanda Valdés Valencia (eds.), *Rethinking Taxation in Latin America. Reform and Challenges in Times of Uncertainty*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Schorr, Bettina, Gerardo Damonte Valencia & Iván Omar Velásquez Castellanos (2018). *Growth, Inequality and the Challenges for Sustainability. In a Post-boom Scenario in the Andean Region*. Berlin: Konrad Adenauer Stiftung e.V.
- Schorr, Bettina & Marco Just Quiles (2019). Cambio Climático, Desigualdades Sociales y el ,Nexo Agua-Energía-Alimentación. *Policy Brief*. Berlin: trAndeS y KAS.
- Snyder, Richard (2001). Scaling Down: The Subnational Comparative Method. *Studies in Comparative International Development*, 36(93), 93–110.
- Solt, Frederick (2008). Economic Inequality and Democratic Political Engagement. *American Journal of Political Science*, 52(1), 48–60.
- Soruco Sologuren, Ximena, Wilfredo Carlos Plata Quispe & Gustavo Medeiros Urioste (2008). *Los barones del Oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy*. Santa Cruz: Fundación TIERRA.

- Stern, Nicolas (2007). *The Economics of Climate Change. The Stern Review*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stewart, Frances (2008). *Horizontal Inequalities and Conflict. Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*. Basingstoke: Palgrave.
- Stigler, George J. (1970). *Director's Law of Public Income Redistribution*. Chicago: University of Chicago Press.
- Stiglitz, Joseph E. (2012). *The Price of Inequality. How Today's Divided Society Endangers Our Future*. New York: Norton.
- Tavoni, Alessandro, Astrid Dannenberg, Giorgio Kalis & Andreas Löschel (2011). Inequality, Communication and the Avoidance of Disastrous Climate Change. *Working Paper Series*. London, Leeds: Centre for Climate Change, Economics and Policy.
- Taylor, Dorceta E. (2014). *Toxic Communities. Environmental Racism, Industrial Pollution, and Residential Mobility*. New York: New York University Press.
- Telleria, Juan (2017). Power Relations? What Power Relations? The De-politicising Conceptualisation of Development of the UNDP. en: *Third World Quarterly*, 38(9), 2143–2158.
- Therborn, Göran (2006). *Inequalities of the World*. London: Verso.
- Therborn, Göran (2013). *The Killing Fields of Inequality*. Cambridge: Polity Press.
- Thorpe, Jodie & Phil Mader (2017). How Do State-Business Relations Shape Sustainable Development?. *IDS Policy Briefing*, 141. Brighton: IDS.
- Tilly, Charles (1998). *Durable Inequality*. Berkeley: University of California Press.
- Torres Wong, Marcela (2019). *Natural Resources, Extraction and Indigenous Rights in Latin America. Exploring the Boundaries of Environmental and State-corporate Crime in Bolivia, Peru, and Mexico*. Abingdon, New York: Routledge.

- UNDP (2011). *Human Development Report. Sustainability and Equity: A Better Future for All*. New York : UNDP.
- Uslaner, Eric M. & Mitchell Brown (2005). Inequality, Trust, and Civic Engagement. *American Politics Research*, 33(6), 868–894.
- Vásquez Huamán, Enrique (2005). *Estrategias del poder. Grupos económicos en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Volscho, Thomas W. & Nathan J. Kelly (2012). The Rise of the Super-Rich. Power Resources, Taxes, Financial Markets, and the Dynamics of the Top 1 Percent, 1949-2008. *American Sociological Review*, 77(5), 679–699.
- WHO & OMS (2013). Global and regional estimates of violence against women. Prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence. Geneva : World Health Organisation.
- Winters, Jeffrey A. (2011). *Oligarchy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WOLA (2011). *Systems Overload. Drug Laws and Prisons in Latin America*. Amsterdam, Washington: Washington Office on Latin America (WOLA), Transnational Institute.
- World Bank (2015). *Latinoamérica indígena en el siglo XXI : primera década*. Washington, DC: World Bank.
- Zuazo, Moira (2010). ¿Los movimientos sociales en el poder? El gobierno del MAS en Bolivia. *Nueva Sociedad*, 227, 120–135.
- Zucman, Gabriel (2015). *The Hidden Wealth of Nations. The Scourge of Tax Havens*. Chicago: University of Chicago Press.

CRECIMIENTO EXTRACTIVO Y DESIGUALDADES HORIZONTALES. LOS DESAFÍOS DEL DESARROLLO LOCAL INCLUSIVO Y SOSTENIBLE.

Maritza Paredes

1. Introducción⁶²

El impacto macroeconómico del auge de los precios de los metales y los hidrocarburos en los países andinos es indiscutible. En las últimas dos décadas, los países andinos como Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, han experimentado un crecimiento sostenido con tasas anuales promedio de 4,9% en el período 2011-2014. Perú promedió una

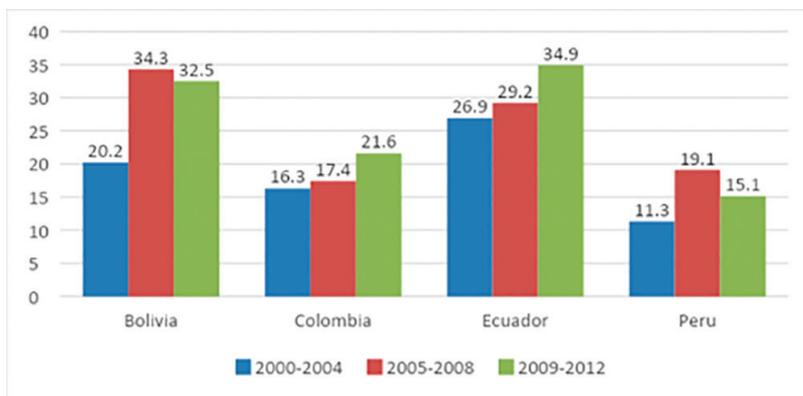
62 Este ensayo, con algunas modificaciones, se basa en la traducción de un trabajo publicado en inglés en https://econsoc.mpifg.de/13644/econ_soc_20-3.pdf

tasa anual del 6%, superior a las tasas de aproximadamente el 4,5% experimentadas por los otros países⁶³. Este crecimiento, además, fue liderado principalmente por la minería y las exportaciones de hidrocarburos. También, en los países mencionados, el crecimiento de cada sector ha dependido de condiciones externas —precios internacionales— e internas —incentivos de inversión privada— (Arellano-Yanguas, 2011). Los productos básicos más importantes en cada uno de ellos fueron el gas en Bolivia, el carbón y el petróleo en Colombia, el petróleo en Ecuador, y el cobre y el oro en Perú. En todos los casos, el 2003 fue claramente el año de inicio del auge de precios en los productos más importantes.

Las industrias extractivas también han sido la principal fuente de inversiones en la región andina, lo que ha resultado en renta e ingresos fiscales importantes. Las diferentes regulaciones fiscales hacen difícil comparar las estimaciones de la recaudación fiscal de los recursos extractivos en cada país; sin embargo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) ha estimado que, entre 2000-2004 y 2005-2008, los ingresos tributarios de los sectores extractivos crecieron como parte de la recaudación total en todos los países aquí analizados (Gráfico 1).

63 La tasa de crecimiento promedio anual en América Latina fue de 3,5% en el mismo período.

Gráfico 1. Participación de los recursos naturales no renovables en el ingreso total (%)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)

Otro aspecto clave durante este reciente auge fue la consolidación de una nueva normativa para las transferencias fiscales a los gobiernos subnacionales de una parte de los impuestos provenientes de los sectores extractivos en países como Bolivia, Colombia y Perú. En efecto, estas normas establecen que los ingresos de las actividades extractivas deben compartirse entre los gobiernos centrales y los gobiernos locales productores —provinciales y distritales—. Como este ensayo muestra más adelante, las nuevas reglas para las transferencias subnacionales van a ser importantes para comprender las inversiones públicas, incluidas las inversiones rurales, en los territorios locales extractivos.

El impacto del auge de los precios de los metales y los hidrocarburos sobre los indicadores macroeconómicos de los países andinos es irrefutable. Sin embargo, la capacidad del modelo respecto a la distribución social de estos impactos a nivel local se ha mantenido en cuestionamiento. Existe cada vez un mayor y creciente interés entre los estudios de desarrollo económico por entender mejor los efectos locales de este crecimiento impulsado por la extracción de recursos naturales no renovables. Las

investigaciones en Perú de Loayza y Rigolini (2016), Aragón y Rud (2013), Ticci y Escobal (2012) y Zegarra, Orihuela y Paredes (2007) son algunos ejemplos de investigaciones que intentan analizar los efectos del modelo de crecimiento basado en metales a nivel local. No obstante, pese a estos esfuerzos, aún los resultados no son concluyentes.

Este ensayo tiene dos objetivos. El primero es presentar algunos resultados de investigación sobre la evolución de los indicadores sociales, principalmente a nivel local regional en los países andinos⁶⁴. Este análisis se realiza en el último ciclo del auge de los precios de los metales e hidrocarburos en la región andina. La finalidad de esta investigación fue examinar la evolución de los indicadores sociales en la población rural y urbana de las regiones con alta producción minera y de hidrocarburos para comprender mejor la interacción que se produce entre el modelo basado en las industrias extractivas y las desigualdades horizontales o grupales a nivel local.

El concepto de desigualdad “entre grupos” o “horizontal” fue introducido por Frances Stewart para diferenciar las desigualdades entre grupos de personas que comparten características específicas e importantes, como por ejemplo género, etnia, clase, o región, de las desigualdades entre individuos (Stewart, 2016). Ello debido a que las personas adscritas o asignadas a estas categorías (Sen, 2007) con frecuencia quedan atrapadas en círculos viciosos de exclusión (Paredes & Thorp, 2015). Así, es importante reconocer que el crecimiento económico dependiente de las industrias extractivas también puede consolidar y reforzar una mala distribución entre estos grupos en el futuro. Una creciente literatura señala que la equidad se ve directamente amenazada por la distorsión de los arreglos de distribución de los impactos que genera la industria extractiva entre los diferentes grupos sociales (Bebbington, Abdulai,

64 Debido a que los datos de las Encuestas con los que se cuenta son solo representativas a nivel regional.

Bebbington, Hinfelaar & Snaborn, 2019; Riofrancos, 2017; Thorp, Battistelli, Guichaoua, Orihuela & Paredes, 2014).

El segundo objetivo de este ensayo es discutir estos resultados explorando sistemáticamente lo que plantea la literatura respecto a los mecanismos a través de los cuales la bonanza económica extractiva interactúa con las brechas socioeconómicas entre territorios rurales y urbanos a nivel local. Nos centramos en dos literaturas. Por un lado, aquella que explica los desafíos de las industrias extractivas de generar desarrollo económico local sostenible e inclusivo por sí mismas. Por otro lado, aquella que explica los desafíos que enfrentan las instituciones estatales para aminorar estas brechas y eventualmente prevenir la conflictividad local. Como se ha demostrado en trabajos anteriores con coautores⁶⁵, el desarrollo extractivo en sí mismo puede tener resultados paradójicos en el desarrollo de las instituciones estatales, es decir más recursos no necesariamente es más desarrollo o una mejor gestión de éste.

En resumen, en este breve ensayo, se discute la desafiante tarea de manejar simultáneamente, las desigualdades locales y grupales, y construir capacidades estatales locales cuando ambas, las desigualdades y las capacidades, están al mismo tiempo interactuando con un conjunto de incentivos indeseados provenientes de la bonanza extractiva.

El ensayo está organizado de la siguiente manera. La segunda sección presenta, brevemente, datos generales de una investigación sobre la evolución de las desigualdades sociales entre los territorios rurales y urbanos en los países andinos durante el boom extractivo más reciente (2000-2014). Los datos indican brechas sostenidas y crecientes entre los territorios rurales y urbanos a lo largo del reciente ciclo de auge de los *commodities*. En la tercera sección, centrándose en Perú, el ensayo

65 Este punto proviene del trabajo en coautoría con Thorp, Battistelli, Guichaoua, Orihuela & Paredes (2012).

examina estos resultados en diálogo con estudios sobre los efectos socioeconómicos locales de las industrias extractivas en particular la distribución urbana-rural. En la cuarta sección, se analizan las conclusiones de sobre los desafíos de la construcción de instituciones estatales locales para enfrentar los desafíos de la desigualdad urbano-rural en contextos de bonanza extractiva. Finalmente, la quinta sección plantea algunas conclusiones.

2. La evolución de la desigualdad rural-urbana (2000-2014)

En el análisis empírico del crecimiento impulsado por las industrias extractivas en los últimos veinte años, la desigualdad, sobre todo la grupal, tiende a ser ignorada. La investigación impulsada por el *Natural Resource Governance Institute*, NRGI (Paredes & Huaroto, 2016)⁶⁶ propuso un enfoque de análisis basado en la examinación de la evolución de las brechas sociales entre diferentes grupos —urbano-rurales, indígenas-no indígenas, mujeres y hombres— en el ciclo de bonanza económica en cuatro países andinos —Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú—. En este ensayo destacamos los resultados para las brechas entre grupos rurales y urbanos.

Según este estudio del NRGI, en términos generales, el porcentaje de hogares que viven en la pobreza se ha reducido significativamente para la población total de la región andina. Las tasas de pobreza disminuyeron en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú durante el ciclo 2000-2014. Al comienzo del ciclo de auge, las tasas de pobreza estaban aproximadamente

66 Esta investigación exploratoria fue elaborada por Maritza Paredes y Cesar Huaroto. El resumen de este informe fue elaborado y publicado por el NRGI en el documento de trabajo: “Análisis comparativo y descriptivo de los efectos del auge de la industria extractiva en los indicadores sociales”, 2016. <https://resourcegovernance.org/analysis-tools/publications/los-efectos-del-boom-de-las-actividades-extractivas-en-los-indicadores>

entre 50% y 70%, y al final del mismo ciclo, estaban entre 20% y 40%. El mayor descenso se produjo en Colombia, el cual redujo su porcentaje de pobreza del 70% al 20%. La misma tendencia se replica con respecto a la pobreza extrema, donde los resultados muestran patrones similares. En este punto, Colombia es nuevamente el país que reduce en mayor medida su tasa de pobreza extrema: 50% a menos del 10%, mientras que, en Ecuador, se pasa del 40% al 10%, en Perú, del 25% al 10% y, en Bolivia, del 45% al 20%.

Por tanto, es inevitable reconocer el importante aporte del crecimiento económico logrado durante este ciclo de bonanza sobre la reducción de la pobreza y la pobreza extrema en la región andina. Para el caso del Perú, además algunos estudios indican que gran parte de esta mejora ocurre a través de ingresos no laborales; es decir, por transferencias monetarias condicionadas. Esto ha sido posible a través de los programas sociales como Juntos, administrados por el gobierno central que tiene más ingresos gracias al auge de recursos (Jaramillo & Saavedra, 2011). Sin embargo, la vulnerabilidad de estos logros se encuentra precisamente que no dieron a través de ingresos laborales más estables, o se dieron a través de empleos informales altamente precarios. Esta vulnerabilidad ha sido dramáticamente revelada durante la crisis del Covid-19, donde un rápido retraimiento del sector de servicios en el 2020 con la crisis del Covid-19 llevó a que en junio la tasa de desempleo en Lima alcanzará el 13,1% (INEI, 2020a). La disminución de la pobreza se desaceleró en los últimos años con la caída del crecimiento económico. En el año 2019 la reducción fue de apenas 0,3% de la pobreza monetaria (INEI, 2020b); y con la pérdida de empleo en el 2020 por el Covid-19, esta tendencia se reforzará —o se revertirá— dramáticamente para el 2021.

Además es importante observar que la distribución de la reducción de la pobreza no fue la misma para todos los grupos o territorios durante el pasado boom de recursos. De hecho, la investigación del NRGÍ señala que la pobreza en las regiones extractivas se redujo más rápido en las

zonas urbanas que en las rurales. En el período 2000-2014, la brecha de pobreza urbano-rural creció en las principales regiones exportadoras de metales e hidrocarburos. En Bolivia, la proporción creció de 1,5 a 2; en Perú, de 1,8 a 3; y en Ecuador, de 1,5 a 2,7. Colombia es el único país que mantuvo la brecha de pobreza urbano-rural en torno a 1. En términos absolutos, el ingreso per cápita y la brecha de pobreza entre los hogares ubicados en territorios urbanos y rurales han aumentado significativamente en las regiones extractivas de los cuatro países. A nivel de ingresos, los hogares urbanos ahora tienen casi 100 dólares más de ingreso per cápita que los hogares rurales. En ese sentido, la brecha de pobreza también ha aumentado: la pobreza es 10 puntos porcentuales más alta entre los hogares rurales. En el caso de Colombia, este incremento es aún mayor.

En contraste con ello, las brechas de pobreza extrema entre los hogares en los territorios urbanos y rurales se han reducido considerablemente en todos los países, excepto en Colombia. Esto indicaría que la desigualdad entre los grupos ha aumentado en las dimensiones de bienestar más altas pero ha disminuido en la pobreza extrema más elemental. Esto también se podría explicar por el hecho que, antes del auge, casi toda la pobreza extrema se concentraba en las zonas rurales. Otro hecho importante a destacar, con respecto a las brechas de pobreza para los territorios urbanos y rurales, es que no existen diferencias significativas entre las áreas extractivas y no extractivas en ninguno de los países analizados.

Estos resultados son consistentes con otros estudios. Por ejemplo, Orihuela, Huaroto y Paredes (2014), según datos del Censo Agrícola, indican que la minería no genera beneficios tangibles para la actividad agrícola y, más bien, está fuertemente asociada con una percepción negativa de los agricultores de la cantidad y calidad del agua. Otros estudios además han demostrado que los impactos de la minería en el ingreso familiar desaparecen gradualmente a medida que se alejan de las áreas urbanas. Aragón y Rud (2013) encuentran evidencia de que

la principal mina de oro, Yanacocha, tuvo un impacto positivo en los ingresos reales de la ciudad de Cajamarca y las áreas rurales circundantes, pero “los efectos disminuye monótonamente con la distancia a la ciudad y se vuelven insignificantes más allá de los 100 km” (p. 3). Más recientemente, Loayza y Rigolin (2016) encuentran que la minería tiene efectos positivos en el consumo y la reducción de la pobreza, en promedio, pero efectos distributivos negativos en los distritos mineros. Asimismo, Delgado, Seminario, Paredes y Palomino (en prensa), encuentran que, si bien la actividad minera contribuye positivamente al desarrollo regional, su contribución decrece notablemente a medida que se pasa a unidades de análisis menores.

El análisis del NRGÍ adicionalmente señala que las brechas en el acceso a la educación, el agua potable y el saneamiento se han mantenido casi inmutables entre los hogares urbanos y rurales durante el periodo estudiado en las regiones extractivas de estos cuatro países andinos. De hecho, solo en el caso de Perú, existe una pequeña reducción en la brecha de acceso al agua potable. La excepción a la regla ha sido el acceso a la electricidad: en los cuatro países, la brecha ha disminuido en alrededor de 20 puntos porcentuales. Además, los resultados indican que las brechas urbano-rural en el acceso a servicios tales como educación, agua potable y saneamiento han aumentado más en las áreas de industrias extractivas que en las áreas no extractivas.

Estos datos son ciertamente sólo indicativos pero permiten una reflexión sobre las desigualdades horizontales entre territorios urbanos y rurales en el contexto extractivo a nivel local. Los hogares rurales, en términos absolutos, se han beneficiado de mayores ingresos estatales y programas de transferencia de ingresos. Sin embargo, en términos relativos, las brechas entre los territorios rurales y urbanos están lejos de cerrarse, y las dinámicas extractivas parecen reanimar estas brechas. Ciertamente, la literatura e ideas que discutimos en el resto del artículo plantea algunas reflexiones sobre cómo la dinámica local extractiva genera dinámicas

desafiantes para cerrar estas brechas y disminuir las desigualdades grupales.

3. Las industrias extractivas y los territorios rurales

Muchos estudios señalan que la ausencia de los vínculos entre las industrias extractivas modernas y las economías nacionales dificultan el desarrollo sostenible (Sachs & Warner, 1995; Humphreys, Sachs & Stiglitz, 2007; Gilberthorpe & Papyrakis, 2015, entre muchos otros). Otros contestan esta literatura (Lederman & Maloney, 2007; Hajkowicz, Heyenga & Moffat, 2011) En todo caso, el desarrollo basado en las industrias extractivas se ha estudiado predominantemente desde una perspectiva nacional y la dedicación de la literatura al rol de la minería en el desarrollo regional es relativamente nueva y escasa (Atienza, Lufin & Soto, 2018). Como consecuencia, las dinámicas económicas y sociales locales de la extracción de recursos en las regiones y ciudades donde estas operan es aún limitada. Esta falta de investigación sobre el desarrollo económico y social local en contextos extractivos y sus desafíos es una brecha relevante en el conocimiento, dado que la mayor parte del valor agregado generado por las industrias extractivas, en particular la minería, se concentra en territorios particulares donde los depósitos están localizados. Afortunadamente existe ya un creciente interés en examinar los impactos locales de la actividad minera en el Perú (Orihuela, Huaroto & Paredes, 2014; Aragón & Rud, 2013; Loayza & Rigolini, 2016; y Ticci & Escobal, 2014) y en otras partes (Atienza, Arias-Loyola & Lufin 2020).

Aun así, Orihuela, Huaroto y Paredes (2014) señalan que un problema estos hallazgos de los estudios locales que se realizan a nivel regional es que no se analizan las dinámicas, efectos y cambios en diferentes tipos de territorios, urbanos y rurales. Analizar las desigualdades entre diversos tipos de territorios es fundamental para evaluar el desarrollo inclusivo.

Ellos, por ejemplo, apoyados en los datos del Censo, concluyen que los impactos de la minería parecen no alcanzar las áreas rurales donde se hospeda la agricultura.

Los vínculos de las comunidades rurales con la minería se debilitaron con la internacionalización del capital de esta industria. De hecho en el siglo XX, la minería de cobre en la región central del país operó como un enclave de La Cerro de Pasco Mining Corporation (Thorp & Bertram, 2013), con impactos económicos muy débiles para crear desarrollo económico en esta región (Long & Roberts, 1984). El principal vínculo con las comunidades era laboral. A Pesar de los importantes impactos ambientales, riesgos laborales y creciente desigualdad en los campamentos mineros (Flores Galindo, 1983), la mina absorbía de manera significativa la mano de obra de las comunidades campesinas. En el campamento minero se ofrecía a los trabajadores educación formal, centros de salud y un mercado local que estimulaba el área rural circundante (Ballard & Banks, 2003, p. 292), aunque de forma insuficiente como para desarrollar una economía alternativa significativa (Long & Roberts, 1984). El pueblo minero funcionaba, con frecuencia, como un símbolo y una promesa de modernidad, no siempre cumplidos, pero anhelados.

Hoy, sin embargo, las relaciones entre las empresas mineras y las comunidades se han vuelto más complicadas, ya que las grandes operaciones mineras de tajo abierto no pueden ofrecer a estas comunidades los efectos directos positivos del empleo que la minería ofrecía en el pasado. En el pasado, pese a que las ciudades mineras y petroleras estaban muy contaminadas, ante los ojos de las comunidades, estas ofrecían “vidas modernas” con educación básica, agua y saneamiento (Li, 2017). Hoy, los arreglos distributivos de mano de obra y recursos naturales entre las empresas y sus vecinos rurales han cambiado drásticamente debido a las transformaciones tecnológicas de la nueva minería de tajo abierto, incluidos los procesos de alta mecanización y lixiviación que hacen factible financieramente

la explotación de minerales de baja ley dispersos en áreas extensas (Dore, 2000, p. 16), pero que han reducido radicalmente el uso de mano obra no calificada en éstas operaciones. Los campamentos mineros se volvieron espacios cerrados y exclusivos para los pocos trabajadores altamente calificados que generalmente vienen de otros lados (Salas, 2008).⁶⁷

Estas transformaciones configuran una industria altamente moderna que requiere servicios directos e indirectos de un alto nivel de complejidad y especialización. Las pequeñas empresas de ciudades cercanas a las operaciones no pueden ofrecer estos servicios, menos aún las comunidades rurales, o incluso las comunidades indígenas tradicionalmente dedicadas a la agricultura, tanto para autoconsumo como para muy pequeños mercados. Los territorios donde se realizan las operaciones mineras tienden a tener altos niveles de pobreza, baja productividad y poca presencia estatal (Zegarra, Orihuela & Paredes, 2007). Los estudios que existen sobre encadenamientos o vínculos hacia atrás en Perú se han establecido en su mayoría con empresas ubicadas en Lima (Molina, 2018). Estos resultados se repiten en otros contextos como el Chileno, cuyas minas en Antofagasta se vinculan principalmente con empresas con sede en Santiago (Phelps, Atienza & Arias, 2015; Atienza, Aroca, Stimson & Stough, 2016).

Sin embargo, las más grandes compañías mineras han creado durante las últimas décadas programas para producir un impacto local en el empleo y obtener la licencia social. En varios casos, la población representada por sus autoridades locales ha exigido cuotas de empleo local para dar esta licencia, y estas cuotas se han convertido en parte de las negociaciones que se llevan a cabo antes de iniciarse los proyectos

67 Desde el estudio de Salas sobre la operación de Antamina en la década de 1990, las grandes empresas mineras han tenido que negociar con las poblaciones locales programas de empleo local.

mineros a través de mesas de diálogos.⁶⁸ Estos programas han estado enfocados en crear oportunidades para proveedores preferentemente locales en el suministro local de bienes y servicios a la mina —*Local Content*— y sus efectos en el empleo indirecto (Atienza, Arias-Loyola & Lufin, 2020; Maponga & Musa, 2020). Para ello, las empresas mineras han creado programas de capacitación de emprendedores locales y vinculado las empresas locales al suministro de bienes y servicios de nivel más bajo de complejidad o especialización, de tal manera que pueda ser desarrollados en el corto plazo por empresas provenientes de localidades cercanas e indirectamente absorber una importante contratación de mano de obra local (Rasmussen & O’Keefe 2014).

Las políticas de “*local content*” son instrumentos ampliamente usados en los países mineros (Ramdoo, 2018), pero plantean varios desafíos. Primero, han sido vagamente definidos (Atienza, Arias-Loyola & Lufin, 2020). Segundo, la demanda de este tipo de servicios tienden a ser mucho mayor durante la fase del desarrollo del proyecto, se reduce drásticamente durante la fase de operación de la mina. Orihuela y Gamarra-Echenique (2020) señalan en su análisis de la mina Yanacocha en Cajamarca que el impacto que ésta generó en Cajamarca no necesariamente representó encadenamientos productivos con las empresas de manufactura local, sino más bien fue como un shock de ingresos para trabajadores no calificados. Los efectos de este shock en el consumo se desvanecieron después de un ciclo de inversión intensiva. Tercero, las áreas de influencia directa, los sectores rurales, no reciben los efectos positivos con la misma intensidad que las zonas urbanas (Aragón & Rud, 2013; Delgado, Seminario, Palomino & Paredes, en prensa), produciendo mayor desigualdad entre estas áreas y creándose mayores oportunidades de conflictos sociales desde estas poblaciones.

68 <https://gestion.pe/peru/politica/quellaveco-anglo-american-afirma-cumple-compromisos-moquegua-273203-noticia/>

Adicionalmente, los mayores efectos de las industrias extractivas en los territorios urbanos pueden también generar efectos sobre las actividades agrícolas y la vida social de las comunidades rurales a través de la migración de los jóvenes de las comunidades rurales a trabajos urbanos, generalmente de servicios precarios e informales (Bury, 2007; Damonte, 2008). A esto se suma los aumentos en los precios de los productos no agrícolas en estas zonas urbanas debido al auge de la minería, y que afectan el costo de vida de las familias rurales que compran estos centros urbanos. Así, junto con el creciente costo de vida, estas comunidades también sufren pérdidas drásticas en su producción debido a la migración de mano de obra joven, y en algunos casos la degradación de suelos y aguas.

Una investigación etnográfica en curso que estamos realizando con las comunidades de Espinar, quienes tienen una larga convivencia con la mina Tintaya Antapaccay en las tierras altas de Cusco (Perú), ilustra las afirmaciones del párrafo anterior. Las personas con las que hemos conversado nos informaron sobre los cambios negativos en la actividad agrícola y ganadera en la zona. Espinar fue históricamente el centro de intercambio de ganado y carne de esta zona. Sin embargo, ahora menos jóvenes están disponibles para el trabajo colectivo agropecuario, “limpiar los sistemas de riego o construir instalaciones agrícolas y ganaderas”, nos mencionó un miembro de la comunidad de Paccpaco. Los miembros más jóvenes y fuertes de la comunidad han emigrado a la ciudad de Yauri para buscar trabajos relacionados con la mina. “Raramente nos vemos hoy en día. En el pasado, solíamos trabajar juntos [en la agricultura] como comunidad, pero hoy es diferente”⁶⁹.

Este testimonio expresa cambios similares a los que ofrecen los datos de los censos agrícolas nacionales. Se comparó la producción agrícola

69 Entrevista, Paccpaco. Enero de 2015. Espinar, Cusco. Esta entrevista es parte de un proyecto de investigación en curso dirigido por Maritza Paredes (2019-2021)

y ganadera entre 1994 y 2012 en Espinar, y el resultado fue un claro descenso en las actividades ganaderas. Particularmente, respecto a las ovejas, se encontró una drástica disminución de casi el 50% de la producción, lo cual fue llamativo ya que históricamente esta representó la economía más importante y extendida para las familias campesinas de la provincia de Espinar.

En suma, no todas las empresas mineras hacen esfuerzos para producir programas de *local content* que dinamicen las economías locales a través de potenciar el suministro local de bienes y servicios. Además, estos esfuerzos tienden a tener mayor impacto durante la etapa de desarrollo del proyecto minero, la construcción del campamento, luego los efectos parecen reducirse drásticamente (Orihuela & Gamarra-Echenique, 2020). Adicionalmente, los efectos son mucho menores para las poblaciones rurales del entorno de las minas. No sorprende en estas circunstancias, cómo varias de estas empresas mineras grandes combinan programas de empleo local con programas rurales de fomento agropecuario. Sin embargo, sabemos muy poco sobre los resultados de estos programas.

4. ¿Por qué las instituciones no son la solución sino el problema?

En esta parte final del ensayo queremos explicar el rol complejo y ambivalente de las instituciones respecto a estos desafíos del desarrollo local y en particular de la desigualdad urbana-rural a nivel local en contextos extractivos. La inversión minera ha generado rentas para el gobierno central y los gobiernos regionales y municipales —provinciales y distritales— de los territorios en los que se extraen los recursos mineros (Dargent, Orihuela, Paredes & Ulfe, 2017). Estas rentas finalmente constituyen el canal más importante para el desarrollo local, sostenible e inclusivo. Sin embargo, acá se plantean otros grupos de desafíos centrados en

las instituciones que deberían llevar adelante este tipo de desarrollo en estos contextos extractivos.

Por un lado, la literatura apunta a que las instituciones son la clave de una buena gobernanza de la bonanza extractiva, pero por otro lado, estas instituciones son también parte del problema. Varios gobiernos como el Peruano adoptaron, en el nuevo siglo, políticas de redistribución fiscal de la bonanza extractiva a los gobiernos locales. En el área andina, estos países han sido Bolivia, Colombia y Perú. En el caso de Perú, el legado de una historia extractiva que dejó poco desarrollo en las regiones de donde se extraía la riqueza natural generó los clivajes y demandas que llevaron a la creación del primer canon, el petrolero, demandado por la población de Loreto (Gruber & Orihuela, 2017).

En el nuevo ciclo, que empieza en los la década de 2000, el Estado peruano ya contaba con un nuevo esquema institucional de redistribución de rentas para las regiones productoras, llamado Canon. Según este esquema, el cincuenta por ciento del impuesto sobre las ganancias de las empresas extractivas se redistribuye a las regiones productoras. La mayor parte va al gobierno regional pero un monto significativo también se deriva a los gobiernos municipales a nivel provincial y distrital. La norma dispone, además, que el dinero debe gastarse en proyectos de inversión (Gruber & Orihuela, 2017).

En el Perú, las rentas extractivas, junto con los empleos locales, han sido un elemento importante para persuadir a los gobiernos locales y a las poblaciones de la conveniencia de acoger a las industrias extractivas, en especial a la minería a gran escala, por la riqueza fiscal local que produce . Sin embargo, el resultado no ha sido el esperado para las poblaciones. No por que no existan los recursos económicos, sino porque el gasto se vuelve un problema dada las muy limitadas capacidades de los gobiernos locales (Aragón & Casas, 2008). Las nuevas y abundantes rentas fiscales locales han recaído repentinamente en gobiernos subnacionales relativamente

inexpertos. Estos aumentos drásticos en los presupuestos de inversión han ocurrido en gobiernos locales con poca capacidad para elaborar estudios de viabilidad, monitoreo y/o evaluación de proyectos públicos (Ponce & McClintock, 2014).

Además, junto con los nuevos presupuestos, los gobiernos locales en el Perú enfrentan las altas expectativas que la llegada de la minería crea en la población (Salas 2008; Perla, 2010). Así, mientras los pobladores exigen obras públicas rápidas y visibles, la competencia política de la oposición está interesada en aprovechar los recursos económicos derrocando al gobierno de turno. Esto desencadena una reacción de desconfianza de las entidades de control financiero del gobierno central, y las administraciones locales también enfrentan un control burocrático rígido de parte de estas entidades (Dargent, Orihuela, Paredes & Ulfe, 2017).

Teniendo en cuenta la literatura sobre la maldición institucional y política de las industrias extractivas estos resultados no son sorprendentes. Existe una gran cantidad de estudios que explican esta paradoja de la abundancia (Ross, 1999, 2001; Rosser, 2006; Karl 1997). La asociación entre riqueza extractiva y capacidades estatales débiles se debe fundamentalmente a la falta de mecanismos institucionalizados de rendición de cuentas para el gasto público de las rentas extractivas (Karl, 2007). La literatura ha explicado que el problema de origen es que cuando la estructura fiscal de los Estados no depende económicamente principalmente de sus electores sino de unas pocas empresas extractivas, los gobiernos no tienen incentivos para extraer ingresos de sus constituyentes o para promover actividades económicas alternativas a las extractivas que sean rentables para toda la sociedad. Del mismo modo, la población no tiene interés en hacer a los gobiernos responsables por sus gastos a favor del bien público (Karl, 2007; Herb, 2005). En el caso peruano, Perla (2010)

cita el estudio de Melgarejo y Rabanal⁷⁰ que muestra que los gobiernos locales que reciben Canon Minero desarrollan una cierta “pereza fiscal” en la recaudación de recursos propios, y aumentan su dependencia de las transferencias fiscales (p. 266)

Sin esta responsabilidad, los estudios muestran que los gobiernos de economías extractivas por un lado están más inclinados a tener una intervenciones ineficaces a corto plazo abandonando inversiones a largo plazo en capital humano, infraestructura y actividades productivas para apoyar la competitividad de actividades económicas alternativas (Rosser, 2006; Auty, 2001; Ross, 1999).⁷¹ Por otro lado, las rentas producen a nivel local circuitos políticos particulares y gobiernos con inclinaciones clientelistas, autoritarias y corruptas (Robinson, Torvik & Verdier 2006; Ross, 2001; Leite & Weidman, 1999; Karl, 1997). Las únicas excepciones son aquellas donde las instituciones fuertes ya estaban instaladas antes de la llegada de la industrias extractiva como es el caso emblemático de Noruega (Larsen, 2006; Karl, 1997)

En otras palabras, la bonanza de los ciclos de auge de las industrias extractivas es un problema para construir capacidades estatales, y capacidades locales también. No solo las capacidades no se crean de la noche a la mañana como lo muestra para el caso Peruano, Dargent, Orihuela, Paredes y Ulfe (2017), y Aragón y Casas (2008), sino que se crean dinámicas de clientelismo, corrupción y disputa por el poder local (Perla 2012; Maldonado, 2011; Salas, 2010). Al mismo tiempo que la industria extractiva tiene un efecto en la creciente desigualdad entre territorios rurales y urbanos como hemos visto en las secciones anteriores, la economía política de las rentas fiscales produce efectos

70 Resultados de la investigación *Perú: ¿Esfuerzo o pereza fiscal en los gobiernos locales? 1999-2004*, presentados en diciembre 2006.

71 En cambio, cuando las élites pueden exigir al Estado políticas públicas coherentes, estos actores pueden contrarrestar las intenciones individualistas por las rentas de los gobiernos y políticos locales, y ayudar a construir capacidades estatales (Paredes, 2013; Saylor, 2014).

negativos en la construcción de capacidades del gobierno local, que son las necesarias para combatir estas desigualdades.

En otras palabras, cuando las capacidades estatales son más necesarias que nunca para reducir las desigualdades horizontales entre territorios, estas no solo son débiles por razones históricas (Thorp & Paredes, 2011), sino que se continúan deteriorando debido a los propios efectos de la economía política local que producen estas actividades hoy. Ejemplos de un mal gasto público local son la gran cantidad de proyectos llamados “elefantes blancos” llevados a cabo por los municipios que reciben canon. Es importante anotar que estos no son proyectos sin alguna racionalidad como lo explica Vincet (2014); estos siempre tienen una lógica local que hay que entender. Sin embargo, este “desarrollo de cemento” (Dargent, Orihuela, Paredes & Ulfe, 2017), que consiste en la construcción de edificios, monumentos y otras obras públicas, constituye fundamentalmente la forma principal de gasto rápido y efectivo políticamente para los gobiernos locales. Con estas construcciones, las autoridades locales pueden ofrecer empleos en un espacio de tiempo relativamente corto y lograr apoyo político frente a sus opositores. Perla (2012) ilustra esta situación con un ejemplo en Torata, una mina desarrollada por *Southern Peru Copper Corporation* a una hora y media en camión de la ciudad de Moquegua, en el sur de Perú. Perla describe cómo, pese a que se recibieron sumas importantes de dinero a través de Canon —\$ 20 000 por habitante—, sólo se crearon empleos a corto plazo con poco o ningún efecto productivo para la zona. El municipio había construido un mercado, pero no había nada para comercializar, por lo que este había sido adaptado para servir como oficinas municipales en la medida en que cada uno de los funcionarios del sector público tenían hasta tres secretarías “*que no sabían dónde sentarse*”.

Frente a situaciones similares, y temeroso de los bajos niveles de competencia y la alta posibilidad de corrupción en los gobiernos locales, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) empezó a retener el dinero proveniente del

canon (Gruber & Orihuela, 2017). Esto produjo que se crearan demoras en las transferencias y se redujera la autonomía de los gobiernos locales. Además, hasta el año 2010, en lugar de desarrollar capacidades a nivel local, el MEF lanzó “restricciones” en el gasto del presupuesto local, lo cual dio como resultado un “goteo” limitado de los efectos de las rentas fiscales extractivas (Dargent, Orihuela, Paredes & Ulfe, 2017).

Debido a que la mayoría de los gobiernos locales enfrentan estas dificultades, las compañías mineras han comenzado a desempeñar un papel cada vez más importante en las actividades de desarrollo social para sus comunidades rurales vecinas. Esto debido, en gran parte, a que la mayoría de los conflictos todavía son causados por quejas de la comunidad sobre beneficios, empleos y oportunidades que no se materializan. De hecho, el concepto de una “licencia social para operar” surgió como una respuesta de la industria a la oposición local y un mecanismo para garantizar la viabilidad del sector (Owen & Kemp, 2013). Según un estudio del Banco Mundial, muchas compañías han considerado el uso de fundaciones, fideicomisos y fondos (FTF) como vehículos para compartir los beneficios de las operaciones mineras con las comunidades circundantes (Wall & Pelon, 2011).

En Perú, la formalización por parte de las empresas extractivas del “impuesto voluntario”, acordado en 2006 con el gobierno de García, es un claro ejemplo de cómo el sector empresarial de cómo existe una necesidad urgente de hacer algo respecto a la inversión local, pero esta no es la del fortalecimiento de los gobiernos locales . De hecho, este impuesto es recaudado en un fondo especial, y su control y distribución depende de las empresas extractivas. Así, en el 2006, a través de este impuesto, se recaudó 518 millones de soles y, en 2007, 485 millones de soles, lo cual representó alrededor del seis por ciento de los ingresos fiscales totales⁷².

72 *Vigilancia Perú Perú*, no.9 pp. 21, 23.

Esta incursión de las empresas para fomentar el desarrollo de las comunidades representa otro problema con respecto a la construcción de capacidades del gobierno local, ya que las empresas asumen roles y responsabilidades del Estado. Las comunidades comienzan a ver a las empresas como proveedores de los servicios que necesitan, y las exigencias de las comunidades se trasladan hacia ellos en lugar de hacerlo a los gobiernos locales. En consecuencia, estos gobiernos locales pierden legitimidad y son reconocidos por las comunidades por carecer de poder y recursos para satisfacer sus demandas.

5. Conclusiones

Dos aspectos que destacamos en este análisis son las crecientes desigualdades entre grupos, específicamente entre territorios rurales y urbanos en contextos extractivos, y la debilidad institucional estatal local para enfrentar esta desigualdad a pesar de los recursos y de que estos territorio rurales son los que principalmente alojan las industrias extractivas y enfrentan los principales riesgos de impacto ambiental.

Como se ha presentado en este ensayo, la “maldición local de los recursos”, expresado en la dificultad de gestionar una gobernanza efectiva de los recursos en un contexto de fluctuante abundancia, ha representado, para los países andinos, un gran reto en sus esfuerzos por garantizar una distribución equitativa de los costos y beneficios que ella representa. En esta ocasión haciendo relevante las distribución entre territorios urbanos y rurales.

Este ensayo además ha intentado resaltar la importancia de abordar tanto los problemas de desarrollo económico como institucionales para aminorar esta desigualdad y hacer la vida de las poblaciones rurales sostenibles. Uno de estos problemas es la centralización del Estado y la burocracia, con capacidad limitada de subsidiariedad. Otro es el poco

entusiasmo por la diversificación debido a la satisfacción de las élites políticas y económicas con actividades que son insostenibles y basadas en recursos agotables. Finalmente, el tercero es la confusión sobre los roles públicos y privados, lo que hace que sea difícil actuar sobre la falta de transparencia y responsabilidad.

En suma, solo un reconocimiento claro de las élites económicas y políticas de los grandes desafíos que enfrentan las industrias extractivas para producir desarrollo local sostenible e inclusivo por sí solas; y de las raíces profundas de las imperfecciones institucionales locales que existen en los territorios en los que operan, pero también de las nuevas causas, y de las políticas sólidas que compensan deliberadamente estas raíces y causas, puede transformar la aparente maldición local de los extractivos en alguna forma de bendición.

Bibliografía

- Aragón, Fernando & Carlos Casas (2008). Local governments' capacity and performance: evidence from peruvian municipalities. CAF Working paper, 2008/06, Caracas: CAF.
- Aragón, Fernando & Juan Pablo Rud (2013). Natural resources and local communities: evidence from a Peruvian gold mine. *American Economic Journal: Economic Policy*, 5(2), 1-25.
- Arellano-Yanguas, Javier (2011). ¿Minería sin fronteras? Conflicto y Desarrollo en Regiones Mineras del Perú. Lima: IEP.
- Atienza, Miguel, Martín Arias-Loyola & Marcelo Lufin (2020). Building a case for regional local content policy: The hollowing out of mining regions in Chile. *The Extractive industries and society*, 7(2), 292-301.
- Atienza, Miguel, Patricio Aroca, Robert Stimson, & Roger Stough (2016). Are vertical linkages promoting the creation of a mining cluster in Chile? An analysis of the SMEs' practices along the supply chain. *Environment and Planning C. Government and Policy*, 34(1), 171-187.
- Atienza, Miguel, Marcelo Lufin & Juan Soto (2018). Mining linkages in the Chilean copper supply network and regional economic development. *Resources Policy. Resources Policy*.
- Auty, Richard (2001). *Resource abundance and economic development*. Oxford : Oxford University Press,
- Ballard, Chris & Glenn Banks (2003). Resources war: The Anthropology of Mining. *Annual Review Anthropology*, 32, 287–313.
- Bebbington, Anthony, Abdul-Gafaru Abdulai, Denise Humphreys Bebbington, Marja Hinfelaar & Cynthia A. Sanborn (2019). *Gobernanza de las industrias extractivas: política, historia, ideas*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- Bury, Jeffrey (2007). Mining Migrants: Transnational Mining and Migration Patterns in the Peruvian Andes. *The Professional Geographer*, 59(3), 378–389.

- Damonte, Gerardo. (2008). Industrias extractivas, agricultura y uso de recursos naturales: el caso de la gran minería en el Perú. En Gerardo Damonte, Bernardo Fulcrand y Rosario Gómez (eds.), *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA XII* (pp. 19-77). Lima: SEPIA.
- Dargent, Eduardo, José Carlos Orihuela, Maritza Paredes & Maria Eugenia Ulfe (2017). *Resource Booms and Institutional Pathway*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Delgado, G., B. Seminario, A. Paredes & L. Palomino (en prensa). *Industrias extractivas, desigualdad y bienestar en países en desarrollo: la industria minera en el Perú*.
- Dore, Elizabeth (2000). Environment and society: Long-term trends in Latin American mining. *Environment and History*, 6(1), 1–29.
- Flores Galindo, Alberto (1983). *Los mineros de la Cerro de Pasco, 1900-1930*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Gilberthorpe, Emma & Elissaios Papyrakis (2015). The extractive industries and development: The resource curse at the micro, meso and macro levels. *The Extractive Industries and Society*, 2(2), 381–390.
- Gruber, Stephan & José Carlos Orihuela (2017). Deeply rooted grievance, varying meaning: the institution of the mining canon. En Eduardo Dargent, José Carlos Orihuela, Maritza Paredes & Maria Eugenia Ulfe (eds.), *Resource Booms and Institutional Pathways* (pp. 41-67). Londres: Palgrave Macmillan.
- Hajkowicz, Stefan A., Sonja Heyenga & Kieren Moffat (2011). The relationship between mining and socio-economic wellbeing in Australia's regions. *Resources Policy*, 36(1), 30–38.
- Herb, Michael (2005). No representation without taxation? Rents, development, and democracy. *Comparative Politics*, 37(3), 297-316.

- Humphreys, Macartan, Jeffrey D. Sachs, & Joseph E. Stiglitz (2007). *Escaping the Resource Curse*. New York: Columbia University Press.
- INEI – Instituto Nacional de Estadística e Informática (2020a). Situación del Mercado Laboral en Lima Metropolitana. Trimestre móvil: Marzo-Abril-Mayo 2020. https://www.inei.gob.pe/medial/MenuRecursivo/boletines/informe-tecnico-empleo_marzo-abril-mayo-2020.pdf. Fecha de consulta: 17 de junio de 2020.
- INEI – Instituto Nacional de Estadística e Informática (2020b). Resultados de la pobreza monetaria 2019. <https://www.inei.gob.pe/medial/MenuRecursivo/boletines/presentacion-del-je-fe-del-inei.pdf>. Fecha de consulta: 17 de junio de 2020.
- Jaramillo, Miguel & Jaime Saavedra (2011). *Menos desiguales: la distribución del ingreso luego de las reformas estructurales*. Lima: GRADE.
- Karl, Terry (1997). *The Paradox of Plenty: Oil Booms and the Petro States*. Berkeley: University of California Press.
- Karl, Terry. (2007). Ensuring Fairness: the Case for a Transparent Fiscal Social Contract. En Macartan Humphreys, Jeffrey D. Sachs y Joseph E. Stiglitz. (eds.), *Escaping the Resource Curse*. New York: Columbia University Press.
- Larsen, Erling Roed (2006). Escaping the Resource Curse and the Dutch Disease?. *American Journal of Economics and Sociology*, 65(3), 605–640.
- Lederman, Daniel & William Maloney (2007). *Natural Resources: Neither Curse nor Destiny*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Leite, Carlos & Jens Weidman (1999). Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption, and Economic Growth. *IMF Working Paper*, 99(85), 1-34.
- Li, Fabiana (2017). *Desterrando el conflicto. Empresas mineras, activistas y expertos en el Perú*. Lima: IEP.

- Loayza, Norman & Jamele Rigolini (2016). The Local Impact of Mining on Poverty and Inequality: Evidence from the Commodity Boom in Peru. *World Development*, 84(C), 219-234.
- Long, Norman & Bryan Roberts (1984). *Miners, peasants and entrepreneurs: Regional development in the central highlands of Peru*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maldonado, Stalisnao. (2011). *Boom minero y corrupción de funcionarios públicos de los gobiernos locales en el Perú: Evidencia de un experimento natural. Informe Final*. Lima: CIES-IDRC.
- Maponga, Oliver & Chilombo Musa. (2020). *Domestication of the role of the mining sector in Southern Africa through local content requirements. The Extractive Industries and Society*. In Press: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2214790X2030175>
- Molina, Oswaldo (2018). Innovation in an unfavorable context: Local mining suppliers in Peru. *Resources Policy*, 58, 34-48.
- Orihuela, José Carlos & Víctor Gamarra-Echenique (2020). Fading local effects: boom and bust evidence from a Peruvian gold mine. Cambridge: Cambridge University Press.
- Orihuela, José Carlos, César Huaroto & Martiza Paredes (2014). *Escapando de la maldición local de los recursos: Conflictos socioambientales y salidas institucionales*. Lima: CIES.
- Owen, John & Deanan Kemp. (2013). Social licence and mining: A critical perspective. *Resources policy*, 38(1): 29-35.
- Paredes, Maritza. (2013). Shaping state capacity: a comparative historical analysis of mining dependence in the Andes, 1840s-1920s. Tesis Doctoral. University of Oxford.
- Paredes, Maritza & Cesar Huaroto (2016). *The Social Effects of the Extractive Boom in Latin América (Bolivia, Ecuador, Chile, Colombia and Perú)*.
- Paredes, Maritza & Rosemary Thorp (2015). The persistence of horizontal inequalities and the role of policy: The case of Peru. *Oxford Development Studies*, 43(1), 1-19.

- Perla, Cecilia (2010). Empresas mineras como promotoras del desarrollo. La dimensión política de las inversiones sociales mineras en el Perú. En Carlos Meléndez y Alberto Vergara (eds.), *La iniciación de la política: El Perú político en perspectiva comparada* (pp. 245–272). Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Perla, Cecilia (2012). Extracting from the extractors: the politics of private welfare in the Peruvian Mining Industry. Tesis Doctoral. Brown University.
- Phelps, Nicholas A., Miguel Atienza & Martin Arias (2015). Encore for the enclave: the changing nature of the industry enclave with illustrations from the mining industry in Chile. *Economic Geography*, 91(2), 119–146.
- Ponce, Aldo & Cynthia McClintock (2014). The Explosive Combination of Inefficient Local Bureaucracies and Mining Production: Evidence from Localized Societal Protests in Peru. *Latin American Politics and Society*, 56(3), 118–140.
- Ramdoo, Isabelle (2018). *Designing Local Content Policies in Mineral-Rich Countries*. Manitoba : The International Institute for Sustainable Development.
- Rasmussen, Tanja & Ed O’Keefe (2014). The extractive industry as a development industry. Only through mineral skills development. *Mineral Economics*, 27, 153-15.
- Riofrancos, Thea N. (2017). Scaling democracy: Participation and resource extraction in Latin America. *Perspectives on Politics*, 15(3), 678-696.
- Robinson, James A., Ragnar Torvik & Thierry Verdier (2006). Political foundations of the resource curse. *Journal of development Economics*, 79(2), 447-468.
- Ross, Michael L. (2001). Does oil hinder democracy?. *World Politics*, 53(3), 325-361.
- Ross, Michael (1999). Review: The Political Economy of the Resource Curse. *World Politics*, 51(2), 297-322.

- Rosser, Andrew (2006). Escaping the Resource Curse. *New Political Economy*, 11(4), 557–570.
- Sachs, Jeffrey D. & Andrew Warner (1995). *Natural resource abundance and economic growth*. NBER Working Paper 5398. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Salas Carreño, Guillermo (2010). La embriaguez del canon minero. La política distrital en San Marcos a doce años de la presencia de Antamina. *Anthropologica*, 28, 111-138.
- Salas Carreño, Guillermo (2008). *Dinámica social y minería : familias pastoras de puna y la presencia del proyecto Antamina (1997-2002)*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Saylor, Ryan. (2014). *State building in boom times: Commodities and coalitions in Latin America and Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, Amartya (2007). *Identity and Violence: The Illusion of Destiny (Issues of Our Time)*. New York/London: W. W. Norton.
- Stewart, Frances (2016). *Conflictos y desigualdades horizontales: la violencia de grupos en sociedades multiétnicas*. Fondo Editorial de la PUCP.
- Thorp, Rosemary & Ivor Bertram (2013). *Perú 1890-1977: Crecimiento y Políticas en una Economía Abierta*. Lima:Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- Thorp, Rosemary & Maritza Paredes (2011). *La Etnicidad y la Persistencia de la Desigualdad: el Caso Peruano*. Lima: IEP.
- Thorp, Rosemary, Stephanie Battistelli, Yvan Guichaoua, José Carlos Orihuela & Maritza Paredes (2014). *Los desafíos de la minería y el petróleo para el desarrollo: Lecciones de África y Latinoamérica*. Lima: Fondo Editoriral de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Ticci, Elisa & Javier Escobal (2014). Extractive Industries and Local Development in the Peruvian Highlands. *Environment and Development Economics*, forthcoming, 20(1), 101-126.

- Vincent, Susan. (2014). Why Beautify the Plaza? Reproducing Community in Decentralized Neoliberal Peru. *Journal of Agrarian Change*, 14(4), 522-540.
- Wall, Elizabeth & Remi Pelon (2011). Sharing mining benefits in developing countries. The Experience with Foundations, Trusts and Funds. *IMF Working Paper*, 10(251). Washington, DC: World Bank.
- Zegarra, Eduardo, José Carlos Orihuela & Maritza Paredes (2007). *Minería y economía de los hogares en la sierra peruana: impactos y espacios de conflicto*. Lima: GRADE.

CAMINOS (Y FRACTURAS) DE LAS DESIGUALDADES: ENTRE OPORTUNIDADES Y PRIVILEGIOS

Narda Henríquez Ayín

1. Presentación

En este texto, nos referiremos a la relación entre las desigualdades, la estructura social y las relaciones de género, que requieren acciones de Estado no solo coyunturales, sino que reclama por intervenciones transformativas de mediano y largo aliento no siempre atendidas. En ese sentido las políticas, muchas veces consideradas intervenciones coyunturales, cobran significado en el marco de los proyectos económicos en juego -y en disputa- que son también culturales y políticos, como es el caso del neoliberalismo del presente, pero también lo fue del socialismo nacionalista del pasado o de las dictaduras y autoritarismos latinoamericanos de todos los tiempos.

Las desigualdades nos remiten a las inequidades, injusticias y penurias que amplios sectores de la población enfrentan, así como a la estructuración de las sociedades en organizaciones jerárquicas basadas en recursos, prestigio, poder. Estas relaciones asimétricas se expresan a nivel macrosocial y también en ámbitos cotidianos; así como son materia de políticas públicas y estrategias familiares y demandas sociales a la vez.

Nos referiremos a la información estadística existente, aunque limitada, para ilustrar de qué modo las variaciones en niveles de pobreza -en sociedades expansión o recesión económica- coexisten con amplios márgenes de incertidumbre y vulnerabilidad que, al ignorarse, son continuas fuentes de improntas disruptivas y de agobiantes formas de vida de mayorías. Estos sectores que viven de modo más agudo la precariedad y la desprotección requieren atención urgente y corren el riesgo de que sus condiciones se reproduzcan de generación en generación.

En América Latina, independientemente de los niveles de crecimiento, los países muestran altos niveles de desigualdad. La situación de desigualdad y pobreza en la región está extensamente documentada, en medio de indiferencia de los gobiernos como de las élites económicas, de tal modo que son consideradas parte del paisaje y de los costos del progreso y la globalización.

Los esfuerzos por superar las desigualdades tienen como uno de sus principales referentes la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Estos marcos coexisten, a veces en tensión con los usos y costumbres locales, las redes de apoyo tradicionales y, las capacidades e ineficiencias de los Estados para hacerse cargo de las necesidades e injusticias y de las condiciones de existencia de las personas.

Las desigualdades son realidades concretas que afectan la vida y dignidad de las personas, pueden ser explícitas o subyacentes, ignoradas

y naturalizadas, generar estrategias de resistencia o de movilización y denuncia. Por ello, es necesario explicitar qué entendemos por igualdad y desigualdad. Se tratan de principios éticos y filosóficos sobre la igualdad entre los seres humanos, pero también de pautas organizativas de la vida, el poder y la s posibilidades de realización de las personas. Será también necesario tomar en cuenta los contextos y los procesos políticos, en sociedades de la región

El investigador sueco Therborn (2015) identificó, hace casi una década los siguientes tipos de desigualdad: vitales, existenciales y de recursos. El autor llama la atención sobre las necesidades vitales cuando afirma que la desigualdad mata⁷³. En la misma dirección, Bauman (2011) denomina “daños colaterales” a los efectos destructivos no siempre intencionales respecto de la desigualdad existente entre derechos y oportunidades, de modo que se acepta a priori “la distribución desigual de los costos”⁷⁴. Bauman anota además que las desigualdades y el aumento de los daños colaterales son una contradicción de los regímenes democráticos contemporáneos en contextos de globalización neoliberal que mantienen una brecha entre la condición jurídica de ciudadanía y la capacidad para hacerla efectiva.

Pobreza, exclusión, desigualdad, marginalidad son los términos que especialistas y políticos han utilizado para referirse a la situación de las personas en condiciones de vida precarias. Estas definiciones y categorías tienen una connotación instrumental en la identificación de destinatarios de políticas, pero también corresponden a enunciados que predominan en diversos períodos, como la caracterización de las cuestiones sociales a atender. Así, si bien aún se mantiene el enfoque

73 La frase es el título del libro publicado en castellano el 2015 y que es la traducción del *The killing fields of inequality* (1ª. Edición 2013). Las desigualdades vitales son

74 El término “daño colateral” viene del lenguaje militar que Bauman adopta para referirse a quienes viven en condiciones más drásticas de la desigualdad, los pobres y marginales, y que son los candidatos al daño colateral. (2011:27).

de la pobreza multidimensional en la literatura especializada, en la región se ha expandido la constatación de los mecanismos de exclusión y discriminación por lo que en las últimas décadas las políticas públicas apuntan en esa dirección. En contraste con los continuos esfuerzos por definiciones operativas, indicadores precisos y comparables, se ha prestado poca la atención a los contextos en los que se producen y reproducen las desigualdades. El resultado es que se refuerzan las tendencias a estandarizar y homogenizar las orientaciones de política y las estrategias, simplificando las formas de vida diversas y empobreciendo la búsqueda de estrategias diferenciadas. De tal modo que encontramos dos dinámicas: Por un lado, se ha dejado de lado la atención a los bienes y servicios públicos colectivos y masivos que formaron parte del piso común deseable en las ciudades de mediados del siglo XX y se ha adoptado programas focalizados como nichos particulares de asistencia, de tal modo que las personas y las familias deben acceder a dichos servicios a través de sus ingresos. Por otro lado, una dinámica que surge sobretodo de la agencia de la sociedad civil colocando como eje la demanda de derechos; aunque la demanda por derechos laborales se ha ido debilitando sobretodo en países con mercados laborales reducidos y segmentados, otros sectores y actores han logrado colocar nuevas demandas y derechos, como los feminismos y las poblaciones indígenas.

2. El retorno de “lo social”

Desde nuestra perspectiva el tratamiento de las desigualdades, como de la pobreza, son asuntos centrales porque está en juego la gestión de la vida misma y porque se trata de los modos en que se organizan los vínculos entre las personas, grupos y comunidades para hacerse cargo del bienestar, la convivencia y la vulnerabilidad social. Hablamos de centralidad para contrarrestar el papel residual que usualmente se otorga a lo social a nivel de las políticas, y, del carácter social del Estado.

En términos clásicos, Castel (1995) se refiere a la “cuestión social” como el modo solidario en que las sociedades atienden las vulnerabilidades en diversos contextos históricos, tanto en sociedades tradicionales como modernas. Si bien su análisis se refiere a las sociedades industriales donde el vínculo principal gira en torno al trabajo, deja las premisas para considerar su propuesta en perspectiva histórica respecto de qué y cómo se estructuran los vínculos sociales y cómo se atienden las vulnerabilidades en pequeñas comunidades o en sociedades complejas y heterogéneas. Vínculos que en el argumento de Castel son claves respecto de la viabilidad de las naciones porque aluden a la solidaridad entre los pobladores de una comunidad y al modo en que la autoridad procesa estas solidaridades. Hablamos del retorno de lo social en términos de recuperar el principio de solidaridad resignificado, pero también de recuperar el carácter social de los Estados. En épocas de globalización debemos anotar además la relevancia de las desigualdades interdependientes y las responsabilidades planetarias sobre el bienestar de la humanidad⁷⁵.

En la medida en que los ingresos son la fuente para acceder a las condiciones de vida necesarias para desplegar sus capacidades y construir sus proyectos de vida, examinaremos en la primera parte de este texto, la estructura social a partir de estratos de ingreso, que es un modo de ilustrar la configuración de las jerarquías, logros y limitaciones en la evolución de los niveles de ingreso y pobreza, mostrando así las dos caras de la medalla incluyendo datos sobre las vulnerabilidades, con datos que existen, pero se presentan con cierta ambigüedad u opacidad. En una segunda parte nos referiremos a la dinámica que surge de la agencia de la sociedad civil, vinculada, de manera específica, a las desigualdades de género, que aluden tanto a las asimetrías en las relaciones interpersonales entre varones y mujeres como a los modos en que estas asimetrías se expresan en la vida cotidiana, visibilizando experiencias consideradas privadas que se constituyen en problemas públicos y enunciados de derechos.

75 En este libro ver artículo de B. Schorr, también el texto de Braig, M.; Costa, S.; Goebel, B. (2015).

En los dos casos haremos una revisión crítica de la información como de los planteamientos conceptuales y de las principales políticas puestas en marcha. Tanto en la documentación de la tecnocracia internacional como en los aportes académicos y estudios recientes encontramos signos de alerta sobre los límites de los enfoques predominantes, como la gravedad de la situación en la que vive la mayoría de la población de América Latina, lo que hace más grave aún que no se haya dado curso a otras opciones de política, reproduciendo las políticas focalizadas y de emergencia sin poner en marcha estrategias y políticas transformativas.

En las últimas décadas, cobraron también creciente visibilidad otros mecanismos de reproducción de las desigualdades anclados en la historia de subordinación e inferiorización del “otro”, sobretodo de las poblaciones indígenas, y los procesos de racialización de grupos subalternos. En medio de la expansión de las industrias extractivas también cobraron visibilidad la depredación y contaminación del medio ambiente que incide en la vida de las poblaciones locales, sobre todo de pueblos originarios.

Las movilizaciones feministas, afrodescendientes, de pueblos indígenas, han logrado formular demandas en foros globales y contribuir a la expansión del espectro de derechos humanos incluyendo los derechos sexuales y reproductivos, la no violencia contra mujeres y niñas. Los feminismos, como las reclamaciones de las poblaciones indígenas, han confluído en foros internacionales en torno a acuerdos internacionales contra la discriminación, la demanda por los derechos sobre el territorio, etc., muchos de los cuales han cristalizado en marcos jurídicos internacionales⁷⁶.

76 Es el caso del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979.

Investigadores y organismos internacionales han señalado las limitaciones en los logros de las sociedades contemporáneas⁷⁷ así como en las nociones e indicadores usados respecto de la pobreza y las desigualdades, que privilegiaron mediciones econométricas o que se basan exclusivamente en mediciones de ingreso⁷⁸. Entre éstos hay que destacar el índice de desarrollo humano⁷⁹, que incluye mediciones de salud y educación y posteriormente indicadores diferenciados por género. Asimismo, ingresaron al lenguaje tecnocrático términos como capital social, sostenibilidad intergeneracional, y, de manera más reciente, riesgo, vulnerabilidad, dimensiones subjetivas de la pobreza, etc. A la vez, se adoptaron marcos normativos a nivel internacional con metas y objetivos de desarrollo, como es el caso de los objetivos del milenio primero y de los objetivos de desarrollo sostenible después⁸⁰.

Este texto consta de dos partes: En una primera sección abordaremos los cambios y continuidades en la estructura social en América Latina. Mostraremos la evolución de los estratos de ingreso en la segunda década incluyendo los niveles de vulnerabilidad. La estructura social refleja la estructura de oportunidades y privilegios que repercuten en la calidad de vida y en la atención a las necesidades vitales.

77 Naciones Unidas ha señalado que la “desigualdad y la pobreza son limitaciones serias de la democracia” (UNDP 2005, citado en Busso y Messina 2020, p. 433). CEPAL (2018) reclama desde diversas perspectivas la necesidad de avanzar en niveles de igualdad, en términos de lograr mayor eficiencia, estabilidad y la “reducción del conflicto” así como en términos de lograr “que nadie se quede atrás” de acuerdo a la Agenda 2030.

78 Felipe López Calva, director del PNUD en América Latina ha advertido que “hay desigualdad escondida en el Gini”, y por tanto llama la atención sobre la percepción de las personas respecto de la relevancia de la desigualdad en términos de acceso a servicios, etc. (Entrevista de Cecilia Barria, BBC News Mundo, 25 noviembre de 2019. <https://brujuladigital.net/bbc-mundo/desigualdad-en-america-latina-los-paises-en-los-que-mas-ha-disminuido-y-la-paradoja-del-que-mas-la-ha-reducido>)

79 El índice de desarrollo humano (IDH), inspirado en las contribuciones de Amartya Sen, fue adoptado desde los noventa por Naciones Unidas en el esfuerzo de incorporar variables sobre educación y salud entre otras, posteriormente se elaboró un indicador de desarrollo de género (IDG) ver al respecto UNIFEM 2000.

80 Sobre los Objetivos de desarrollo sostenible, ver UNDG (2018).

En países con Estados desprovistos de su función social, sin capacidad de ofrecer protección social a sus ciudadanos y en condiciones de fragilidad de los vínculos laborales, la subsistencia de importantes contingentes de población se sigue apoyando en las estrategias familiares, redes comunales locales y pequeños emprendimientos. Esto es particularmente relevante en algunos países de la región andina y de Centroamérica de mayor densidad étnica, menor desarrollo industrial y mayor informalidad como el Perú.

En una segunda sección nos referiremos al análisis de género, que se refiere tanto a las relaciones asimétricas entre varones y mujeres y el acceso diferenciado a recursos y oportunidades, como a los modos en que los sistemas de creencias, normas y valores configuran dispositivos de reproducción de las desigualdades y de prácticas discriminatorias. Las ciencias sociales contemporáneas como en la crítica feminista colocaron la vida de las personas en el centro de la agenda social, la sexualidad, el cuidado, las emociones, la vida cotidiana. Aquí nos remitiremos a las demandas de derecho y los principios de igualdad y de inclusión que forman parte de las nuevas generaciones de políticas públicas.

El camino recorrido en América Latina respecto de la agenda social, ha seguido varias rutas, aquí nos remitimos a dos, una que pone énfasis en las desigualdades entre estratos sociales y otra que enfatiza las desigualdades de género, rutas que muchas veces se han puesto en marcha en paralelo con pocas convergencias y muchas divergencias. Aun cuando se reconoce la multidimensionalidad de la pobreza y la interseccionalidad de las relaciones de género como un modo de tomar en cuenta las varias dimensiones de la desigualdad y sus conexiones, se mantienen las rutas paralelas. En el contexto actual, luego del fracaso redistributivo del ciclo de expansión de industrias extractivas surge la exigencia de trabajar con otros enfoques transformadores e integrales.

Tanto las mujeres como las poblaciones indígenas han aportado nuevas generaciones de derechos, reconocidos en foros internacionales, pero insuficientemente respetados a nivel nacional. En las últimas décadas además han surgido nuevos campos del conocimiento como la biopolítica que alertan sobre el poder sobre los cuerpos y las vidas, o, como la cosmopolítica, que recupera saberes, reconoce diversas formas de existencia social y de relacionamiento de seres humanos, así como imaginarios que construyen los pueblos sobre sí mismos.

La “ilusión de progreso” que moviliza familias y jóvenes, emprendedores y migrantes, se ha resquebrajado y se manifiesta una nueva conciencia que combina malestar con indignación individual y colectiva y se expresa en protestas en diversas partes de la región, tanto respecto de derechos sociales en torno a educación, por ejemplo, como respecto del manejo de los asuntos públicos y de la corrupción. De un modo u otro las élites están mostrando sus capacidades limitadas o atrofiadas para asimilar este nuevo escenario, que esperan sea pasajero para retornar al cómodo pasado y se resisten a admitir enmiendas necesarias.

¿Habrà llegado el momento de des-naturalizar las des-igualdades y de des-colonizar las mentalidades? En países como el Perú no solo se naturalizaron las desigualdades socioeconómicas, sino también la discriminación étnica y de género y el trato denigrante y violento.

3. Estratificación social, vulnerabilidades y oportunidades

Algunos países son más desiguales que otros dependiendo de los procesos políticos y de otros factores como diferentes legados culturales e históricos, discursos y experiencias de progreso e igualdad, tanto a nivel de élites como de los Estados.

La globalización neoliberal coloca a las poblaciones del mundo frente a una paradoja, autopistas de información, vínculos sociales a través de redes virtuales, a la vez que se agudizan las distancias sociales de modo abrupto. El acceso a la tecnología ofrece nuevas oportunidades, pero también da lugar a nuevas desigualdades.

Al lado de las nuevas desigualdades hay desigualdades persistentes, Tilly (2000) señala que hay desigualdades pasajeras y fluctuantes, pero se concentra en las persistentes porque permanecen a lo largo de la vida y en las formas organizacionales. Éstas aluden a las desigualdades entre grupos de pares que forman parte de la vida diaria y que están incorporados a las prácticas usuales por lo que es difícil cambiarlas, se trata de grupos definidos por categorías como mujer-varón, urbano-rural. Esta diferenciación es relevante, permite visibilizar las desventajas que enfrentan las mujeres respecto de los varones, aunque no permite historizar ni tampoco reconocer las diferencias al interior de las categorías, es decir entre mujeres o entre varones. Aquí nos referiremos a las brechas entre varones y mujeres, pero también a las diferencias al interior de las mujeres. Asimismo, nos referiremos al contexto histórico de tal modo que si bien hay desigualdades persistentes también hay pre-existentes, que se expresan en los modos en que se organizan las jerarquías y las relaciones de poder y dominio entre las personas y que existen aún antes del boom de las extractivas y que tienen carácter estructurante en la sociedad.

Planteamos como hipótesis que, aunque los niveles de pobreza fluctúan, los márgenes de vulnerabilidad persisten. En América Latina, las primeras décadas del milenio mostraban como tendencia general reducción en los niveles de pobreza y expansión de los estratos de ingresos medios; aunque los indicadores tienen limitaciones y los niveles puedan estar subestimados⁸¹, ilustran tendencias en que hay dos caras de la medalla: un lado auspicioso -declinación de la pobreza- y un lado oculto, -la

81 Temas que ha tocado H. Campodónico en el artículo de este mismo libro.

desprotección social e incertidumbre de amplios sectores- que se observa en la tendencia que siguen los datos de vulnerabilidad.

Estos márgenes de vulnerabilidad constituyen la expresión de déficits estructurales e históricos, pero también de la creciente segmentación del mercado y la informalización de la economía de tal modo que los márgenes de vulnerabilidad pueden fluctuar, pero no disminuyen. La sociedad debe lidiar con esos desafíos, con decisiones de mediano y largo aliento que las élites políticas y económicas han esquivado. En algunos países como Perú, las poblaciones del campo y la ciudad, mujeres y varones, han enfrentado con estrategias de sobrevivencia, resistencia y movilización en el día a día. En economías con mayores márgenes de asalaramiento y condiciones de mercado laboral vinculado a base productiva estable y nacional, como Chile o Argentina, los márgenes de vulnerabilidad pueden ser “fluctuantes”, de mayor o menor envergadura, pero no necesariamente impregna el resto de la economía y la sociedad; hace viable el manejo de las vulnerabilidades con políticas de corto plazo y permite espacios de negociación a los pobladores y trabajadores. Este panorama requiere una nueva economía política de mercado, la superación de la segmentación social y la recuperación del carácter social de los Estados.

4. Entre la incertidumbre y la ilusión de progreso

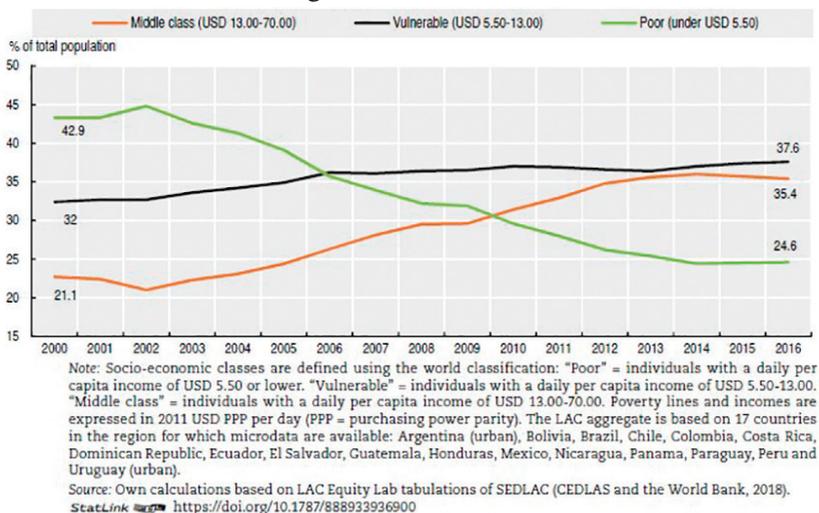
Nos referimos a la estructura social para ilustrar las jerarquías y relaciones de desigualdad entre personas y grupos de personas diferenciadas por su posición y acceso a recursos y poder. La estructura social resulta también de las relaciones desiguales de acceso a ingresos, estilos de vida y oportunidades que pueden perdurar y reproducirse. La estructura social conformada por diversos estratos⁸² no es rígida,

82 Usualmente en forma piramidal o de rombo (si los sectores medios predominan) pero también puede tener la forma de un embudo invertido si se trata de una mayoría en estratos bajos con muy reducido estrato medio.

no solo se producen desplazamientos entre estratos (movilidad social), sino que las posiciones que detentan pueden ser estables-inestables, sólidas o frágiles.

Nos aproximaremos a la estructura social en la región a través de la información disponible de estratos de ingreso para el período 2000-2016, años marcados por la expansión de las industrias extractivas y altas tasas de crecimiento del PBI en algunos países. En el gráfico N° 1 podemos observar las tendencias por grupos socioeconómicos, identificados según el nivel de ingresos. Allí se registra la reducción de estratos bajos (42.9 a 24.6%) y ampliación de estratos medios, mientras que los grupos considerados “vulnerables” pasan de 32% a 37% en la región. Es decir que a pesar de los cambios drásticos entre estratos bajos y medios los niveles de vulnerabilidad no solo se mantienen, sino que aumentan.

Gráfico N°1 América Latina: Evolución de grupos socioeconómicos por niveles de ingreso (2000-2016).



Fuente: OECD et al. (2019). *Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition* (p. 106). Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/g2g9ff18-en>.

Este contraste requiere explicación, porque la interpretación de la situación puede variar si solo tomamos en cuenta uno de los dos lados de la medalla: la evolución de los estratos de mayor pobreza o la evolución de los estratos vulnerables. Al respecto llamamos la atención sobre:

- a. Quienes salen del estrato de pobreza, lo hacen en condiciones precarias y pueden volver a caer en pobreza, hay un amplio y fluido umbral de entradas y salidas.
- b. A pesar del ciclo de expansión de las industrias extractivas se mantuvieron los márgenes amplios de vulnerabilidad.
- c. El 62% de estos sectores viven en incertidumbre y vulnerabilidad que corresponde a la suma de estratos pobres y no pobres vulnerables.

La CEPAL (2019) al analizar esta situación habla de la evolución de los estratos medios como una “zona gris” debido a la vulnerabilidad que los caracteriza, así como las dificultades e identidades que se puedan establecer en relación a la cultura de igualdad o a la cultura de privilegios.

A diferencia de la expansión de sectores de ingresos medios a mediados del siglo pasado que ingresaban a mercados laborales estables o tenía la expectativa de hacerlo, los estratos medios de esta época se ubican en campos amplios de relaciones laborales, flexibles, sin contrato ni estabilidad, en condiciones precarias e informales. Este patrón de inserción en mercados laborales, precarios e inestables, caracterizaba a la masiva incorporación de las mujeres, luego se vuelve el patrón de inserción laboral generalizado, aún si tuvieran mayores niveles de educación. Estas condiciones se agudizan en los últimos años, lo que repercute en la vida diaria y la capacidad para impulsar con éxito proyectos personales y familiares.

Mientras unos mostraban entusiastas expectativas respecto del crecimiento de estratos medios, otros eran cautelosos. La ilusión del progreso y el consumismo coexistía con la incertidumbre, la informalidad, desplazamientos internos e internacionales y en algunos casos autoexplotación. El otro lado de la medalla de este proceso es la preocupante condición de vulnerabilidad que la OECD (2019, p. 106) denomina “la trampa de la vulnerabilidad”, caracterizada por baja protección social, bajos e inestables ingresos. A comienzos del siglo XXI, hay sectores medios vulnerables en expansión que, según dicha fuente, se explican por razones externas e internas pero que reclama política pública. También debemos tener presente que las tendencias arriba señaladas han mostrado cierto estancamiento debido a la reducción de las tasas de crecimiento desde el 2012, lo que puede revertir la evolución favorable de sectores en pobreza y hacer más serio aún el alcance de las vulnerabilidades.

Esta información hubiera podido convocar a la urgencia de la atención “social” de las vulnerabilidades y la atención a favor de servicios públicos universales de parte de los Estados, recuperando el carácter social del Estado como garante de la “ciudadanía social”⁸³. Sin embargo, éstos son términos erradicados del lenguaje de las políticas públicas en la era de la globalización neoliberal, lo que genera serios vacíos sobre todo en aquellas sociedades con gran heterogeneidad estructural, informalidad y cadenas de jerarquización social étnica y de género.

En sociedades de capitalismo dependiente y excluyente, donde los modos de organización se basaron en la servidumbre, la depredación de la tierra y el desprecio por el diferente, este déficit de servicio público, de Estados desregulados, no ha hecho otra cosa que ahondar las brechas y fracturas –de desigualdades y jerarquizaciones pre-existentes- más allá de las aspiraciones y expectativas por lograr mejoras.

Un estudio sobre las desigualdades en Argentina, Kessler (2009) había identificado tendencias antes señaladas diez años previos. En Argentina, un país con uno de los más grandes mercados de trabajo y gremios laborales de la región, Kessler señalaba que se pueden observar serios contrastes: expansión de clases medias en medio de incertidumbres, con un horizonte laboral incierto; segregación que aumenta con la desigualdad y que refuerza la distancia entre diversos sectores, lo que significa menores contactos y menores solidaridades a la vez que segregación de servicios. Igualmente, que algunos indicadores mejoraban (mortalidad infantil, esperanza de vida) aunque no iban de la mano con mejoras económicas. Asimismo, afirmaba que la ampliación de las clases

83 La ciudadanía social en términos clásicos (Mashall 1997) es requisito para el ejercicio de la ciudadanía plena, se trate de economías capitalistas liberales o socialdemócratas, que los regímenes de bienestar garantizarían en las sociedades del norte, así la construcción de una base social sobre la cual se construyen los pilares del capitalismo occidental con un eje homogeneizador, las relaciones asalariadas del trabajo vía para la previsión social. ¿Cuáles son las vías en las sociedades donde ni contrato social ni contrato laboral rigen?

medias estaba vinculada con procesos de movilidad ascendente que se debería entre otros factores a la mayor incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, pero “con derroteros inestables”:

En Perú, también declinaron los niveles de pobreza y se expandieron los estratos medios en condiciones semejantes a los señalados por Kessler, pero con grandes diferencias respecto de los puntos de partida: mercado laboral reducido y con mayores niveles de inestabilidad y segmentación, con mayor informalidad, así como la colonialidad⁸⁴ de las élites, las deudas históricas ancladas en la racialización y la discriminación, menos institucionalidad pública y débiles organizaciones gremiales. La pequeña empresa, los talleres productivos y la informalidad ya eran resortes de la economía peruana antes de la flexibilización laboral en Lima y ciudades del interior del país.

La flexibilización laboral llega al polo moderno de la sociedad peruana con el ajuste y las políticas neoliberales entre los ochenta y los noventa, y, las transnacionales llegan desde los noventa al campo, a pequeños poblados que vivían en base a economías agrarias de pequeña escala y a organizaciones comunales con importantes sistemas de apoyo mutuo, aunque resquebrajadas por el conflicto armado, los desplazamientos internos.

En el Perú, el estrato inferior (pobre y muy pobre) pasó de 56 a 59 por ciento con un ingreso promedio menor de 270 dólares entre 1982 y 1993⁸⁵. En el 2013 otra fuente disponible⁸⁶ muestra que el estrato bajo representaba el 54% y el medio 30%; tendencias semejantes a las del resto de América Latina. Esta expansión suscitó diversas interpretaciones sobre

84 Nos referimos a la perspectiva de Quijano (2014) sobre la colonialidad como un patrón de poder hegemónico a nivel global, caracterizada por el eurocentrismo y la racialización de la dominación.

85 Datos de APOYO (1993), citado en Henríquez (1995, p. 298).

86 Datos de APEIM (2013) estimaciones según ENAHO 2012.

la expansión de clases medias “emergentes” vinculada a la expansión de la pequeña empresa y de los informales exitosos en Lima y provincias. Sin embargo, estas consideraciones no tomaron en cuenta la inestabilidad de los ingresos o la fragilidad de los negocios. En el Perú con mercados laborales frágiles y deficientes servicios públicos, las condiciones de vulnerabilidad antes señaladas también se siguen reproduciendo como ocurre en el resto de la región. Además, debemos tener presente que las tendencias arriba señaladas han mostrado cierto estancamiento debido a la reducción de las tasas de crecimiento económico desde el 2012 en el país, se revierten las tendencias de reducción de los sectores en pobreza y hacen más serio el alcance de las vulnerabilidades.

La flexibilidad laboral de los setenta a los noventa debilita los gremios interlocutores en el terreno de los derechos laborales, pero son las mujeres de organizaciones de bases y subsistencia las interlocutoras y defensoras del derecho a la alimentación en los noventa, organizaciones de base como comedores y vaso de leche que se expanden en situaciones críticas como la epidemia del cólera⁸⁷. Los emprendimientos se multiplican constituyéndose en la más importante fuente de trabajo e ingresos; allí podremos encontrar la esforzada inventiva que conduce al éxito, a expansión del sentido común del emprendedurismo, pero también la búsqueda del atajo y la prebenda para unos, los mecanismos de sobreexplotación para otros, o el camino a la ceja de selva para los cultivos de la hoja de coca.

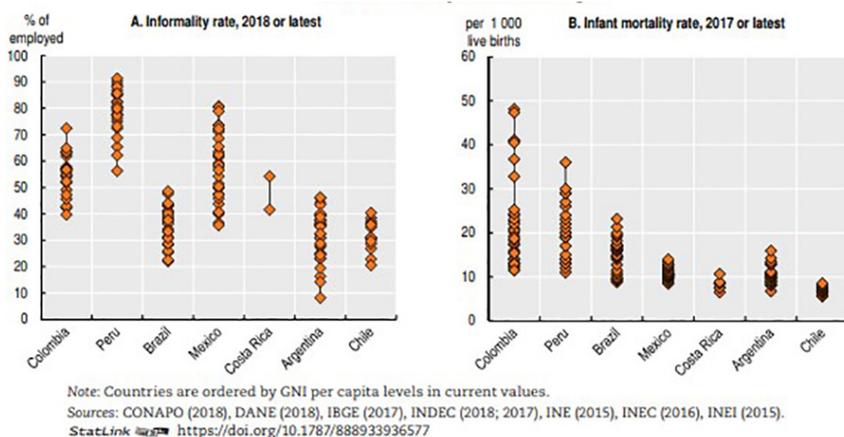
En el cuadro que presentamos a continuación vemos el peso de la informalidad en varios países de América Latina, los logros en mortalidad infantil en la región y las disparidades en la escala sub nacional. Se puede apreciar que en torno al 2018 la informalidad en el Perú muestra los niveles más altos entre los países seleccionados. Si comparamos Perú

87 En los noventa fueron las mujeres por la alimentación y en los sesenta los comuneros campesinos de Ayacucho los que se movilizan por la educación gratuita, los hitos de reclamos de derechos sociales en el país.

con Argentina podemos apreciar que a nivel subnacional en Argentina en algunos casos se llega a niveles de informalidad entre 40 y 50%, en cambio en el Perú a nivel subnacional el rango va del 50% a más del 90% de informalidad, con un patrón semejante al de Colombia que muestra rangos entre 45 y 75%.

En términos de mortalidad, si bien se han registrado importantes mejoras en todos los países analizados, aún hay niveles altos y profundas disparidades internas en Colombia y Perú, comparados con los logros de Chile y Argentina. Por ello hablamos de desigualdades pre-existentes que forman parte de la estructuración de la sociedad en base a la segmentación de los mercados laborales, de los servicios sociales y la precariedad de las condiciones de vida que limitan las posibilidades de amplios sectores de la población de llevar a cabo sus proyectos de vida personal y familiar con dignidad.

Gráfico N° 2
Disparidades sub-nacionales entre indicadores de desarrollo
seleccionados, países seleccionados de América Latina y el Caribe
 Cada diamante representa una subregión



Fuente: OECD et al. (2019). *Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition* (p. 28). Paris: OECD Publishing.

La informalidad en el Perú también se mantuvo a niveles altos entre el 2008 y 2018, según información oficial, pasando de 78.2 a 72.4 % del total del empleo, mientras que entre mujeres se mantuvo aún a más altos niveles (pasando de 82.6 a 75.3) como se puede apreciar en el gráfico a continuación.

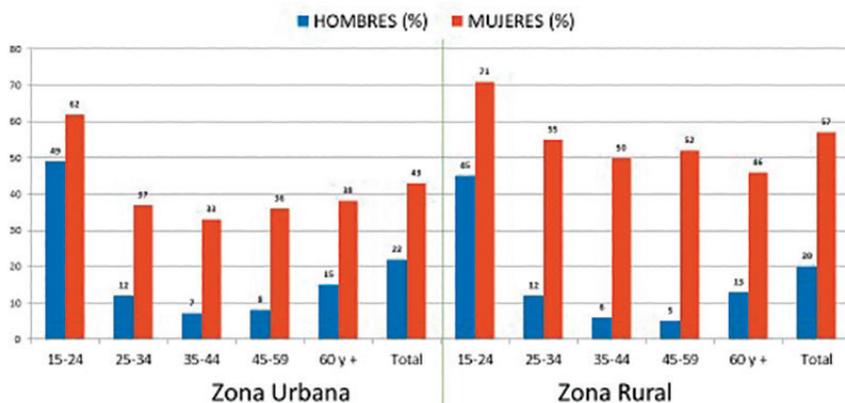
Gráfico N° 3
Perú: Evolución de la Tasa de Empleo Informal, según sexo,
2008-2018
 (Porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática: Perú: Evolución de los Indicadores de Empleo e Ingreso por Departamento 2007-2018. P. 24

Debemos agregar que a la informalidad en los mercados de trabajo se suma el hecho de que hay importantes sectores de población sin ingresos. Según datos de la CEPAL, el 2002 en la región, en zonas urbanas el 43% de mujeres no tenía ingresos, cifra que aumenta en zonas rurales al 57%, en tanto que sus pares varones presentan cifras más bajas.

Gráfico N° 4
América Latina: población sin ingresos propios por sexo y
tramos de edad, 2002
 (porcentaje con respecto al total de cada sexo)



Fuente: CEPAL (2004). *Panorama Social de América Latina 2002-2003* (p. 112). Santiago de Chile: CEPAL.

La vulnerabilidad de amplios sectores, como el acaparamiento de oportunidades y de recursos, conforman un panorama preocupante no solo por el acceso a bienes necesario sino por la exposición a mayores y más serios riesgos, en algunos casos el riesgo de la propia vida⁸⁸.

En la actualidad el nivel de informalidad en países de la región ha aumentado pero tiene diferente origen: 1) en algunos, la informalidad es una dimensión estructurante de su economía debido al limitado mercado laboral, reducido sector industrial, y por tanto la persistencia de la economía familiar y de las redes comunales en la organización de la subsistencia así como en la autogeneración de ingresos, y, 2) en otros, la informalidad se expande sobre todo debido a las políticas de flexibilización

88 Therborn (2015, p. 49) advierte que “las desigualdades matan”, al referirse a los riesgos de quienes no logran cubrir sus necesidades vitales.

laboral, pero en donde ya existían mercados laborales amplios, con sectores significativos de trabajadores en relaciones contractuales estables y con mayor desarrollo de su base productiva industrial nacional. En estos últimos casos la clase trabajadora logró colocar en la agenda de sus países el carácter social de la ciudadanía y ofrecer resistencia a las políticas de flexibilización laboral por décadas.

La heterogeneidad económica y estructural tiene entonces consecuencias en las relaciones desiguales centro-periferia, pero también resultan en la territorialización de las desigualdades y la racialización de los territorios, a lo que entonces se prestó poca atención. Es solo con la expansión de las industrias extractivas y las reclamaciones de las poblaciones originarias sobre los territorios que éstas tendrán un nuevo protagonismo como interlocutores del Estado y de las empresas transnacionales.

En sociedades estructuradas históricamente en base a la dominación colonial, la inferiorización y racialización del otro, oligarquías excluyentes y/o culturas elitistas como las latinoamericanas, las rigideces serán aún mayores y por tanto limitadas las posibilidades de los individuos. En estos casos, se pueden identificar aún bolsones de exclusión que perjudican de modo grave amplios sectores⁸⁹ anclados en históricos procesos de dominación y racialización.

En sociedades heterogéneas y complejas la estructura social y las jerarquizaciones resultan de varios procesos económicos y sociales en que se superponen las jerarquías económicas a las étnicas y de género. A las estructuras jerárquicas en las sociedades latinoamericanas antes señaladas debemos agregar que, en muchos casos, hay una gran heterogeneidad interna, más agudas en los países de la región andina y en algunos países centroamericanos. En los 70, intelectuales y órganos internacionales como la CEPAL ponían énfasis en la heterogeneidad

89 Sobre Perú ver Figueroa, Altamirano y Sulmont (1996) y Henríquez (2011)

estructural no solo para referirse a la desigual distribución del ingreso a nivel subnacional, sino fundamentalmente a los modos de organización de la producción que coexistían y el modo en que las poblaciones subsistían, con repercusiones en la heterogeneidad y segmentación del mercado laboral.

Una vez puestas en marcha a ritmo acelerado las políticas neoliberales, estas características fueron desestimadas como si fueran características del pasado o subestimadas en la suposición de que se superarían debido al “chorreo” del crecimiento económico. La heterogeneidad estructural enraizada en la organización de modos de producción tenía como contraparte laboral la marginalización de la población en términos laborales y de condiciones de vida.

Desde hace décadas el feminismo, como las poblaciones indígenas, han planteado demandas vinculadas no solo a medidas económicas sino al reconocimiento de las diferencias. Esto dio lugar a una nueva generación de derechos, pero también de políticas vinculadas a la no discriminación y a la no violencia contra las mujeres, así como a reclamos sobre el territorio y la depredación del medio ambiente que aquí solo abordaremos parcialmente.

A pesar de estar en tiempos de globalización, examinar los procesos de estratificación en la región permite tener un indicador de la estructura de oportunidades y sobre el acceso diferenciado al poder entre grupos y personas⁹⁰. Las oportunidades distribuidas desigualmente permiten también el acceso a posiciones sociales valoradas diferencialmente. Quienes están en mejores posiciones tendrán mayores oportunidades, no solo en términos de ingreso sino del acceso a servicios y de las posibilidades de llevar a cabo sus proyectos. Esta estructura de oportunidades no

90 Filgueira (2001) se refiere a la estructura social como una estructura de oportunidades. Portes y Hoffman (2003) aluden al “poder” que incluye el control sobre el trabajo de los otros.

es estática, varía a nivel de las relaciones interpersonales como de las capacidades y limitaciones de las familias y comunidades. Además los criterios de jerarquización se superponen así a la estructura social basada en diferencias de ingreso, se superponen criterios de etnicidad y género, situación en la que las mujeres indígenas quedan relegadas como el último eslabón de la cadena⁹¹.

Por otro lado, Dubet se refiere críticamente al giro que se ha producido de una perspectiva que pone el énfasis en la igualdad de posiciones a la igualdad de oportunidades, al respecto explica que la “igualdad de posiciones” se refiere al espacio social en el que se encuentran poblaciones educadas o no, varones y mujeres, de diferente procedencia étnica, etc., y para quienes se busca reducir las brechas en condiciones de vida, acceso a servicios, lo que correspondió a las políticas puestas en marcha por los estados de bienestar europeos y a las nociones de justicia redistributiva de la época. La igualdad de oportunidades, en cambio, representa un reconocimiento a la discriminación que es necesario superar pero que también supone que los individuos, en base a sus méritos, pueden ocupar cualquier posición, modelo característico de la sociedad norteamericana. La crítica de Dubet se refiere a la puesta en marcha de políticas centradas en la igualdad de oportunidades que no toman en cuenta las “diferencias sociales”, que pueden ser tales que los individuos “nunca logren atravesarlas” (Dubet 2012, p. 49). Al respecto, agrega que las sociedades que priorizan el modelo de igualdad de oportunidades serán más desiguales si no toman en cuenta también las posiciones sociales en que se encuentran los individuos.

Debemos agregar que este giro se produce en coincidencia con las políticas neoliberales y el abandono de los principios de universalidad en América Latina y, a la vez, con el reclamo de las mujeres y poblaciones

91 Marisol de la Cadena (1991) encontró en comunidades campesinas del Cusco que la mujer es considerada “más india” por los propios comuneros cuando no han tenido experiencia urbana.

indígenas por reconocimiento e igualdad en la diferencia, sobre lo que ampliaremos en la siguiente sección.

5. El carácter social del Estado y el modelo privatizador de las políticas

En América Latina se expande el modelo “privatizador” en la prestación de los servicios públicos, el carácter social del Estado es reemplazado por el carácter subsidiario que otorgaba creciente rol al mercado, replegándose en cuanto a mecanismos de regulación. En concordancia con el modelo, las políticas de carácter universal son reemplazadas por políticas focalizada, de tal modo que la política se vuelve selectiva y sumamente restringida. En algunos países de América Latina, la modificación de la estructura de derechos y responsabilidades que tiene lugar con el neoliberalismo no solo se desplaza del Estado al mercado, sino que repercute en el papel de las familias y las comunidades que en parte cubren el vacío dejado por el mercado y por la ausencia de ingresos monetarios.

Bauman explica además que lo que denominamos estado de bienestar en los países del norte, era en realidad un Estado social que buscaba poner en marcha el “orden de la igualdad que inspira confianza y solidaridad” en lugar del orden del egoísmo. El autor agrega que “Los Estados no solo dejaron poco a poco sin protección a los seres humanos frente al triple flagelo: silenciamiento, exclusión y humillación”, sino que el bienestar queda en manos de los individuos y el mercado que en esta era corresponde a la “presión concertada de los mercados globales” (Bauman 2011, p. 28).

En América Latina, desde los ochenta, se adopta como modelo predominante en políticas públicas, el “modelo privatizador”, caracterizado por: “minimalismo” en lo social, papel central del mercado en provisión de bienes y servicios, privatización de las políticas y servicios,

programas de atención a la pobreza (Arriagada 2006, p. 11). En algunos países este modelo fue reajustado en el sentido de un aumento del gasto social o de mecanismos de regulación frente a conflictos de intereses a lo largo de las siguientes décadas, incluso se registran cambios que van en la dirección de nueva institucionalidad pública para la atención de poblaciones excluidas tradicionalmente. En otros, el carácter privatizador de las políticas sociales se mantuvo e instaló como un *modus operandi* usual con escasos cuestionamientos y a pesar de haber demostrado su ineficiencia, como en el Perú.

Los estados de bienestar han sido una experiencia histórica en los países europeos que permitió la consolidación de derechos sociales básicos en sociedades capitalistas occidentales. La expansión de los mecanismos de previsión social en esas sociedades estaba vinculada a la expansión de los mercados de trabajo; así trabajo y ciudadanía formaban parte del mismo proceso donde las relaciones laborales contractuales eran el principal vínculo social, y por ello también vínculo para el ejercicio de los derechos sociales. Esta no es la situación en el caso de las mujeres, como explica Pateman, las mujeres tenían que vincularse con el Estado a partir de su condición de miembros de la familia y solo en esa condición acceder a derechos, una práctica política y concepción de ciudadanía que el feminismo contemporáneo cuestiona y redefine.

A diferencia de los países del norte, en América Latina el vínculo laboral contractual se expande de modo diferencial y segmentado. En algunos países del Mercosur el vínculo laboral contractual logró una expansión significativa en el siglo XX, donde también existen gremios laborales importantes que resisten la flexibilización laboral y donde hay menos mercado informal. En otros, es un vínculo débil no solo porque caracteriza a una parte reducida del mercado laboral, sino porque aún en el polo moderno las condiciones laborales son precarias. Por ello el nexo trabajo-derechos sociales no cristaliza para constituir una fuente de aprendizaje colectivo masivo sobre la previsión social para todos

como una garantía frente a riesgos futuros; entre los países con mercados laborales débiles el aprendizaje de derechos es una experiencia masiva a partir de la educación, como una promesa, y no como una garantía a futuro.

El repliegue del Estado en los servicios públicos, que atienden necesidades vitales explica la persistencia de las vulnerabilidades entre amplios sectores de la población de tal modo que se produce una segmentación en cuanto al acceso y calidad de dichos servicios (salud, acceso a agua y saneamiento ambiental, etc.) según los estratos de ingreso, pero también distancia geográfica, lengua nativa, etc. A pesar de que los especialistas reconocen la importancia de los recursos del Estado para brindar servicios públicos masivos se puso en marcha un proceso de privatización de servicios básicos como salud y educación que aún persiste. En este contexto, podemos apreciar el desempeño de los Estados a través del nivel de gasto público. Según un especialista (Bertranou 2015, p. 51), el nivel de gasto recomendado para atender las necesidades básicas de la población, es entre 22 y 25% del PBI⁹². Según dicha fuente, en la región andina, alrededor del 2010, Chile, Ecuador y Bolivia estaban por encima de ese nivel, en tanto que muchos países de Centro América, pero también Perú y Colombia, se ubicaban por debajo del nivel sugerido. Esto es aún más preocupante en el caso peruano porque el año de referencia registró una alta tasa de crecimiento vinculado a la expansión de las industrias extractivas. Aún en los países que tienen un nivel adecuado de gasto público las distancias en cobertura y calidad de servicios no solo han ampliado las brechas, sino que generan fracturas difíciles de superar lo que se puede observar en la evolución del acceso y la calidad a la educación, por ejemplo.

92 El autor considera que el gasto social es un buen indicador de la capacidad del estado referida sobre todo a la consolidación democrática, gasto en programas sociales y servicios públicos, etc.

En la región, la educación primaria es casi universal y la matrícula en la escuela secundaria está aumentando rápidamente. Sin embargo, las brechas socioeconómicas en la matrícula secundaria y terciaria persisten y la calidad de la educación pública se ha venido deteriorando, produciendo un desplazamiento hacia la escuela privada. Al respecto, un estudio basado en varios países de la región ha señalado que la agudización de las brechas está generando fracturas sociales cuando las posibilidades de interacciones entre diversos estratos se reducen o bloquean, dicha fuente señala que en la región un alumno perteneciente al 20% del estatus socioeconómico superior, matriculado en la educación secundaria, tiene una probabilidad seis veces más alta de compartir experiencias con otros alumnos de estatus socioeconómico superior que un alumno cuyo estatus socioeconómico pertenece al 20% inferior. En los países de la OCDE, el promedio del mismo indicador es tres veces. En Chile y Perú, el ratio se acerca a 10. La consecuencia es que los alumnos de contextos más pobres nunca interactúan con alumnos de clase media alta (Busso y Messina 2019, pp. 15-16).

CEPAL (2019, p. 30) señala, además, que en el 2017 en la región el 52% de las personas de 25 años y más pertenecientes a esos estratos medios tenían un nivel de educación inferior a la secundaria completa, considerado el nivel mínimo de educación necesario para la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza y el acceso al trabajo decente. La misma fuente señala que hay diversos tipos de vulnerabilidad, que como hemos señalado, actúan en el sentido de reproducir intergeneracionalmente las distancias sociales y las desigualdades

En la región, algunos Estados han sido caracterizados como estados fallidos⁹³, dicha calificación incluye varias dimensiones, entre ellas la capacidad de atención a las necesidades de los ciudadanos (servicios

93 Estado fallido tiene diversas connotaciones, sobre perspectivas y debates, ver al respecto Callejas (2014).

públicos y derechos sociales); esta dimensión ha tenido menos repercusión frente a otras referidas por ejemplo a la capacidad estatal respecto de la seguridad ciudadana. Está claro que tampoco los mercados –en la lógica del libre mercado- han podido atender estas necesidades, pero no debe sorprender el silencio respecto de lo que podríamos denominar “mercados fallidos”⁹⁴, que rompen la regla de la competitividad, funcionan como monopolios en donde encuentran los resquicios para ello e incursionan en áreas vitales colocando precios a la vida y la salud.

Las inequidades económicas y sociales se traducen en disparidad de oportunidades, ausencia de elementales mecanismos de protección particularmente para las mujeres y las poblaciones indígenas. Al respecto, Arriagada señala que se requiere la modificación de los “patrones de desarrollo económico”, así como el diseño de “sistemas inclusivos y de promoción de oportunidades”, afirmando que el logro de este objetivo demanda que “la política social se oriente bajo los principios de solidaridad y universalidad” (2006, p. 25).

En esta línea diversos autores sugieren repensar el principio de solidaridad, así como “rediseñar las políticas de bienestar social”, lo que ha permanecido en la segunda línea de las propuestas de política y solo se pone en agenda cuando ocurren grandes conflagraciones. Estos criterios de solidaridad y de universalidad⁹⁵ se ponen a prueba en dos ámbitos importantes de la política social: el acceso a los bienes y servicios públicos masivos (agua, saneamiento ambiental, salud) que inciden en las necesidades vitales, y, en las políticas de género destinadas a las personas y los espacios en que se desarrolla el bienestar cotidiano,

94 Usamos el término para llamar la atención sobre la repercusión de esas fallas del mercado en la vida de los ciudadanos. Por lo general, los economistas se refieren a los “fallos” del mercado, en el entendido que se pueden superar. Desde otra perspectiva, ver Stiglitz (1998) sobre el uso privado de lo público.

95 El principio de universalidad en las políticas significa que todos los ciudadanos reciban la calidad y cantidad suficiente de las protecciones considerados fundamentales (Arriagada 2006, p. 25)

que ni el mercado ni el Estado cubren adecuadamente. Aunque los Estados han dado pasos significativos en cuanto a medidas legales a favor de los derechos individuales de las mujeres, han cambiado poco las condiciones sociales generales a favor de la calidad de vida y los derechos sociales.

Por otro lado, es necesario tener presente que si bien las desigualdades se profundizan por mecanismos económicos (acceso a propiedad, ingresos, etc.) también se reproducen y profundizan por prácticas institucionales e interpersonales, sobretudo cuando en las sociedades contemporáneas se exacerba el consumismo y la competitividad debilitando los lazos familiares y comunales. Entre estas prácticas están las de segregación, discriminación o distanciamiento.

En la misma dirección Dubet afirma que los esfuerzos por la igualdad no solo requieren estrategias eficaces y capacidad de los estados, sino que deben estar acompañados de principios básicos como la solidaridad que orienten el quehacer público. En las condiciones actuales hay que replantear qué significa la solidaridad, de tal modo que no conduzca a formas de “integración homogenizantes”⁹⁶.

Tanto en sociedades del norte como del sur se ha puesto en marcha estrategias generalizadas y homogéneas que descuidan las diferencias entre personas, grupos, así como la diversidad cultural y la heterogeneidad estructural de países de la región. Al respecto, en algunos países se impone una estrategia de “integración subordinada” (Henríquez y Arnillas, 2014) sobretudo en aquellas sociedades en las que diferencias étnico-culturales son significativas con históricos mecanismos de exclusión, expropiación y tutelaje respecto de las poblaciones nativas locales. En estos casos no se trata solo de brechas,

96 Dubet en Rodrigo (2015), se refiere a la “solidaridad, pero también a “ semejanza, fraternidad”

sino de fracturas sociales que se profundizan y grandes desafíos respecto del reconocimiento mutuo y la convivencia.

Las vías para atender la pobreza y las desigualdades no son desconocidas. Por una parte, es fundamental mejorar los ingresos y condiciones de trabajo, pero en sociedades con mercados laborales reducidos, cuya subsistencia tiene como fuente principal la pequeña empresa, la economía familiar o el trabajo autogenerado, ¿cuáles son las políticas a poner en marcha? Diversos especialistas han insistido en la necesidad de inversión pública o de expansión de servicios, sobre todo en países de Centroamérica pero también en países andinos⁹⁷.

6. Desigualdades de género y gestión de la vida

Las desigualdades de género se refieren al acceso diferencial de mujeres y varones, a recursos, oportunidades para llevar a cabo sus proyectos de vida como personas autónomas y como sujetos de derecho. Los avances a nivel nacional e internacional son resultado de la demanda organizada de mujeres que incluye los colectivos feministas. En la región, las mujeres comenzaron a problematizar sus propias condiciones de existencia, desde los sesenta, visibilizando la discriminación y violencia cotidiana.

Las relaciones asimétricas entre varones y mujeres no se cuestionaban hasta mediados del siglo pasado, porque la asignación de roles domésticos a las mujeres eran considerados atributos femeninos por naturaleza⁹⁸. El mandato familiar y la moral social establecían los marcos disciplinarios y los límites que las personas no podrían cruzar en razón de su condición de sexo/género. Códigos, prácticas y estereotipos sobre lo femenino y lo masculino no solo forman parte de las relaciones familiares, sino

97 Ver Sojo (2001) al respecto.

98 Una síntesis del debate naturaleza-cultura entre M. Mead y T. Parsons en Conway et al. (1996).

que están instalados en las prácticas institucionales, en las relaciones de mercado y en el Estado.

El enfoque de género⁹⁹ y la crítica feminista muestran que las relaciones de género son relaciones de poder, que la diferencia se vuelve desigualdad y que las desigualdades de género se “naturalizan”, legitimando el estatus de inferioridad de las mujeres en general en la cultura occidental.

Nos referiremos al género en términos de eje de diferenciaciones-identificaciones en torno a las que se construyen desigualdades. Una categoría cuya genealogía se remonta a la diferenciación varón-mujer pero que incluye las diversidades sexuales. Las diversidades sexuales son una condición que exige mayor atención en las políticas públicas porque se trata de personas que son objeto de mayor y más violenta discriminación que solo en los últimos años ingresa a la agenda pública en la región.

La problematización de la identidad y la diferencia ha sido central en los estudios de género y en la experiencia de los feminismos, colocando en el centro de la agenda pública a la persona. Así se develaron asuntos que no eran considerados problemas públicos y fueron dando lugar a nuevas orientaciones de política, como veremos a continuación.

7. Diferencias, desigualdades, discriminación

Una breve síntesis, para tener presente las varias s dimensiones que confluyen en cada persona como referentes de identidad-diferenciación¹⁰⁰ y que pueden ser fuente de desigualdad:

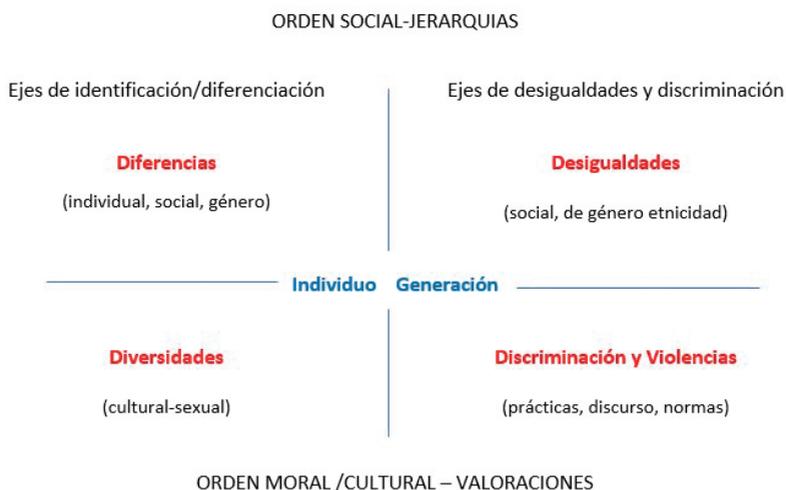
99 Género es una categoría de análisis histórica y relacional, que no solo describe situaciones, sino que tiene fuerza interpretativa.

100 M. Barret (1990) alude a tres dimensiones que conforman las identidades de las personas: de género, social, y personal. Aquí nos apoyamos en esa perspectiva ampliándola e incluyendo también el contexto y la experiencia generacional.

- a. Una primera fuente de diferenciación tiene que ver con la experiencia individual, aquella que cada uno tiene a lo largo de su vida, el mundo subjetivo, las sensibilidades y emociones, la socialización temprana en familia, relación con nuestra corporeidad, y sexualidad, la mayor o menor capacidad reflexiva sobre sí mismo y de agencia.
- b. Una segunda se nutre de la condición social, el lugar o la familia de procedencia, así como las redes y activos de que dispone, pertenencias étnicas o religiosas. No siempre se expresa en narrativas, forma parte de las pautas de comportamiento internalizadas, así como de las normas de las instituciones que nos rodean.
- c. Una tercera diferenciación se vincula a su condición de mujer o varón, dimensión que se fusiona con las otras, aun cuando a veces una de ellas tome más fuerza expresiva o performativa que las otras.

A estas tres dimensiones debemos añadir la relevancia del contexto y de la experiencia generacional. Las personas forman también parte de contextos sociales y políticos que no podemos elegir, que nos corresponden por el lugar en que nacimos o la época que vivimos. En estos contextos han cristalizado matrices culturales e históricas que definen las fronteras y mandatos respecto de la división del trabajo, de la organización familiar o de los patrones de sexualidad. A continuación, tratamos de graficar estas dimensiones y componentes en el siguiente recuadro:

Gráfico N° 5 Ejes de Diferenciación y de Desigualdad



Fuente: Elaboración propia

Las diversas generaciones de mujeres del siglo XX han experimentado cambios sustantivos en términos de los marcos jurídicos sobre sus derechos, pero también en términos de prácticas sobre la sexualidad. Las nuevas generaciones del siglo XXI no solo socializan en los ámbitos primarios de la familia y la escuela sino también en las redes virtuales, redefiniendo los modos de vivir lo público y lo privado.

La perspectiva de género advierte además sobre cuestiones a tener en cuenta en las orientaciones de política como: a) la estrecha relación entre el curso de la vida¹⁰¹ y las trayectorias familiares en el caso de las mujeres,

101 El enfoque del curso de la vida propone considerar las trayectorias como un continuum de modo que un factor que incide en un momento de la vida tendrá repercusiones posteriores. Los organismos internacionales incluyen este enfoque en diversos documentos (ONU 2018, p. 9) sobre ODS en América Latina.

b) la socialización diferencial y la división del trabajo al interior del hogar, que resulta en mayor dedicación de las mujeres a tareas no remuneradas, c) los impactos diferenciales entre varones y mujeres frente a los riesgos, conflagraciones o desastres, d) los modos en que las tareas y el cuidado no son solo una actividad sino que representan responsabilidades y obligaciones asignadas a las mujeres con una connotación emocional implícita, e) los márgenes de autonomía de las mujeres respecto de su propia sexualidad y de su participación en el espacio público.

8. Agenda de Derechos: sexualidad y cuidado

Desde mediados del siglo XX en la región la experiencia de las mujeres pasa por transformaciones aceleradas, la expansión de la educación y del mercado de trabajo en algunos casos, la expansión de las organizaciones de base y de los colectivos feministas en otros, conduce a demandas organizadas y temas de debate en la agenda pública sin precedentes. Este proceso representa el ingreso masivo de las mujeres a espacios de socialización pública primero y luego de deliberación pública, en algunos casos localizados y en otros con trascendencia nacional; en ese sentido marca un momento histórico en la experiencia de las mujeres en conjunto. Sin embargo, como hemos dicho anteriormente, también hay diferencias y desigualdades entre mujeres y entre varones, por ello las demandas de las mujeres siguen diversas rutas, con convergencias y divergencias. Asimismo es necesario tener presente la diversidad cultural en los países de la región de tal modo que los procesos de individuación y afirmación ciudadana de las mujeres campesino-indígenas se nutre de referentes del complejo modernidad/tradición¹⁰².

Entre los sesenta y los setenta, cuando la participación de las mujeres en los gremios sindicales y agrarios, así como en los partidos políticos, era

102 Ver al respecto Rivera (2004)

limitada, las experiencias de mujeres en las estrategias de sobrevivencia y en formas de organización en barrios populares era masiva. Esos años también los primeros colectivos feministas toman la palabra en nombre de las mujeres. Posteriormente, las capacidades críticas y propositivas de las mujeres y del feminismo, se diversifican y multiplican generando espacios de interlocución con el Estado y constituyendo nuevas masas críticas, desde la población afro, indígenas y colectivos de la diversidad sexual.

Los ejes temáticos que se colocaron en la agenda pública en los setenta han pasado por diversos enunciados hasta las formulaciones actuales, como reseñamos a continuación:

- a. Uno primero vinculado a lo doméstico, en términos de la alimentación y la subsistencia, que visibiliza el trabajo doméstico y de cuidado en la familia y que pondrá en evidencia posteriormente la relevancia de estas actividades al conjunto de la economía, en términos de la economía del cuidado que incluye los servicios públicos.
- b. Un segundo eje, vinculado a la violencia contra las mujeres que luego se enunciará como violencia de género para incluir las diversas formas de violencia (violaciones, acoso sexual) contra las personas por su condición de género (que incluye los colectivos LGBTI) y que puede producirse en la casa o en la calle.
- c. Uno tercero, que se refiere a la afirmación de la autonomía de las mujeres en tanto sujeto de derechos, que en una primera etapa se expresa en reconocer que los derechos de las mujeres también son derechos humanos y luego se expresa en la ampliación de los derechos con los enunciados sobre derechos sexuales y reproductivos. Un campo de derechos que también concierne a las personas de las disidencias y diversidades sexuales.

Por otro lado, en algunos países con mayor participación sindical se generan también agendas de género en el marco del trabajo sindical, vinculadas a igual trabajo igual salario, licencias de maternidad, etc. A pesar de estos avances persisten grandes inequidades entre varones y mujeres, como la brecha en el ingreso laboral y las condiciones precarias en que las mujeres ingresan al mercado laboral, tales como el ingreso laboral femenino que representa el 67% del ingreso masculino en Perú, y 62% en Ecuador y Bolivia (CEPAL, 2004).

En las últimas décadas en la región se han hecho avances notables en algunos campos como en la educación primaria y secundaria, donde se ha alcanzado la paridad; no ocurre lo mismo con la calidad de la educación ni la educación de las niñas en zonas rurales¹⁰³ y, en poblaciones afro e indígenas, también existen grandes diferencias en términos de calidad y pertinencia de la educación. A la vez, continúa la violencia contra las mujeres y las niñas, cifras alarmantes de feminicidio y agresiones contra las poblaciones LGBTI.

A nivel internacional hay cambios significativos en los marcos normativos respecto de la situación y los derechos de las mujeres y de la igualdad de género, que representan avances a nivel global en medio de capacidades irregulares de los Estados.

Entre la Primera Conferencia Internacional sobre Mujeres que se lleva a cabo en 1975 en México y la Conferencia de Beijing (1995) se produce un giro en el tratamiento de las agendas vinculadas a las mujeres, las demandas feministas y de los colectivos LGBTI. Si bien la Conferencia de México tuvo el mérito de llamar la atención de los gobiernos sobre la situación de las mujeres y las niñas, la orientación predominante buscaba promover la “incorporación” de las mujeres al mercado de

103 En el Perú solo el 22.5% de mujeres rurales (mayores de 17 años) completa la ed. Secundaria frente a 35.4 de sus pares varones (INEI – ENAHO 2016)

trabajo y al desarrollo, lo que representaba una visión tecnocrática y respondía a los límites de las estadísticas de la época en las que estaban ausentes el trabajo no pagado de las mujeres y los aportes de las mujeres a la producción en el agro.

En Beijing, los núcleos organizados del feminismo logran colocar temas como el reconocimiento de la diversidad, trato igual en la diferencia, la demanda de recursos y presupuesto a los gobiernos, etc. Desde allí se instala en el lenguaje internacional la perspectiva de género, en medio de iniciales resistencias al uso del término género, lo que se ha superado en la literatura internacional contemporánea.

Debemos llamar la atención también sobre la relevancia de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena (1993), que declara que los derechos humanos de las mujeres y las niñas son parte “Inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos universales” y de atención prioritaria para los gobiernos, que se ratifica y amplía en la Conferencia de El Cairo (1994) y de Beijing (1995)¹⁰⁴.

A nivel regional, la CEDAW sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, la División de Asuntos de la Mujeres en la CEPAL, la CIM de la OEA, han constituido instrumentos fundamentales no solo en términos del desempeño de los gobiernos, sino como modos de fomentar el diálogo entre las plataformas feminista de la región y las políticas gubernamentales.

104 Nótese que esta declaración fue adoptada más de cincuenta años después de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, (Resolución 217 de la Asamblea General, París 1942), con el objetivo de reforzarla, y a pesar de que en el artículo 2 Se señalaba que toda persona tiene derechos y libertades sin distinción alguna de “raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política...”.

En los últimos años, la igualdad de género se inscribe como parte de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS)¹⁰⁵ adoptados por Naciones Unidas. Al respecto, el ODS N° 5 referido a la igualdad de género, propone “poner fin a todas las formas de discriminación para mujeres y niñas” considerando no solo que es un derecho humano básico, sino que es crucial para el logro del desarrollo hacia el 2030, y que forma parte de los objetivos mundiales como un llamado para “poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad”. Las Naciones Unidas reconocen que la falta de oportunidades actúa en contra de los proyectos de sostenibilidad económica y social.

9. Políticas Públicas y justicia social

Mientras que el modelo privatizador antes descrito se consolidaba, las demandas de las mujeres y la agenda de género se expandía, suscitando nuevos campos e instrumentos de política, así como propuestas conceptuales, entre ellas las políticas de igualdad de oportunidades y de acción afirmativa por un lado y las políticas de prevención y atención de la violencia de género por otro.

Las contribuciones de la crítica feminista y las ciencias sociales contemporáneas llaman la atención sobre la condición de las mujeres, pero también aportan con nuevas nociones de justicia (Fraser, 1998) y cuidado (Pautassi, 2018). Las críticas al Estado patriarcal (Pateman, 2000) ponen de relieve que los estados se vinculan a las mujeres en tanto madres o esposas, es decir como miembro de familia y no en tanto persona autónoma. La ideología patriarcal se reproduce en medios tradicionales como modernos, de tal modo que en comunidades rurales

105 Los ODS fueron adoptados el 2015 como metas a lograr hacia el 2030 destinados a impulsar el progreso y asegurar el bienestar para las futuras generaciones incluyendo atención al cambio climático.

en algunos países todavía consideran que pueden disponer de las hijas como intercambio de favores. En las últimas décadas, el desarrollo de los nuevos feminismos relleva el carácter interseccional¹⁰⁶ de las desigualdades y forman parte de debates sobre alternativas sistémicas al desarrollo capitalista neoliberal incluyendo la recuperación de saberes locales y cosmovisiones de las poblaciones originarias. En las políticas gubernamentales también encontramos enunciados que aluden a la interseccionalidad y los múltiples ejes de discriminación¹⁰⁷ que experimentan las mujeres aunque no disponemos de balances que permitan apreciar los logros.

En el contexto de la expansión de industrias extractivas y del cambio climático ha cobrado fuerza un nuevo campo de políticas vinculadas con los problemas de contaminación, preservación del medio ambiente y cambio climático que afecta de modo directo a pequeños poblados y comunidades de poblaciones indígenas en muchos países de la región. En América Latina, como en otras partes del mundo, las mujeres son las cuidadoras de las semillas y de la biodiversidad, participan activamente en la defensa de los territorios de sus comunidades y preservan prácticas medicinales tradicionales. A pesar de que existe cada vez más evidencia de cómo la contaminación de ríos y lagunas está afectando a las mujeres y niños que viven el día a día en las comunidades, se hace poco aún al respecto¹⁰⁸.

Las brechas de género y las desventajas en que se encuentran las mujeres en el mundo y en la región han dado lugar a un conjunto de

106 La interseccionalidad da cuenta de la forma como son experimentadas en la misma persona raza y género, clase y género y la consubstancialidad de estas relaciones para los grupos sociales involucrados (Viveros, 2016).

107 La Política Nacional de Igualdad de Género del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables del Perú (2018) alude a la discriminación estructural y la confluencia de múltiples formas de discriminación.

108 Sobre las defensoras del medio ambiente y la vida de las mujeres en zonas de contaminación ver Silva-Santisteban (2019), y Delgado y Martínez (2020).

políticas e instrumentos, entre ellas: las de igualdad de oportunidades, de cuidado, de no violencia y no discriminación. Aquí nos referiremos brevemente a algunas de ellas, enfatizando los principios generales que las guían.

Desde la perspectiva de género el principio de igualdad deberá “hacer posible que las mujeres detentan mayor autonomía y poder”, superando el desequilibrio de género existente (Benavente y Valdez 2014, p. 6). La misma fuente afirma que existe un vínculo entre igualdad y justicia social, que permite articular la dignidad y el bienestar de las personas de modo que la ciudadanía sea efectiva. En el ámbito jurídico se afirman los derechos y la estructura económica y política debe permitir que se efectivicen. Es necesario agregar que el principio de igualdad, exige que “a todas las personas se las trate como iguales, es decir, implica derechos plenos para las mujeres y en este sentido la justicia de género coincide con la justicia social”¹⁰⁹. Asimismo, que la justicia de género considera el principio de la igualdad diferenciada, que reconoce el lugar históricamente menoscabado de las mujeres en las distintas esferas de funcionamiento social.

Como sabemos lamentablemente los avances en términos de justicia de género y justicia social¹¹⁰ no van al mismo ritmo, generando continuos vacíos, omisiones. En términos históricos, en países como Perú existe una larga deuda social acentuada por el modelo privatizador que aquí se puso en marcha de modo más radical. Los déficits de ingreso, servicios colectivos de cuidado, etc., son compensados por las familias y las redes comunales, y al interior de ellas por las mujeres con su propio trabajo.

Respecto de las políticas del cuidado, que se expresaron en una primera etapa como una reivindicación del reconocimiento del trabajo no

109 Citas de CEPAL (2010, p. 42) en Benavente y Valdes (2014).

110 Hablamos de justicia social en el sentido de Fraser (1998) para referirse a las políticas del reconocimiento, la redistribución y la representación.

pagado de las mujeres en el hogar, han cobrado relevancia al enunciarse como una “economía” del cuidado de tal modo que no solo se refiere a las actividades de cuidado de la mujeres en el hogar, sino al papel del cuidado en el quehacer público, a las políticas gubernamentales vinculadas al cuidado como la provisión pública de servicios de cuidado y su regulación. A nivel internacional, el 2007 se reconoció el cuidado como “derecho”¹¹¹: los gobiernos, en diálogo con la sociedad civil, asumieron el compromiso de “formular y aplicar políticas de Estado que favorezcan la responsabilidad compartida equitativamente entre mujeres y hombres en el ámbito familiar”, reconociendo la importancia del cuidado y del trabajo doméstico para la reproducción económica y el bienestar de la sociedad, superando estereotipos. Para Pautassi (2018, p. 731), el cuidado como derecho visibiliza el vínculo productivo-reproductivo y hace efectivo el “principio de igualdad” en la organización del trabajo en el hogar.

En cuanto a las políticas de no violencia, se ha producido una evolución importante en los enunciados. La violencia de género, se refiere a la violencia contra las mujeres dirigida a ellas en tanto que mujeres, es decir en su condición de género, e incluye la violencia contra otras personas por su condición de género e identidad sexual. Es una noción que no se restringe a los actos individuales, sino que llama la atención sobre el carácter social y cultural anclado en prácticas sistemáticas cotidianas, e institucionalizadas. La CEDAW con el término violencia contra las mujeres en base al género, pone en evidencia las causas y los efectos relacionados con el género de dicha violencia, y, la noción de la “violencia como problema social más que individual, que exige respuestas integrales, más allá de aquellas relativas a sucesos concretos, autores y víctimas y supervivientes” (Recomendación No. 35, 2017).

111 Consenso de Quito, en el la X Co: Primer acuerdo de “reconocimiento del cuidado como derecho” Consenso de Quito, marco de la X Conferencia Regional de la Mujer (2007).

En los últimos años hay una situación alarmante respecto de la ocurrencia de feminicidios, la violencia contra niñas y adolescentes (acoso y bullying), asimismo respecto de la confluencia de múltiples formas de violencia: violencia política en contextos de conflictos armados, conflictos por el territorio que atentan contra la vida de defensores de derechos humanos, defensores ambientales entre ellos mujeres¹¹². Y, también hay un campo de debate sobre las políticas en torno a los derechos sexuales y reproductivos en la currícula educativa, lo que se pone de manifiesto en toda la región desde el 2016¹¹³. Luego de más de dos décadas de políticas contra la violencia también se requiere balances sobre lecciones aprendidas en este campo¹¹⁴ a nivel nacional, y, tener en cuenta los marcos de protección internacional de los defensores de derechos.

10. Reflexiones finales

En este texto nos hemos referido a las tendencias macro en la sociedad donde no solo persisten las desigualdades, sino que hay vulnerabilidades que se reproducen, lo que hace dudar sobre la solidez de las mejoras de ingreso y de la movilidad social ascendente. A pesar de esta incertidumbre, la población aspira al progreso que tiene diversas expresiones en las sociedades latinoamericanas y que se sintetiza en el papel de la educación en los setenta y de emprendurismo en los noventa.

Sin embargo, en este texto, no hemos podido abordar las dimensiones subjetivas de las desigualdades, aspiraciones, promesas, frustraciones y proyectos. De una generación a otra hay cambios culturales y subjetivos muy marcados, que tienen que ver con los contextos y las épocas que corresponde vivir a cada una.

112 Ver Santisteban (2017)

113 Ver Motta (2018)

114 Estudio reciente da cuenta de las “brechas de implementación” de las políticas de prevención de la violencia en el Perú (Rousseau, et al., 2019).

Hemos querido ilustrar cómo la evolución del crecimiento económico de las últimas décadas en las regiones trajo la ilusión de mejoras en ingreso y calidad de vida que no son sostenibles. El sobredimensionamiento de los cambios en los niveles de ingreso escondía las profundas desigualdades que se expresan en organizaciones jerárquicas y fracturas sociales, de modo tal que amplios sectores de la población no solo siguen en condiciones de vulnerabilidad, sino que aún las mejoras entre sectores medios ofrecen un panorama de incertidumbre sobre sus perspectivas y proyectos.

A la vez, las desigualdades no son un ejercicio estadístico, si bien, los datos ilustran brechas y tendencias es necesario tomar en cuenta los procesos macro y las experiencias y formas de organización y gestión de la vida de diverso tipo. Por ello hablamos de situaciones heterogéneas que reclaman estrategias diferenciadas. Al respecto, no se debe descuidar la atención a las necesidades vitales, éstas requieren la intervención del Estado pues solo la acción pública puede llevar a cabo las políticas de servicio público colectivas necesarias (saneamiento ambiental, salud, protección de los territorios de la contaminación, etc.) lo que llegó a ser un tabú bajo el modelo privatizador de los ochenta que se consolidó en la región

Por último, la perspectiva de género, al colocar a la persona en el centro de atención, enfatiza el principio de igualdad y el respeto a los derechos humanos, reclamo que concierne a la región y a toda la humanidad. La crítica feminista y la perspectiva de género aportan a la agenda social desde dimensiones como el cuerpo, lo doméstico, el cuidado de la naturaleza, la prevención de la violencia, en lo que están involucradas las condiciones materiales de nuestra existencia, pero también las dimensiones emocionales y subjetivas, los afectos, el miedo, la incertidumbre. En este sentido la perspectiva de género no solo se refiere a la situación y condición de las mujeres sino a los modos en que vivimos y experimentamos nuestra existencia todos los seres humanos,

nos respetamos, valoramos y compartimos expectativas y proyectos. Y en este sentido es una perspectiva necesaria para la convivencia humana y para la construcción de un nosotros.

Esto es más evidente en tiempos de globalización y pandemia, donde las desigualdades son interdependientes y los agentes económicos y políticos con capacidad de decisión sobre la vida de pueblos a nivel local son transnacionales, poniendo en juego grandes asimetrías de poder. Abordar estos asuntos sociales requiere recuperar la solidaridad como principio universal en acciones cívicas y solidarias y orientación social del Estado y del mercado que haga nuestras naciones y el mundo uno viable.

Bibliografía

- Altamirano, T. ; Figueroa, A.; Sulmont, D. (1996). Exclusión Social y Desigualdad en el Perú. Organización Internacional del Trabajo (Instituto Internacional de Estudios Laborales).
- Arriagada, Irma (2006). Cambios de Políticas Sociales, políticas de género y de familia. *Serie Políticas Sociales*, número 119.
- Asociación Peruana de Empresas de Inteligencia de Mercados (2013). Niveles Socioeconómicos 2013 (presentación en PPT, lámina 7). Recuperado de: <http://apeim.com.pe/wp-content/uploads/2019/11/APEIM-NSE-2013.pdf>
- Barret, Michele (1990). El concepto de la Diferencia (Traducción de Martha Lamas). *Debate Feminista N° 2*, pp. 311-326.
- Bauman, Zygmunt (2011). *Daños Colaterales, Desigualdades sociales en la era global*, México: FCE.
- Benavente, María Cristina y Alejandra Valdez (2014). *Políticas públicas para la Igualdad de Género. Un aporte a la autonomía de las mujeres*. CEPAL: Santiago de Chile.
- Bertranou, Julián (2015). Capacidad estatal y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas, número 4*, pp. 37-59.
- Braig, M.; Costa, S.; Goebel, B. (2015). Desigualdades sociales e interdependencias globales en América Latina: una valoración provisional. En Marianne Braig, et. al. (Eds.), *Desigualdades en un Mundo Globalizado* (pp. 21-47). Lima: CISEPA PUCP, DesiguALdades.net.
- Busso, Matías y Julián Messina (Eds.) (2020). *La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- CEPAL (2019). *Panorama Social de América Latina 2019*.
- CEPAL (2018). *La ineficiencia de la desigualdad*. Trigésimo séptimo período de sesiones de la CPAL. La Habana: CEPAL.
- CEPAL (2004). *Panorama Social de América Latina 2002-2003*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Conway, J.; Bourque, S; Scott, J. (1996). El concepto de género. En M. Lamas (Comp.), *El género. La construcción cultural de*

- la diferencia sexual* (pp. 21- 33). México: Universidad Autónoma de México y PUEG.
- De la Cadena, Marisol (1991). Las mujeres son más indias, Etnicidad y Género en una comunidad del Cuzco. *Revista Andina, año 9, número 1*.
- Delgado, Deborah y Vania Martínez (2020). *En un ambiente tóxico: ser madres después de un derrame de petróleo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, Oxford, OXFAM.
- Dubet, Francois (2012). Los límites de la igualdad de oportunidades. *Nueva Sociedad, número 239*, pp. 42-50.
- Filgueira, Carlos (2001). La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina. *Serie políticas Sociales de la División de Desarrollo Social CEPAL, número 51, año 2001*.
- Fraser, Nancy (1998). La Justicia Social en la época de la política de la identidad. *Contextos, número 4*. Lima: PEG-PUCP.
- Henriquez, Narda y Gina Arnillas (2014). De pequeñas a grandes minorías: Poblaciones indígenas en Loreto y afectados por la violencia política en Ayacucho. En Narda Henriquez (Coord.), *Conflicto social en los Andes. Protestas en Perú y Bolivia*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Henriquez, Narda (2011). Comentarios, Panel sobre Conflictos sociales en el Perú, Aula Magna 2010. En Efraín González de Olarte (Ed.), *Crecimiento y Desigualdad: Conflicto Social y Gobernabilidad* (pp. 155-165). Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Henriquez, Narda (1995). La sociedad diversa, hipótesis y criterios sobre la reproducción social. En Gonzalo Portocarrero y Marcel Valcárcel (Eds.), *El Perú frente al siglo XXI* (pp. 289-319). Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Perú: Evolución de los Indicadores de Empleo e Ingreso por Departamento 2007-2018.
- Jelin, Elizabeth (2014). Desigualdades de clase, género y etnicidad/raza. *Working paper, número 73*. Berlín: DesiguAldades.net.

- Kessler, Gabriel (2009). *Exclusión y desigualdad, ¿nociones útiles para pensar la estructura social argentina?*. Artículo presentado en el Seminario “Reactualización de los Debates sobre la estructura y la movilidad social” en FONCyT, Buenos Aires (13 de noviembre 2009).
- Marshall, Thomas Humphrey (1997). Ciudadanía y Clase Social. *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, número 79, 1997, pp. 297-346.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2018). Política Nacional de Igualdad de Género.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2016). Violencia Basada en Género, marco conceptual para las Políticas Públicas y la Acción del Estado.
- Motta, Angélica y Oscar Amat y León (2018). Ideología de género, fundamentalismos y retórica del miedo. En Ana Cristina Gonzales Vélez, Castro Laura, et al., *Develando la retórica del miedo de los fundamentalismos. La campaña “con mis hijos no te metas” en Colombia, Ecuador y Perú* (pp. 93 a 139). Lima: Flora Tristán.
- OECD et al. (2019). *Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition*. Paris: OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) OECD et al. (2019), *Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9ff18-en>.
- Pateman, Carol. (2000). El estado de bienestar patriarcal. *Contextos*, número 5. Lima: PUCP/DEG
- Pautassi, Laura (2018). El cuidado como derecho. Un camino virtuoso, un desafío inmediato. *Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo LXVIII, Número 272, Septiembre-Diciembre 2018*, pp. 717-742.
- Portes Alejandro y Kelly Hoffman (2003). Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal. *Serie políticas sociales*, número 68, año 2003.

- Quijano, Aníbal (2014). Buen Vivir entre el Desarrollo y la Descolonialidad del poder. En Aníbal Quijano (Ed.), *Des/Colonialidad y Buen Vivir, Un Nuevo Debate en A. Latina* (pp.19-33). Lima: Universidad Ricardo Palma.
- Rivera, Silvia (2004). La noción de ‘derecho’ o las paradojas de la modernidad postcolonial: indígenas y mujeres en Bolivia. *Revista Aportes Andinos*, número 11, pp. 1-15.
- Rodrigo, Lucrecia (2015). Reseña del libro de F. Dubet ¿Por qué preferimos la desigualdad (aunque digamos lo contrario)? *Identidades*, número 9, año 5, diciembre 2015, pp. 130-133.
- Rousseau S.; Dargent, E., Escudero, A. (2019) *Rutas de atención estatal a las víctimas de género. Entre legados e innovaciones. Informe final de Proyecto de investigación*. Lima: CIES / PUCP.
- Silva-Santisteban, Rocío (Ed.). (2019) *Mujeres indígenas frente al Cambio Climático*. Lima.
- Sojo, Ana (2004). *Vulnerabilidad social y Políticas Públicas*. México: CEPAL, Unidad Social.
- Stiglitz, Joseph (1998). The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 12 (2), pp.3-22.
- Stolcke, Verena. (1999). Sexo es a género lo que raza es a etnicidad. *Cuadernos para el Debate*, número 6, pp. 5-32.
- Therborn, Göran (2015). *La desigualdad mata*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tilly, Charles (2000). *La Desigualdad Persistente*. Buenos Aires: Manantial.
- UNDG: Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo (2018). *Desafíos y Estrategias para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Panamá.
- Vegoya, María Viveros (2016). “La interseccionalidad. Una aproximación situada a la dominación”. *Debate Feminista*, número 52, pp. 1-17.
- Zapata, John (2014). La Teoría del Estado fallido, entre Argumentos y disensos. *Revista de Relaciones Internacionales, estrategia y seguridad*, volumen 9, No.1, enero-junio 2014, pp.87-110.

IMPACTOS DE LAS ESTRUCTURAS DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL SOBRE LAS DESIGUALDADES SOCIOAMBIENTALES: UN ANÁLISIS DESDE EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE SEIS PAÍSES ANDINOS

Manuel Eduardo Góngora-Mera

Resumen

La estructura de organización territorial que adopta un país tiene efectos sustanciales sobre la manera en que se configuran desigualdades socioambientales asociadas a actividades extractivas, dado que las reglas de organización territorial distribuyen las competencias y derechos de dominio, control y uso sobre los recursos naturales entre el orden nacional y los órdenes subnacionales. Además, según como se defina qué unidades pueden alcanzar el estatus oficial de entidad territorial (*v. gr.* territorios indígenas y afrodescendientes) y qué

niveles de autonomía posee cada orden subnacional, mayor o menor será su participación en decisiones distributivas de costos y beneficios. El objetivo de este artículo es brindar un panorama comparado sobre el modelo de organización territorial —federal, unitario o regional— a la luz de las constituciones de países andinos seleccionados y la distribución vertical y horizontal de derechos y competencias entre el orden nacional y los órdenes subnacionales en materia de recursos naturales, considerando en particular casos en los que territorios étnicos han sido reconocidos constitucionalmente como entidades territoriales.

1. Introducción

En una publicación anterior (Góngora Mera, 2015, p. 165) he propuesto definir las desigualdades socioambientales como la distancia entre las posiciones que ocupan personas o grupos de personas en el contexto de un acceso jerárquicamente ordenado a bienes socioambientales —recursos naturales y rentas que estos recursos producen— y a recursos de poder relacionados con la naturaleza —*v. gr.* derechos de uso de la tierra, derechos de propiedad sobre recursos renovables y no renovables, control del subsuelo, derechos de acceso a la justicia ambiental, derecho de consulta previa, información relativa a la explotación de recursos naturales, etc.—. Este acceso a bienes y recursos de manera jerarquizada se asocia genéricamente a la distribución desbalanceada de los beneficios —*v. gr.* regalías, rentas, impuestos— o de los costos y riesgos —*v. gr.* contaminación, deforestación, desertificación y otros daños ambientales, etc.— derivados de la mercantilización de la naturaleza. Ya que las reglas intraestatales de distribución de costos y beneficios en gran medida están consagradas en las constituciones y legislaciones relativas a las funciones y competencias de los distintos órdenes territoriales en que se divide el

Estado, hay razones de peso para un análisis de derecho constitucional que contribuya a teorizar las desigualdades sociales que estas reglas causan al interior de los Estados. Por definición, las reglas de ordenación territorial producen un acceso jerarquizado a bienes y recursos entre el nivel nacional y los niveles subnacionales, con lo cual tienen incidencias en los recursos disponibles de cada uno de estos órdenes; esto significa a su vez diferencias en el poder de gasto y disparidades en las capacidades institucionales, lo que repercute necesariamente en la implementación asimétrica entre escalas según los niveles de eficiencia y el control de los recursos —*v. gr.* corrupción, captura de instituciones por élites locales, corrupción, etc.—. Para el caso concreto de las desigualdades socioambientales, la estructura de organización territorial tiene efectos sustanciales sobre la manera en que se configuran estas desigualdades en al menos dos ámbitos: 1) desigualdades asociadas a actividades no extractivas que generan costos socioambientales, ya que las reglas de organización territorial definen los órdenes que deben ocuparse de la protección de los ecosistemas y distribuyen los recursos fiscales con los que cada orden puede contar para asumir esta función; y 2) desigualdades asociadas a actividades extractivas, dado que las reglas de organización territorial distribuyen las competencias y derechos de dominio, control y uso sobre los recursos naturales entre el orden nacional y los órdenes subnacionales; además, según como se defina qué unidades pueden alcanzar el estatus oficial de entidad territorial —*v. gr.* territorios indígenas y afrodescendientes— y qué niveles de autonomía posee cada orden subnacional, mayor o menor será su participación en decisiones distributivas de costos y beneficios. El presente artículo se concentra en el ámbito de las desigualdades socioambientales asociadas a actividades extractivas.

El objetivo de este artículo es brindar un panorama comparado sobre el modelo de organización territorial a la luz de las constituciones de seis países andinos —Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y

Perú— y la distribución vertical —primera sección— y horizontal —segunda sección— de derechos y competencias entre el orden nacional y los órdenes subnacionales en materia de recursos naturales, considerando en particular casos en los que determinados territorios étnicos —ante todo indígenas— han sido reconocidos constitucionalmente como entidades territoriales —tercera sección—

Los países del área andina representan casos de estudio ideales para analizar los efectos de la organización territorial en la configuración de desigualdades socioambientales asociadas al extractivismo. Primero, por su larga historia de extractivismo. Desde la conquista y colonización española, la extracción de minerales —oro, plata, cobre— y posteriormente de hidrocarburos ha jugado un papel central en las economías de estos países. No se pueden entender las dinámicas de ocupación territorial de los españoles, los sistemas de explotación laboral —*v. gr.* encomiendas, reducciones de indios, esclavización de africanos—, los impactos ambientales, el apogeo o crisis económica de las localidades, y en general los conflictos y las luchas sociales en el área andina sino se tiene en cuenta el papel que jugó la minería en toda la empresa colonizadora. Aparte de los yacimientos de plata en México, la gran mayoría de yacimientos auríferos y argentíferos descubiertos por los españoles fueron en el área andina; entre otros, en Popayán (1538), los lavaderos de Marga Marga (1545, cerca de Santiago de Chile), Buriticá (1546, al norte de Medellín), Chachapoyas (1560, Perú), y Zaruma (1560, Ecuador). Pero sin lugar a dudas, el más importante de estos descubrimientos fue el cerro Rico de Potosí en el Alto Perú (1545), por su impacto socioambiental en Sudamérica, y por sus implicaciones económicas en Europa e incluso en Asia. Lo que hoy conocemos como España, a principios del siglo XVI era una pequeña economía con un mercado interno equivalente a la mitad de la población de Francia, y con un comercio exterior concentrado en la exportación de materias primas; gracias a las enormes ganancias derivadas de la extracción de metales preciosos en América, se fue consolidando en el mediano plazo

como potencia europea y como imperio minero de alcance global, con rutas de intercambio de oro y plata entre el Atlántico y el Pacífico (cf. Góngora Mera, Vera Santos & Costa, 2019, pp. 80-81). Al finalizar la colonia, hubo una progresiva diversificación de las economías andinas (especialmente en el sector agrícola y ganadero, y en menor medida en manufacturas), pero en general las actividades extractivas siguieron teniendo un peso significativo en el conjunto de la producción nacional. Aún hoy, los hidrocarburos y minerales usualmente superan el 50% de las exportaciones anuales en Bolivia, Chile, Ecuador, Colombia y Perú.

Un segundo factor que hace relevante el estudio de los países andinos es la variedad de modelos de organización territorial que han adoptado. Por una parte, tienen una historia colonial común, lo que los lleva a compartir *path dependencies*, es decir, problemas de restricción en sus opciones de alterar patrones de ordenamiento territorial que fueron concebidos para el beneficio de los colonizadores y según los intereses extractivos de la corona española —básicamente, siguiendo las rutas de transporte de minerales desde los yacimientos hacia las costas para su embarque hacia España— y no según criterios demográficos o geográficos. Por otra parte, cada país ha adoptado modelos muy particulares de ordenamiento territorial para tratar de corregir esas dependencias de trayectoria. Vale la pena comparar estos modelos e identificar cuáles son más idóneos para contrarrestar desigualdades socioambientales. Esto nos lleva a un tercer criterio de selección de los países andinos: su desarrollo constitucional reciente. Las reformas que se han producido en Colombia (1991), Perú (1993), Argentina (1994), Ecuador (2008) y Bolivia (2009) nos permite analizar la implementación de procesos de descentralización y regionalización que tienen impactos notables respecto del régimen constitucional aplicable a los recursos naturales. En particular, en Colombia, Ecuador y Bolivia se ha reconocido constitucionalmente la posibilidad de incorporar territorios étnicos dentro de la organización político-administrativa del país, por lo cual vale la pena explorar esta figura y sus potenciales efectos sobre el tema que nos ocupa.

2. Organización territorial y distribución vertical de derechos y competencias sobre recursos naturales

La forma de Estado o el modelo de organización territorial es uno de los elementos nucleares que definen y caracterizan al ente estatal, y generalmente aparece consagrado en el preámbulo y en los primeros artículos de la Constitución. En el área andina, este es el caso de las constituciones de Argentina —preámbulo y artículo 1, donde se define a la Nación Argentina como una federación compuesta por provincias—, Bolivia —preámbulo y artículo 1, donde se define como Estado Unitario Plurinacional Comunitario, descentralizado y con autonomías—, Chile —artículo 3, que define al Estado de Chile como unitario, con administración funcional y territorial descentralizada o desconcentrada—, Colombia — artículo 1, que define a Colombia como un Estado social de derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, y con autonomía de sus entidades territoriales—, y Ecuador — artículo 1, que define a Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia, unitario y plurinacional, gobernado de manera descentralizada—. La única excepción es la Constitución peruana, que efectúa esta caracterización en un articulado posterior: en el título II, capítulo I — sobre el Estado, la Nación y el Territorio—, artículo 43, definiendo a la república del Perú como unitaria y descentralizada. Según el grado de autonomía y la distribución vertical de competencias a los entes subnacionales, contemporáneamente se pueden distinguir al menos cuatro formas de Estado en el área andina:

- a. *Unitario centralista desconcentrado*: en el que el Estado solo tiene un centro de decisiones políticas, que asume todas las competencias y funciones de poder, pero que puede transferirlas a órganos jerárquicamente subordinados carentes de autonomía; en buena medida este es el modelo que más se acerca al adoptado por el Estado chileno.
- b. *Unitario descentralizado*: en el que se produce una transferencia

de funciones y competencias administrativas del gobierno central hacia entidades subnacionales, bajo su tutela, pero con cierto grado de autonomía —patrimonio propio, potestades reglamentarias y ejecutivas, y autoridades elegidas por voto popular—; este es el caso de Colombia y Perú, con fuerte influencia del modelo francés de *départements*.

- c. *Unitario regional o autonómico*: en el que además se reconocen facultades legislativas a entes autónomos subnacionales en el ámbito de su jurisdicción y competencias, incluyendo por ejemplo regulaciones propias en materias impositivas; la autonomía de las unidades subnacionales de mayor nivel es de carácter político —autogobierno sin tutela del poder central—, mientras que la de las unidades locales es administrativo. Este modelo se inspira en el proceso de regionalización de España a través de comunidades autónomas, que en cierta medida pretenden implementar Bolivia¹¹⁵ y Ecuador¹¹⁶ desde sus reformas constitucionales más recientes.
- d. *Federal*: en el que además las unidades subnacionales más importantes pueden dictar sus propias constituciones, como en el caso de las provincias de Argentina,¹¹⁷ con marcada

115 Cf. Constitución de Bolivia, artículo 272: “La autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones”. Cf. además: artículos 70-71 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización de 2010.

116 Cf. Constitución del Ecuador, artículo 240: “Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales [...]”.

117 Cf. Constitución de Argentina, artículo 5: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”; artículo 123: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden

influencia del modelo de estados federados de la Constitución de Estados Unidos.

El siguiente cuadro ilustra estas cuatro formas ideales de Estado desde una perspectiva acumulativa e incremental de competencias y autonomía a favor de los órdenes subnacionales.

Cuadro 1

Constitucionales				FEDERAL
Legislativas			REGIONAL	
Ejecutivas/ administrativas		UNITARIO DESCENTRALIZADO		
Fiscales y deliberativas	UNITARIO CENTRALISTA			
Competencias	<i>Autonomía formal</i> cabeza de gobierno central designa las autoridades locales	gobiernos locales elegidos localmente	autonomía legislativa subnacional	autonomía constitucional subnacional

Cada uno de estos tipos ideales tienen consecuencias estructurales sobre los principios de distribución de competencias entre los distintos órdenes territoriales y tienden a generar distintas formas de disparidades verticales —entre entes territoriales de diferente nivel— y horizontales —entre entes territoriales del mismo nivel— derivadas del dominio y uso de recursos naturales. A un extremo de las opciones se encuentra el Estado unitario centralista, que estructuralmente concentra el dominio y competencias sobre los recursos naturales de todo el país en la capital política, con lo cual tiende a generar desigualdades verticales entre el centro y los órdenes subnacionales; sin embargo, en principio debería tener mejor capacidad para compensar equitativamente este

institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

efecto de concentración a través de mecanismos de distribución de los beneficios hacia todas las regiones, ya que la mayor parte de estos beneficios entran al presupuesto nacional. En el otro extremo se encuentra el Estado federal, que estructuralmente debería evitar una concentración económica y de competencias en la capital política, pero tiende a fragmentar los beneficios, ya que cada estado federado tiene dominio y control sobre sus propios recursos, generando desigualdades horizontales entre estados federados con recursos naturales y aquellos que carecen de estos recursos. Incluso entre estados federados con recursos naturales se pueden generar desigualdades derivadas de diferencias en los marcos regulatorios propios, *v. gr.* por el monto de impuestos locales, o los beneficios fiscales para la atracción de inversión extranjera, etc. (Beramendi, 2012). Entre estos dos extremos se encuentran diversas opciones que mezclan características de ambos modelos. El Estado regional propone un balance entre el Estado unitario y el federal, en la medida que intenta reducir la concentración de los beneficios en la capital promoviendo un mayor control y gestión de beneficios sobre recursos naturales a la más alta escala subnacional, y a la vez mantiene ciertos mecanismos de distribución equilibrada de los beneficios desde el nivel central. Por supuesto, en el caso de los países andinos, estos tipos ideales deben ser analizados sobre la base de las realidades constitucionales de cada Estado y del peso del extractivismo en el conjunto de las actividades económicas de cada país, como se efectuará a continuación.

Entre los países andinos, Chile puede considerarse el ejemplo más cercano al ideal de un Estado unitario centralista, en el que no solo el nivel central es el dueño de los recursos naturales y del subsuelo —en particular, tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, depósitos de carbón e hidrocarburos y demás sustancias fósiles— sino que además concentra la toma de decisiones sobre su explotación, uso, concesión, y distribución de costos y beneficios —artículo 19, numeral 24 de la Constitución—.

Todo ello enmarcado en un modelo económico neoliberal orientado hacia la exportación primaria, lo que supone una especial apertura a las inversiones extranjeras y la concesión de recursos naturales a empresas y otros actores privados para su extracción —incluyendo la titulación de aguas subterráneas—, con bajos niveles de participación y consulta de los actores locales. Esto en cierta medida explica por qué la mayoría de conflictos socioambientales en Chile están ligados a la intensificación del modelo exportador primario; los inversionistas que pretenden instalarse en una localidad con frecuencia tienen el apoyo de las autoridades centrales pero chocan con la población local que no ha sido tenida en cuenta (Fuenzalida & Quiroz, 2012).

Esta reflexión sobre el caso chileno en realidad puede explicar dinámicas más amplias del modelo extractivista que han adoptado los demás países andinos. Dado que el modelo se basa en una marcada división espacial entre el centro —que controla las operaciones— y los territorios productivos —que asumen buena parte de los costos ambientales de la extracción—, tiende a generar procesos sistemáticos de transferencia de valor hacia el centro (CEPAL, 2017, p. 30). Esto contribuye a que ciudades como Lima o Santiago concentren una parte significativa de la población y la riqueza de su país. Las reglas de organización territorial y de distribución de recursos pueden agudizar o reducir esta concentración.

En el federalismo argentino se sigue el modelo estadounidense de delegación *bottom-up*, según el cual las provincias son preexistentes al Estado federal y en ese sentido eran los órdenes que originalmente tenían la soberanía, y los que delegaron poderes al gobierno federal; por lo tanto, es de competencia de las provincias todo lo que ellas se hayan reservado y todo lo que no haya sido expresamente delegado al gobierno federal (*cf.* artículos 121-127 de la Constitución de Argentina). Esto promueve una clara división de poderes y de competencias separadas entre el orden federal y las provincias. De este modo, como explica Bidart

Campos (1996 pp. 440-450), se crean varios tipos de competencias: 1) exclusivas del gobierno federal —*v. gr.* acuñar moneda; declarar el estado de sitio; dirigir las relaciones internacionales; dictar los códigos civil, comercial o penal; levantar ejércitos, etc.; *cf.* artículo 126 de la Constitución—; y 2) exclusivas de las provincias —*v. gr.* dictar sus propias constituciones, establecer impuestos directos, dictar sus leyes procesales, y elegir sus gobernadores y legisladores, *cf.* artículos 122-123—. Adicionalmente, en determinadas temáticas, existen áreas de intersección entre ambos órdenes, tanto por los temas como por los poderes y los recursos que involucran, generando un conjunto de 3) competencias concurrentes —es decir, que pueden ser asumidas por el gobierno federal o las provincias, como por ejemplo el establecimiento de impuestos indirectos, *cf.* artículo 75, inciso 2, párrafo 1—, y 4) competencias compartidas —es decir, competencias que requieren la concertación o participación de ambos órdenes, por ejemplo la fijación de la capital federal en virtud del artículo 3—.

En relación con los recursos naturales, dado que las provincias no delegaron al Estado federal el dominio de sus bienes, les corresponde el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio —artículo 124 de la Constitución, según la redacción tras su reforma en 1994—. Esto significa que constitucionalmente las provincias tienen jurisdicción y dominio de sus recursos naturales renovables y no renovables, su subsuelo, sus lagos y ríos que corren por su territorio, así como sus playas, su mar territorial, y su plataforma submarina. El Estado federal tiene competencias exclusivas, concurrentes o compartidas para asuntos como el comercio interprovincial e internacional o la defensa y seguridad del Estado —*v. gr.* jurisdicción en áreas marítimas—. El dominio y jurisdicción sobre los recursos naturales ha sido un asunto de larga discusión en Argentina (*cf.* Prieto, 2008), debido a que diversas leyes y decisiones judiciales desde mediados del siglo XX habían habilitado al Estado federal a tener titularidad y disponer de hidrocarburos y recursos mineros de las provincias, configurando

lo que en la obra citada de Bidart Campos se ha calificado como una “grave mutación constitucional” en el derecho constitucional material. La ley 26 197 de 2007 sustituyó la legislación previa que era incompatible con el mandato constitucional, aclarando que los yacimientos de hidrocarburos hallados a partir de 12 millas náuticas le pertenecen al Estado nacional; los situados en el mar adyacente a costas de una provincia hasta 12 millas marinas le pertenecen a la respectiva provincia.

Es marcado el contraste con los demás países andinos analizados, cuya forma de Estado es unitaria y por lo tanto es el poder central el que cede funciones y competencias a los órdenes subnacionales. En estos países el Estado central es el que tiene el dominio, gestión y control de las aguas territoriales, el subsuelo y los recursos naturales (por lo menos los no renovables).¹¹⁸ Las entidades subnacionales tienen algún grado de participación sobre los recursos naturales en sus territorios, entre otros mecanismos, a través del sistema de regalías. Sin embargo, existen importantes diferencias estructurales entre estos países.

Bolivia se encuentra en una primera fase de regionalización por vía autonómica departamental, que ha tenido a la Constitución de 2009 como su eje y punto de partida. Esta Constitución, de corte plebiscitario, indigenista y decolonial, trató de ofrecer una respuesta a las demandas autonómicas y a las tensiones secesionistas con los departamentos de la Media Luna —Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija—, incrementando las competencias exclusivas de los departamentos y estableciendo numerosas competencias concurrentes¹¹⁹ con el gobierno

118 Cf. Constitución de Bolivia, artículos 348-359, 369, 373 y 386; Constitución de Chile, artículo 19, numeral 24; Constitución del Ecuador, artículos 1 y 261; Constitución de Colombia, artículos 102 y 332; Constitución de Perú, artículo 66.

119 A diferencia de la definición argentina anteriormente expuesta, el artículo 297 de la Constitución boliviana define las competencias concurrentes como aquellas en las que el nivel central asume la legislación y los niveles subnacionales ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.

central (artículos 297-305 de la Constitución; en detalle, *cf.* Gamboa Rocabado, 2010). Tras intensos debates en el Congreso se logró la expedición de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (Ley 31 del 19 de julio de 2010, LMAD), que distribuye funciones político-administrativas entre los distintos órdenes territoriales. La ley regula dos nuevas unidades territoriales: los territorios indígena originario campesinos (TIOC) y las regiones —que se conformarán por varios municipios y TIOC de un mismo departamento como espacios de planificación y gestión, con facultades normativo-administrativas, *cf.* artículos 19 y 20 de la LMAD—. En armonía con los artículos 269-296 de la Constitución, el artículo 13 de la LMAD define cuatro tipos de autonomías: departamental, regional, municipal y autonomía indígena originario campesino (AIOC).¹²⁰ Sin embargo, en casi 10 años de implementación de la Constitución se ha avanzado muy poco en el desarrollo de las autonomías. A junio de 2019, la mayoría de cartas y estatutos autonómicos no han sido elaborados o no han sido aprobados por referendo. Solo tres de los nueve departamentos tienen aprobados sus estatutos —Pando, Santa Cruz y Tarija—;¹²¹ solo se ha creado una región;¹²² solo se han aprobado en referendo unas 15 cartas orgánicas municipales —en un universo de más de 300 municipios—, y solo se han logrado crear tres autonomías indígenas —dos por su conversión en municipio y una por vía de TIOC—. ¹²³ Pese a la lentitud de los

120 Sobre la discusión en torno a los alcances de estas autonomías, *cf.* Nogueira Fernández (2009).

121 Chuquisaca, Cochabamba, La Paz, Oruro y Potosí sometieron sus estatutos a referendo en 2015, pero fueron rechazados. El estatuto del departamento de Beni fue aprobado por referendo en 2008 pero no se había remitido su estatuto al Tribunal Constitucional para el control de constitucionalidad.

122 Se trata del Gobierno Autónomo Regional del Gran Chaco, creado en 2016, conformado por municipios del departamento de Tarija.

123 A través de conversión municipal, Uru Chipaya (2016) y Charagua (2017) alcanzaron su autonomía con la creación del Gobierno Autónomo Indígena Originario Campesino (GAIOC). Raqaypampa logró su autonomía como GAIOC gracias a su conversión por vía de TIOC. Sobre los requisitos para esta conversión, *cf.* artículo 28 de la LMAD.

avances, las transformaciones son significativas, especialmente respecto a los TIOC, como veremos en la tercera sección.

A diferencia del proceso de regionalización boliviano, en el que la región es solo un nivel intermedio entre el municipio y el departamento, las constituciones de Colombia, Ecuador y Perú aspiran a la creación de un macronivel; es decir, un orden por encima de la unidad subnacional más alta existente (*cf.* Barrios-Suvelza, 2017). En el caso de Colombia y Perú sería un orden supradepartamental; en el caso de Ecuador se trataría de un orden supraprovincial; en los tres casos no es una decisión en cabeza del gobierno central sino que depende del acuerdo de fusión entre departamentos o provincias.¹²⁴ Sin embargo, solo en el caso de Ecuador se plantea un cierto traspaso de potestades legislativas a las regiones; por eso en sentido estricto, en Colombia y Perú no se puede hablar de un proceso de regionalización sino ante todo de descentralización.

En Colombia, la Constitución de 1991 contempló la posibilidad de crear regiones como la fusión de dos o más departamentos pero no con autonomía política sino con una autonomía de carácter administrativo y de planificación, cuyo objetivo principal es el desarrollo económico y social del respectivo territorio (*cf.* artículos 286-288 y 306-307). Por lo tanto, no es asimilable al modelo español (en detalle, *cf.* Suelt Cock, 2008). Esto aplica también para el caso peruano desde la Constitución de 1993 (*cf.* artículos 190 y 197). Por similares razones que en Colombia, en Perú no se ha logrado avanzar en la creación efectiva de regiones como entidades territoriales supradepartamentales.

124 *Cf.* Constitución de Colombia, artículo 306: “Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio [...]”; Constitución de Ecuador, artículo 244: “Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formarán regiones autónomas de acuerdo con la ley [...]”; Constitución del Perú, artículo 190: “Las Regiones se constituyen por iniciativa y mandato de las poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes. Las provincias y los distritos contiguos pueden asimismo integrarse o cambiar de circunscripción [...]”.

El proceso determinante desde la década de 2000 también ha sido la descentralización administrativa —entendida como el traspaso de competencias, recursos y toma de decisiones del orden central hacia gobiernos subnacionales, fundamentalmente para la planificación conjunta y el desarrollo integral a través de políticas públicas en materias como la provisión de servicios públicos y la realización de obras públicas—. ¹²⁵ Gracias al traslado de competencias, el resultado de este proceso, tanto en Colombia como en Perú, ha sido el fortalecimiento de los departamentos y el desarrollo de alianzas interdepartamentales basadas en un asociativismo flexible, que sortean transitoriamente los problemas de una mayor burocratización derivada de la creación oficial de regiones como entidades territoriales (Barrios-Suvelza, 2017, pp. 70-71). Ahora bien, en el momento en que se consoliden efectivamente como entidades territoriales, las regiones en Colombia y Perú tendrán competencias exclusivas y compartidas sobre la gestión de los recursos naturales y la conservación del medio ambiente (*cf.* artículo 30 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT; artículos 6, 10 y 29 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, LOGR). ¹²⁶ Por ahora no es posible pronosticar en qué medida la creación oficial de regiones podrá contrarrestar la centralización histórica en Bogotá y Lima de la toma de decisiones sobre los recursos naturales y de una parte sustancial de los beneficios derivados de su extracción.

125 Constitución del Perú, artículo 188: “La descentralización es un proceso permanente que tiene como objetivo el desarrollo integral del país”. *Cf.* en detalle: Miranda Valdivia (2015).

126 Como ejemplo de este asociativismo flexible se puede citar la figura de la “Región Administrativa y de Planificación”, que se basa en un modelo de burocracia cero; este es el caso de la Región Administrativa y de Planificación Bogotá-Cundinamarca (que desarrolla el artículo 325 de la Constitución) y la Región Administrativa y de Planificación del Caribe en Colombia (iniciativa firmada en 2017, que asocia a los departamentos del Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena y Sucre), con sustento en los artículos 30 y 31 de la Ley 1454 de 2011 (LOOT). En el caso del Perú, se puede citar el desarrollo de cuatro Juntas de Coordinación Interregional, que son espacios interdepartamentales de coordinación de proyectos, planes y acciones conjuntas contemplados en el artículo 91 de la Ley N° 27.867 de 2002 (LOGR).

Finalmente, el caso ecuatoriano es algo ambiguo. La Constitución de 2008 tuvo una clara inspiración en la Constitución de España y el modelo de comunidades autónomas. Esto se refleja en las regulaciones sobre la regionalización del país, donde se contempló que los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política — artículo 238— y tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias —artículo 240—. Sin embargo, el contenido y alcance de esta autonomía política depende de la legislación que desarrolle estos mandatos y de la forma en que se implemente efectivamente. El Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD) fue aprobado en octubre de 2010, pero a la fecha —junio de 2019— no existen regiones oficialmente reconocidas como entidades territoriales, por lo cual aún no hay consenso acerca del alcance real de la autonomía política en el COOTAD (*cf.* Romero, 2011; Robelly Vásquez, 2015). Al igual que en Colombia y Perú, la dilación se debe en buena medida a que tales decisiones han debido pasar por un procedimiento muy complejo que incluye la iniciativa de los propios gobiernos provinciales, la aprobación popular de los estatutos y su respectivo control de constitucionalidad, lo que ha ralentizado un proceso de regionalización que fue promovido desde la fase de redacción de la Constitución. Las regiones autónomas debían constituirse en un plazo de ocho años —*cf.* primera disposición transitoria de la Constitución, numeral 9—, pero ante las dificultades de regulación e implementación, en 2016 este plazo se extendió hasta el 2036. Aunque el desenlace de este proceso es aún abierto, los desarrollos de la última década sugieren que Ecuador no avanza a mediano plazo hacia una regionalización como en Bolivia sino a lo sumo hacia una descentralización administrativa¹²⁷ (Barrios-Suvelza, 2012, pp. 20-21). Seguirán siendo reserva del gobierno central algunas herramientas de regionalización, como las facultades legislativas en materia tributaria

127 *Cf.* COOTAD, artículo 105: “Descentralización.- La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados”.

o un mayor control de las entidades territoriales sobre sus recursos naturales. Según los artículos 110 y 111 del COOTAD, corresponden exclusivamente al gobierno central todas las competencias y facultades sobre política tributaria y sobre sectores estratégicos, entre los que se cuentan: los recursos naturales no renovables, el agua, la generación de energía, así como la refinación y el transporte de hidrocarburos.

3. Distribución horizontal de derechos y competencias sobre recursos naturales y el mandato de equidad interterritorial bajo el modelo extractivista

En relación con la distribución horizontal de derechos y competencias —es decir, entre unidades subnacionales de un mismo nivel—, es importante tener en cuenta como punto de partida la significativa variedad de divisiones administrativas existentes en el área andina. Excluyendo a la región como entidad territorial en los países donde aún no han sido constituidas oficialmente —como se ha expuesto en la sección anterior—, Argentina está dividida en provincias, departamentos, y municipios; Bolivia en departamentos, provincias, municipios, TIOC y municipios de pueblos originarios; Chile en regiones, provincias y comunas; Colombia en departamentos y municipios —y en el papel, provincias y territorios indígenas—; Ecuador en provincias, cantones y parroquias; Perú en departamentos, provincias y municipios. La siguiente tabla resume esta diversidad:

Tabla 1

País	Unidad subnacional más alta	Nivel(es) intermedio(s)	Nivel administrativo local
Argentina	23 provincias + ciudad autónoma de Buenos Aires	380 departamentos 135 partidos (provincia de Buenos Aires)	2.171 municipios y comunas
Bolivia	9 departamentos	112 provincias	328 municipios +2 municipios y 1 TIOC con AIOC
Chile	16 regiones	56 provincias	346 comunas
Colombia	32 departamentos + Bogotá Distrito Capital	(provincias históricas en 22 departamentos)	1.099 municipios + 9 distritos especiales
Ecuador	24 provincias +Distrito Metropolitano de Quito	221 cantones	1.499 parroquias
Perú	24 departamentos + Provincia del Callao + Provincia de Lima	196 provincias	1.874 municipios distritales

Además de la diversidad estructural entre estos países, a nivel interno existe una gran heterogeneidad demográfica y espacial respecto de las entidades territoriales del mismo nivel. En Argentina, mientras la provincia de Buenos Aires tiene una población de alrededor de 15 millones de habitantes y una superficie de más de 300 mil km², la provincia de Tucumán apenas tiene un millón y medio de habitantes y una superficie de 22 mil km². El municipio boliviano de Charagua ocupa una superficie de casi 72 mil km² —comparable a Panamá, o el doble de Bélgica—, equivalente a un poco más del 6% de todo el territorio boliviano, pero apenas tiene unos 38 mil habitantes; en contraste, Santa Cruz de la Sierra, el municipio

con mayor población de Bolivia —algo más de un millón y medio de habitantes— tiene una extensión territorial de 325 km². Las causas de estas diferencias tienen sus raíces en el colonialismo; en particular en las antiguas delimitaciones administrativas ibéricas, así como en los patrones de ocupación y poblamiento europeo del continente en áreas extractivas o de relevancia estratégica, que a su vez significaron el aislamiento de las poblaciones indígenas y cimarronas en áreas selváticas o remotas. La diversa geografía y dotación de recursos naturales también producen notorias asimetrías internas respecto al tipo de actividades económicas, presupuesto subnacional y capacidades institucionales. Antofagasta, la región chilena con el mayor PIB per cápita del país, se caracteriza por una larga historia de extractivismo y minería orientada a los mercados internacionales, y su contribución ha sido crucial para el desempeño macroeconómico de Chile; en contraste, la región de Aysén, colonizada e integrada tardíamente al Estado chileno, se concentra ante todo en la industria ganadera, dada la pobreza de los suelos y las condiciones climáticas adversas para el desarrollo de la agricultura, y su papel económico para el conjunto del país ha sido más bien marginal.

En síntesis, existe una gran variedad de factores geográficos, históricos, demográficos, institucionales, etc. que explican las actuales disparidades entre entidades territoriales de un mismo Estado. En principio, la estructura de organización territorial debería servir para compensar o corregir estas disparidades pero lo cierto es que puede tener incidencias en la manera en que se configuran y refuerzan estas desigualdades, especialmente en el contexto de economías muy dependientes de actividades extractivas. Visto desde una perspectiva horizontal, sin medidas específicas para combatir las desigualdades, el modelo extractivista tiende a incrementar las disparidades económicas entre entidades territoriales porque usualmente se aplica el principio de compensación, con lo cual la regla de distribución de regalías da prevalencia a las entidades territoriales donde se encuentran los yacimientos —de petróleo, gas, minerales, etc.—, zonas de transporte —*v. gr.* por donde cruzan oleoductos— o

puertos de embarque —*cf. v. gr.* artículos 360 y 361 de la Constitución de Colombia—. Según diversos estudios, la aplicación de este criterio ha agravado las desigualdades interterritoriales al menos en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú (Barrios Suvelza, 2012).¹²⁸ Estas disparidades son más o menos altas según la combinación con otros criterios de distribución —*v. gr.* distribución según eficiencia o población—, el grado de integración productiva entre unidades subnacionales, la calidad de los gobiernos locales —su gestión y capacidad efectiva, su control real sobre los recursos fiscales—, así como el nivel de corrupción y el porcentaje de minería ilegal en el territorio —ya que tiene altísimos costos ambientales y no genera regalías—. Lo cierto es que el modelo tiende a excluir de los beneficios a los territorios que no están envueltos en la actividad extractiva. En estos casos se requieren sólidas políticas distributivas —sociales, fiscales, tributarias— y ambientales, así como un diseño más inclusivo de las regalías, y diversas medidas de equilibrio para un desarrollo más integral entre regiones y localidades. Por otro

128 “En este contexto, no solo en el Perú, Bolivia y Ecuador resalta el hecho de que las inequidades interterritoriales se hayan agravado por primar el principio de compensación, justificado por la ubicación geográfica de los yacimientos correspondientes. También en Colombia se ha criticado que ocho departamentos que concentran el 16 % de la población, se hayan llevado entre 1994 y 2005, 83% de las regalías (Garay y Salcedo-Albarán, 2010: 109). En el Perú, siete gobiernos departamentales concentran el 70 % del canon (Congreso de la República 2011: 27). Se ha estimado que alrededor del 15 % del financiamiento de los gobernadores departamentales peruanos, dependen del canon, y hasta un 40 % en el caso de los gobiernos locales (Congreso de la República 2011: 27). Un efecto de la dependencia del canon, es que la inversión subnacional brincó intempestivamente (Azpur 2010). A esto, se suma que factores de pobreza, carencia o similares criterios, si bien existentes en algunos mecanismos de asignación, han sido neutralizados por distribuciones por pieza territorial y, como se dijo, según el principio de ubicación geográfica de yacimientos, agravando así las inequidades y desproporciones. También ha sido usual el discurso de subir la importancia de criterios de eficiencia para asignar transferencias, lo cual acabaría reforzando también las inequidades, como se critica en Colombia (Verano de la Rosa 2010: 392). Gracias a que se ha venido empleando simultáneamente el factor poblacional, estos efectos han sido atenuados en algunos casos. En Ecuador y Bolivia, tuvo un efecto desestabilizador el que las transferencias del nivel nacional, no se hayan acompañado de transferencias competenciales o lo hayan hecho *ex post* o de manera inconvenientemente (para Ecuador, ver Faust y otros 2008: 101; para Perú, Azpur 2010). En Bolivia, este desajuste fue notorio en el marco de las nuevas fórmulas de tributación de las empresas internacionales de explotación hidrocarburífera desde el 2005” (Barrios Suvelza, 2012, p. 24).

lado, aunque una parte importante de los costos ambientales terminan afectando a la zona contigua de la extracción, áreas más allá de los límites municipales y departamentales/provinciales pueden verse afectadas. Por ejemplo, en las zonas de minería de aluvión se arrojan residuos de mercurio y cianuro directamente a los ríos, afectando el resto del cauce y las áreas próximas a las riberas.

Para contrarrestar estas desigualdades, varias constituciones de países andinos incorporan cláusulas de equidad interterritorial. Se trata de mandatos explícitos para promover el equilibrio paulatino entre unidades subnacionales —departamentos, provincias, etc.— y la repartición geográfica del crecimiento económico, ya sea a través de criterios objetivos de reparto solidario para el legislador nacional en Estados federales, o bien mediante mecanismos de descentralización y regionalización en Estados unitarios. Como ilustración de estas cláusulas se pueden citar los casos de Argentina, Chile y Ecuador.

En la Constitución de Argentina se ordena al Congreso nacional “proveer al crecimiento armónico de la Nación” y “promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones” (artículo 75, numeral 19, párrafo 2); adicionalmente le impone al Congreso nacional que la distribución entre las provincias se efectúe “contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional” (artículo 75, numeral 2, párrafo 3; *cf.* Bazán, 2013, pp. 49-53).

En la Constitución de Chile, esta cláusula se encuentra en los artículos 3 y 115, según los cuales los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo armónico, equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional. Las leyes que se dicten al efecto deberán incorporar criterios de solidaridad entre las regiones, como al interior de ellas, en lo referente

a la distribución de los recursos públicos. Además se establece que en la Ley de Presupuestos de la Nación se distribuirán recursos públicos a las regiones bajo criterios de equidad y eficiencia. Sin embargo, estudios muestran diversos niveles de empoderamiento fiscal entre municipios y entre regiones, y sugieren transferencias igualadoras del nivel central más efectivas y potentes (en detalle, *cf.* Letelier & Ormeño, 2018).

Finalmente, en el numeral 6 de los artículos 3 y 276 de la Constitución de Ecuador se establece como deber primordial del Estado la promoción del “desarrollo EQUITATIVO y solidario” de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y la descentralización. En los artículos 238 y 239 se prevé que los gobiernos autónomos descentralizados se rijan por el principio de equidad interterritorial, y que se establezca un sistema nacional de competencias obligatorio y progresivo que defina las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.¹²⁹ Y el artículo 106 del COOTAD consagra a la descentralización como el mecanismo a través del cual se impulsará el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, con la finalidad de garantizar la equidad interterritorial y niveles de vida similares en todos los sectores de la población (Montaño, 2013, pp. 56-60).

4. Los territorios indígenas como entidades territoriales

Una de las reformas más significativas en las últimas tres décadas en materia de ordenamiento territorial en el derecho constitucional de algunos países andinos ha sido la posibilidad de crear entidades territoriales indígenas. Considerando la marginación y exclusión histórica, así como

129 Adicionalmente, el artículo 259 de la Constitución ecuatoriana incorpora una cláusula especial de protección de la biodiversidad del ecosistema amazónico, que ordena a los gobiernos autónomos descentralizados adoptar políticas de desarrollo sustentable que compensen las inequidades de su desarrollo.

los despojos, explotación laboral, masacres y políticas asimilacionistas que han tenido que soportar los pueblos indígenas en América Latina, de implementarse, se trataría de una medida con gran potencial para reducir o al menos compensar desigualdades étnicas estructurales y persistentes.

Para entender la verdadera dimensión y la novedad de esta figura para el contexto andino, vale la pena plantear brevemente un análisis histórico-legal desde el derecho comparado, contrastando el marco jurídico que opera en América Latina en materia de territorios indígenas y recursos naturales en tierras indígenas frente a la experiencia de los Estados Unidos. Debido a la historia colonial francesa e inglesa en Norteamérica—que reconocían a los pueblos indígenas como naciones soberanas—, desde los inicios de la república y la expansión hacia el oeste, el gobierno estadounidense celebró acuerdos con estos pueblos con el nivel de tratados internacionales. Desde la Constitución de 1787 y hasta 1871¹³⁰ los pueblos indígenas fueron jurídicamente considerados como entidades políticas y territoriales externas a los Estados Unidos, con soberanía, autogobierno y leyes propias.¹³¹ Cada tribu desarrolló entonces una relación única con el gobierno federal basada en esos tratados, y en las leyes y decretos expedidos para cada tribu. Se trataba de una relación directa, no intermediada por los estados federados que se iban integrando a la Unión conforme se ocupaban previos territorios indígenas (*cf.* DeJong, 2015). A través de estos tratados, algunas tribus lograron negociar un significativo nivel de autonomía y de control sobre sus tierras y recursos naturales renovables—derechos sobre el agua, derechos exclusivos de caza y pesca, recursos forestales, etc.— y no renovables, aunque posteriormente muchos de esos acuerdos fueron desconocidos o

130 25 U.S. Code § 71: “Future treaties with Indian tribes. No Indian nation or tribe within the territory of the United States shall be acknowledged or recognized as an independent nation, tribe, or power with whom the United States may contract by treaty; but no obligation of any treaty lawfully made and ratified with any such Indian nation or tribe prior to March 3, 1871, shall be hereby invalidated or impaired [...]”.

131 De hecho, los indígenas solo obtuvieron la ciudadanía estadounidense a partir de 1924.

servieron para adelantar políticas de remoción o para reducir la extensión de las tierras indígenas y los derechos sobre los recursos naturales (*cf.* Snipp, 1986). A finales del siglo XIX, con la consolidación de la soberanía estadounidense sobre los territorios organizados y no organizados del oeste en forma de estados de la Unión —incluyendo los remanentes del *Indian Territory*, con los que se creó el estado de Oklahoma en 1907—, los pueblos indígenas perdieron la mayoría de sus tierras y privilegios, convirtiéndose en *domestic dependent nations* sometidos a tutela estatal pero aún hoy conservan su autogobierno y parte de la soberanía tribal originaria sobre recursos naturales en sus reservas (*cf.* Banner, 2005).

En el caso latinoamericano, la colonización ibérica se basó desde sus inicios en el siglo XVI en la evangelización y sometimiento de los indígenas bajo el régimen colonial para convertirlos en mano de obra, especialmente en sectores agrícolas y extractivos. Esto supuso la ocupación y el despojo sistemático de sus tierras mediante instituciones como la encomienda (*cf.* Arango Restrepo, 2014). Solo excepcionalmente la corona española celebró tratados con pueblos indígenas que no pudo someter, estableciendo límites territoriales y áreas de control en las que estos pueblos pudieron vivir con relativa independencia del monarca español —*v. gr.* las Paces de Quilín de 1641 con los mapuches; en detalle *cf.* Bengoa (2007)—. Tras la independencia, debido a las reclamaciones territoriales y a las tensiones vecinales en torno a fronteras comunes en regiones con población predominantemente indígena —por ejemplo, en toda el área amazónica y en la Patagonia—, el objetivo prioritario de los gobiernos de los Estados que emergieron a principios del siglo XIX era asegurar el dominio de los territorios sobre los cuales reclamaban soberanía. Esto le restaba posibilidades a la autonomía indígena. Los reconocimientos ibéricos de tierras a favor de pueblos indígenas fueron desmontándose paulatinamente a lo largo del siglo XIX y los indígenas terminaron sometidos a regímenes de tutela estatal y a procesos de asimilación cultural que se mantuvieron hasta finales de la década de 1980 en la región.

Actualmente, varias constituciones de países andinos han contemplado la posibilidad de que pueblos indígenas con tierras colectivas puedan pasar por un proceso de reconocimiento oficial como entidad territorial con competencias propias y un mayor nivel de autonomía; este es el caso de las constituciones de Bolivia, Colombia y Ecuador. Esta reforma responde a dos procesos simultáneos e interdependientes:

- 1) La ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre derechos de los pueblos indígenas, que es un tratado internacional que reconoce el derecho colectivo a las tierras que estos pueblos tradicionalmente ocupan. Los países andinos bajo estudio lo ratificaron en este orden: Bolivia y Colombia en 1991; Perú en 1994; Ecuador en 1998; Argentina en 2000; y Chile en 2008.¹³² Este tratado solo ha sido ratificado ampliamente en América Latina; en el resto del mundo las ratificaciones son muy excepcionales.

La amplia ratificación del Convenio 169 de la OIT en América Latina tiene múltiples explicaciones pero una cuestión central es el hecho de que ninguna de sus provisiones supone un obstáculo al modelo económico prevalente en la región, fuertemente dependiente de la extracción y explotación de recursos naturales. En efecto, el reconocimiento de los derechos colectivos a la tierra y a la autonomía no suponen un reconocimiento del dominio de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales ya que éste es generalmente reservado al Estado. Según el Convenio, los derechos a la tierra y a la autonomía incluyen ante todo derechos de uso tradicional, administración y conservación sobre recursos naturales en sus tierras para asegurar su supervivencia —*v. gr.* actividades de caza y pesca, minería artesanal, agricultura de subsistencia—. Así, por ejemplo, el artículo 15 del Convenio 169 de la OIT establece: “1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán

132 Cf. artículo 14 del Convenio 169 de la OIT.

protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos [...]”.¹³³ De ahí que en gran medida en los países andinos el Estado se reserva el dominio sobre los recursos naturales y a los pueblos indígenas no se les reconoce un derecho de veto sobre proyectos extractivos en sus tierras, sino el derecho a ser consultados previamente. Solo en casos excepcionales se exige su consentimiento libre, previo e informado.

- 2) El reconocimiento constitucional del carácter multicultural de la nación y la existencia de pueblos indígenas como entidades colectivas preexistentes al establecimiento de los Estados, y por lo tanto, con derechos ancestrales sobre sus tierras y con una autonomía que debía ser respetada: Colombia en 1991;¹³⁴ Perú en 1993;¹³⁵ Argentina¹³⁶ y Bolivia¹³⁷ en 1994; Ecuador en 1996¹³⁸ y 1998.¹³⁹ En Chile aún no se ha hecho este reconocimiento, aunque cursa un proyecto de reforma constitucional para estos efectos desde 2015.

En Bolivia, Ecuador y Colombia, el reconocimiento ha llegado incluso hasta el punto de contemplar constitucionalmente la conformación de entidades territoriales indígenas con una autonomía reforzada y con acceso a recursos fiscales según el nivel subnacional desde el que se organizan —usualmente el orden municipal—. Con todo, se puede observar una diferencia fundamental en el paradigma identitario que subyace a estas reformas; en el caso de Colombia, se trata de una figura de clara inspiración en el multiculturalismo norteamericano de

133 Cf. además: Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, artículos 25-29.

134 Cf. artículo 7 de la Constitución de Colombia.

135 Cf. párrafo 19 del artículo 2 de la Constitución del Perú.

136 Cf. párrafo 17 del artículo 75 de la Constitución de Argentina.

137 Cf. reforma constitucional al artículo 1 de la Constitución de Bolivia de 1967.

138 Cf. reforma constitucional al artículo 1 de la Constitución de Ecuador de 1979.

139 Cf. artículos 1 y 224 de la Constitución de Ecuador de 1998.

finales de la década de 1980 cuyo énfasis es la preservación de pueblos indígenas como minorías étnicas. En el caso de Bolivia y Ecuador, el enfoque prevalente es el Estado plurinacional e intercultural, que concibe a los indígenas y afrodescendientes como nacionalidades; con ello, al menos teóricamente, pone en pie de igualdad a las distintas etnias que conforman la nación ecuatoriana, y propende por un nivel de autonomía, autogestión territorial y autogobierno más amplio y ambicioso.

En Colombia, como parte del respeto y protección de la diversidad étnica y cultural de la nación, se reconoció desde 1991 a los indígenas el derecho a regir sus propios intereses mediante normas, poderes y autoridades propias. El ámbito de este derecho cubre la autonomía administrativa, presupuestal y financiera dentro de sus territorios, así como el ejercicio de un importante grado de autonomía jurisdiccional —artículo 246 de la Constitución— y política. La Constitución colombiana, en su artículo 286, incluye en el listado de entidades territoriales a los territorios indígenas; de este modo les reconoce participación en la estructura político-administrativa del país. Estas entidades territoriales indígenas (ETIs) gozarán de autonomía para la gestión de sus intereses, siempre que no se opongan a normas constitucionales y legales, para preservar el principio de unidad nacional. En virtud del artículo 287, tendrán los siguientes derechos: 1) gobernarse por autoridades propias; 2) ejercer las competencias que les correspondan; 3) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y 4) participar en las rentas nacionales. Entre las funciones que se contemplan en el artículo 330 se pueden mencionar tres relacionadas con recursos naturales: 1) velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo; 2) diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio; y 3) velar por la preservación de los recursos naturales. En todo caso, según el párrafo del artículo 330, la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se

hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.

Pese a las bondades de estas normas constitucionales, en la práctica no se ha logrado crear ninguna ETI hasta la fecha. En gran medida, esto se debe a la falta de regulación legal. Hubo que esperar veinte años para que el Congreso expidiera la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT 2011), pero ni siquiera cumplió con el mandato del artículo 330 de la Constitución, dado que no reguló el procedimiento de conformación de las ETIs y pospuso una decisión a este respecto —*cf.* artículo 37, parágrafo 2 LOOT—. Después de diversas movilizaciones indígenas, finalmente se logró la expedición del Decreto 1953 de 2014, que sirvió para activar transitoriamente algunos de los elementos de autogobierno y autonomía de las ETIs —*v. gr.* transferencias directas para educación intercultural, salud, y saneamiento básico de agua—, en espera de que el Congreso expida la ley que las regule. Sin embargo, este decreto tampoco ha logrado ser implementado por falta de voluntad política y la complejidad de los procedimientos burocráticos.

En relación con los territorios indígenas en Bolivia, según los artículos 2, 269, 289-296, y 394 de la Constitución, a la AIOC pueden acceder: 1) TIOC, 2) municipios, o 3) regiones. En general, los TIOC asumen competencias del nivel municipal y propias —artículos 303-304—. Entre estas competencias se pueden mencionar algunas relacionadas con recursos naturales: 1) gestión y administración de los recursos naturales renovables; 2) elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales, y municipales; 3) conservación de recursos forestales, biodiversidad y medio ambiente; y 4) control y monitoreo socioambiental a las actividades hidrocarburíferas y mineras que se desarrollan en su jurisdicción.

Al igual que los departamentos, los TIOC tienen funciones legislativas; sus autoridades pueden intervenir en el desarrollo normativo que regule el aprovechamiento, manejo y conservación de los recursos naturales en su territorio, así como coordinar con el nivel central la participación en los beneficios de la explotación de recursos naturales y la gestión de estos recursos —*cf. v. gr.* artículo 14 de la Ley 1 del 28 de diciembre de 2017 del GAIOC de Raqaypamba—. De este modo, la existencia de TIOC convierte a sus autoridades en interlocutores obligatorios en decisiones relacionadas con recursos naturales y reduce el control y la capacidad de acción de las élites departamentales sobre los recursos naturales. Adicionalmente, en virtud del artículo 352 de la Constitución, la explotación de recursos naturales en un territorio está sujeta a la consulta libre, previa e informada de la población afectada, y en las naciones y pueblos indígenas se deben seguir además las normas y procedimientos específicos —en particular, el establecido en el Convenio 169 de la OIT—. Además, según el artículo 353 de la Constitución, se asignará una participación prioritaria de los beneficios de la explotación de recursos naturales a los territorios donde se encuentren los recursos y a los pueblos indígenas.

Finalmente, en Ecuador, el artículo 60 de la Constitución establece que los “pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios podrán constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura [...]”. Estas circunscripciones hacen parte de los regímenes especiales que contempla el artículo 242. Y de manera similar a lo observado en el caso boliviano, el artículo 257 estipula que “[e]n el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos [...]”. Es decir, los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios pueden adoptar este régimen de administración al nivel de parroquias, cantones o provincias, cuando sean población mayoritaria —*cf.* además artículos 28

y 94 COOTAD—. La idea es que dos o más circunscripciones étnicas de nivel de parroquias se fusionen y conformen una circunscripción de nivel de cantones, y éstas en provincias, y de este modo se reconstituyan territorios ancestrales —artículo 96 COOTAD—. Estas circunscripciones cuentan con recursos provenientes del presupuesto nacional —artículo 93 COOTAD— y asumen competencias administrativas sobre sus recursos naturales equivalentes al nivel que alcancen, pero generalmente asociadas a la planificación, administración y uso de tierras, aguas, y recursos naturales. Sin embargo, como expone en detalle Ortiz (2015), la falta de voluntad política y la complejidad del procedimiento para constituir circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas restringen las posibilidades de implementación efectiva; a esto se suman las presiones de diversos actores que promueven proyectos extractivos de hidrocarburos y recursos mineros, para quienes la constitución de estas circunscripciones representaría un potencial obstáculo.¹⁴⁰

5. Conclusiones

Desde una perspectiva normativa, el análisis de las desigualdades sociales que producen las reglas de distribución vertical y horizontal de costos y beneficios relacionados con bienes y recursos socioambientales debería contribuir a 1) identificar estas desigualdades y entender cómo se producen, 2) proponer mecanismos de equiparación a través de políticas públicas —*v. gr.* fiscales, presupuestales— para evitar o compensar esas desigualdades —*v. gr.* transferencias fiscales, subsidios, contribuciones, compensaciones interregionales, fondos de equiparación, reglas de estabilidad presupuestaria en escalas subnacionales, límites de deuda

140 A este respecto es importante hacer referencia al apartado final del artículo 57 de la Constitución del Ecuador, que incorpora una regla especial respecto a pueblos en aislamiento voluntario. Según esta provisión, los territorios de estos pueblos son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva —*cf.* además el párrafo 2 del artículo 101 COOTAD—.

pública, etc.—, o incluso 3) sugerir reformas estructurales a las reglas de distribución y al diseño institucional de los órdenes territoriales —*v. gr.*: procesos de regionalización, descentralización o recentralización—, cuando las políticas públicas ordinarias sean insuficientes para evitar o compensar graves desigualdades entre órdenes territoriales. Este artículo espera ser una contribución para este tipo de reflexiones normativas.

En la primera sección se identificaron cuatro modelos ideales de Estado y se contrastaron con los Estados andinos bajo estudio. Según el grado de implementación actual de las normas constitucionales, Argentina es un Estado federal; Bolivia avanza lentamente hacia un Estado regional; Ecuador, Colombia y Perú han intentado infructuosamente constituir regiones —como un macronivel—, por lo que a lo sumo se pueden categorizar como Estados unitarios en proceso de descentralización; Chile por su parte mantiene su tradición como Estado unitario desconcentrado, con algunos procesos de descentralización en curso. Una primera conclusión tiene que ver con el peso relativo del extractivismo en el conjunto de las actividades económicas. Entre mayor sea la dependencia frente la exportación de recursos minerales e hidrocarburos, mayor será el impacto del modelo de ordenamiento territorial en la configuración de desigualdades socioambientales. En Argentina, el modelo federal en teoría debería reducir la concentración económica en Buenos Aires, pero la exportación de hidrocarburos y recursos mineros generalmente no supera el 20% de las exportaciones anuales, por lo que su peso específico en procesos de concentración y en la configuración de desigualdades es proporcionalmente inferior si se compara con el resto de países, cuyas exportaciones extractivas superan el 50% del total exportado anualmente. Un Estado como Chile, con un modelo unitario centralista, concentra el dominio y competencias sobre los recursos naturales en la capital política; sin políticas distributivas adecuadas, esto tiende a producir marcadas desigualdades estructurales entre el centro y los órdenes subnacionales. El modelo regional parece tomar las ventajas del federalismo —ya que reduce la concentración de los beneficios en la capital— y las del Estado

unitario —ya que mantiene un rol determinante del gobierno central en la distribución de transferencias y regalías—; sin embargo, el único país que parece avanzar realmente en su proceso de regionalización es Bolivia. En los restantes países se han dado pasos hacia la descentralización con distintas velocidades y alcances, de modo que persisten los problemas de concentración económica en las capitales, a costa de la contaminación y deterioro ambiental en las zonas extractivas.

En la segunda sección se estudiaron las desigualdades que se producen en unidades subnacionales de un mismo nivel según la distribución de derechos y competencias entre éstas. El punto de partida fue la constatación de la existencia natural de disparidades entre entidades territoriales, según su demografía, geografía, dotación de recursos y capacidades institucionales. Por lo tanto, la estructura de organización territorial debe estar orientada a compensar o corregir esas disparidades. La conclusión al respecto es que en Estados unitarios con economías muy dependientes de actividades extractivas, es crucial el balance en los criterios de distribución interterritorial. Si solo se aplica el principio de compensación, hay una tendencia estructural a incrementar disparidades entre entidades territoriales. Si además se une a principios de eficiencia, las disparidades pueden incluso agravarse. Si por el contrario se combina con criterios de asignación que tengan en cuenta el nivel de pobreza o las necesidades básicas insatisfechas, estas disparidades pueden neutralizarse a mediano y largo plazo. En todo caso, resultan claves políticas distributivas y ambientales, así como una fuerte implementación de mecanismos de equidad interterritorial.

En la tercera sección se contrastaron las experiencias y avances en tres países andinos que han consagrado en sus constituciones la posibilidad de declarar territorios indígenas como entidades territoriales —Bolivia, Ecuador y Colombia—. Esta figura va más allá del reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos indígenas y afrodescendientes —en particular el derecho a la consulta previa—, ya que envuelven

competencias y funciones que permiten un nivel de autonomía mucho más amplio. Además posiciona a sus autoridades como actores relevantes de negociación en torno a proyectos extractivos en sus tierras, tanto estatales como de inversionistas privados nacionales y extranjeros. Su realización efectiva podría contribuir a deconstruir patrones globales y nacionales de desigualdades estructurales contra indígenas. Sin embargo, debido entre otros factores a la falta de voluntad política y a la complejidad de los procedimientos establecidos legalmente, hasta ahora en ninguno de los tres países se observan niveles de implementación razonables frente a los mandatos constitucionales sobre esta materia. Con ello se posponen indefinidamente soluciones institucionales a las graves desigualdades socioambientales que afectan a numerosos pueblos indígenas en contextos de extractivismo.

Bibliografía

- Arango Restrepo, Mariano (2014). *La tierra en la historia de Colombia*. Bogotá: Academia Colombiana de Ciencias Económicas.
- Banner, Stuart (2005). *How the Indians Lost their Land: Law and Power on the Frontier*. Cambridge, Mass. et al.: Belknap Press of Harvard University Press.
- Barrios-Suvelza, Franz Xavier (2012). *Estudio comparado de experiencias de descentralización relevantes para el Perú en la perspectiva de escenarios políticos de mediano plazo*. La Paz: PNUD, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Barrios-Suvelza, Franz Xavier (2017). El impacto de las recientes reformas de regionalización en Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia: conceptos y procesos. *Geopolítica(s)*, 8(1), 51-89.
- Bazán, Víctor (2013). El federalismo argentino: Situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas. *Estudios constitucionales*, 11(1), 37-88.
- Bengoa, José (2007). *El Tratado de Quilín: Documentos adicionales a la historia de los antiguos mapuches del sur*. Santiago de Chile: Catalonia.
- Beramendi, Pablo (2012). *The Political Geography of Inequality. Regions and Redistribution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bidart Campos, Germán (1996). *Manual de la Constitución reformada*. Tomo I. Buenos Aires: Ediar.
- CEPAL (2017). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017: Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel*. Santiago de Chile: CEPAL.
- DeJong, David H. (2015). *American Indian Treaties: A Guide to Ratified and Unratified Colonial, United States, State, Foreign, and Intertribal Treaties and Agreements, 1607 - 1911*. Salt Lake City: The University of Utah Press.

- Fuenzalida, Manuel & Rodolfo Quiroz (2012). La dimensión espacial de los conflictos ambientales en Chile. *Polis*, 31, 1-13.
- Gamboa Rocabado, Franco (2010). Transformaciones constitucionales en Bolivia: Estado indígena y conflictos regionales. *Colombia Internacional*, 71, 151-188.
- Góngora Mera, Manuel (2015). Globalización de la naturaleza y fragmentación del derecho internacional. En Narda Henríquez, Gerardo Damonte, Marianne Braig y Barbara Gobel (eds.), *Desigualdades en un mundo globalizado* (pp. 165-182). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas.
- Góngora Mera, Manuel, Rocío Vera Santos & Sérgio Costa (2019). *Entre el Atlántico y el Pacífico Negro: Afrodescendencia y regímenes de desigualdad en Sudamérica*. Madrid/Frankfurt am Main: Iberoamericana, Vervuert.
- Letelier, Leonardo & Héctor Ormeño (2018). El mapa de la descentralización fiscal en Chile. *Economía Chilena*, 21(3), 4-40.
- Miranda Valdivia, Franklin (2015). La descentralización centralista en el Perú: Entre la crisis y el crecimiento 1970-2014. *Investigaciones sociales*, 19(34), 153-167.
- Montaño Galarza, César (2013). Descentralización y autonomía fiscal en el Ecuador: Bases teóricas y tensiones jurídicas. *Revista de Derecho*, 20, 55-75.
- Nogueira Fernández, Albert (2009). Diálogos sobre la plurinacionalidad y la organización territorial del Estado en Bolivia. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 87, 241-270.
- Ortiz, Pablo (2015). El laberinto de la autonomía indígena en el Ecuador: Las Circunscripciones Territoriales Indígenas en la Amazonía Central, 2010–2012. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 10(1), 60-86.
- Prieto, Hugo (2008). El dominio de los recursos naturales. La titularidad

de las provincias y sus consecuencias en materia de hidrocarburos. En Antonio María Henríquez (ed.), *Aspectos fiscales y económicos del federalismo argentino* (pp. 275-301). Córdoba (Argentina): Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

- Robelly Vásquez, Andrea (2015). «Identificación de actores vinculados a la construcción del proceso de descentralización en la organización territorial regional del Ecuador». Tesis de grado. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Romero, María Rosa (2011). «La regionalización en la nueva organización territorial del estado». Tesis de maestría. Loja: Universidad Católica de Loja.
- Snipp, Matthew (1986). American Indians and Natural Resource Development: Indigenous Peoples' Land, Now Sought after, Has Produced New Indian-White Problems. *The American Journal of Economics and Sociology*, 45(4), 457-474.
- Suelt Cock, Vanessa (2008). La organización territorial colombiana frente a la tendencia contemporánea de configuración federal. *Estudios Socio-Jurídicos (Bogotá)*, 10(1), 158-200.

LUCES Y SOMBRAS DE UNA INTEGRACIÓN CINCUENTENARIA. REFLEXIONES ACERCA DE LA COMUNIDAD ANDINA

Eric Tremolada Alvarez

El ordenamiento andino es una compleja organización cohesionada, coherente y que ha alcanzado un desarrollo y una madurez que garantiza la eficacia de sus normas y que faculta a los órganos comunitarios para producir derecho con capacidad de efectos jurídicos en cada país miembro sin que —a menos que sus órganos decisorios dispongan lo contrario— se requiera ningún complemento normativo de derecho interno, siendo así fuente inmediata de derechos y obligaciones para todos aquellos a quienes afecta, permitiendo la posibilidad de que los particulares (personas naturales y jurídicas) podamos exigir directamente su observancia ante las respectivas autoridades administrativas, jueces y/o tribunales.

Pese al creer de muchos, esta compleja organización de integración cumple con las características básicas para que se predique su eficacia. Podrá lograr un determinado objetivo dentro de los fines previstos, con fuerza e idoneidad, produciendo efectos jurídicos que se respetan y aplican. Sin embargo, aquí aparece una de sus tantas sombras, ¿qué órgano prioriza los fines que se deben desarrollar conforme a sus tratados constitutivos? ¿Cómo los Estados miembros definen las directrices políticas para alcanzar este propósito?

No obstante, la eficacia del derecho andino se confunde con la tendencia utilitarista y la ambivalente decisión política de los Estados que componen el Acuerdo de Cartagena y que, a lo largo de estos cincuenta años (1969-2019), no han fijado una directriz de curso a mediano o a largo plazo, y cuando lo han intentado, no se han mantenido en el tiempo. Las de corto plazo, llegan a ser derroteros tan variables como las agendas de los gobiernos que regentan sus Estados. Estos insisten en un proceso multidimensional, que incluye aspectos sociales, culturales y políticos, más difíciles de concretar que los económicos y que, en los últimos años, responde más a unas agendas nacionales fuertemente ideologizadas.

Lo anterior responde parcialmente el segundo interrogante, que para contestarse plenamente, necesitará que volvamos al primero. Se necesita de un órgano ejecutivo que administre el proceso, y que al velar por este y por el desarrollo de los fines que se pactaron, ejerza un rol protagónico con los gobiernos de los Estados miembros, planteando directrices de curso que se conviertan en planes estratégicos a mediano y largo plazo. Esta habilidad ejecutiva debe ejercerse recordando a los Estados que, con el Acuerdo de Cartagena, asumieron hace ya más de medio siglo una serie de obligaciones, tanto de hacer como de no hacer, si quieren garantizar la continuidad de los objetivos.

Para que pueda darse lo anterior, hay que romper un círculo vicioso que se enquistó con la creación del Consejo Presidencial que, sin mayores funciones, oficia como órgano superior, jerarquizando el esquema, y le da un rol marginal al Secretario de la Comunidad Andina quien, además, es muy tímido aportando soporte técnico en la definición de orientaciones.

Exceso de presidencialismo, que curiosamente se ejerce en conjunto — como un órgano— cuando hay afinidad política entre los presidentes de los Estados miembros, de lo contrario la función orientadora es individualista y retórica. Así, y aunque deberían reunirse una vez al año, solo lo acaban de hacer después de ocho años, con ocasión del Cincuentenario, y no fijaron derroteros concretos. Claro que cuando se reunían regularmente, las citas no trascendían más allá del trámite de traspasar la presidencia *pro tempore* de la Comunidad. Eso sí, durante el ejercicio de sus presidencias *pro tempore*, más que sumar, restaban; solo basta con recordar que, cuando la ejerció el gobierno de Fujimori, logró detener por años la adopción de un arancel externo común; Chávez sacó a Venezuela de la integración Andina y Correa amenazó por años con lo mismo respecto de Ecuador. Y los gobiernos de turno de Colombia, con bajo perfil, de manera utilitaria, siguen usufructuando la mayor tajada del comercio intracomunitario pero aportan poco a la consolidación del proceso, o restan, como cuando se revocó la posibilidad de que los parlamentarios andinos colombianos se elijan por sufragio universal.

Por su parte, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (Camre) con sus amplias funciones, más allá de mostrar el apoyo estatal a la integración subregional —razón por la que tardíamente se constituyó—, aumenta la intromisión en las competencias de los demás órganos del Sistema. La Comisión, como órgano originario encargado de la formulación, ejecución y evaluación de la política de integración subregional andina en materia de comercio e inversiones, debería

adoptar las medidas necesarias para el logro de los objetivos del Acuerdo. Sin embargo, se encuentra supeditada a las directrices del Consejo Presidencial Andino y al Camre, que usualmente priorizan orientaciones y decisiones que escapan a la concreción de las obligaciones comerciales pactadas. Lo anterior justifica ampliamente la necesidad de fusionar al Camre y la Comisión en un solo órgano, integrado por un ministro de cada socio del Acuerdo de Cartagena y abierto a múltiples formaciones de conformidad con el objeto sobre el que versa la respectiva reunión. Esta emulación del Consejo de la Unión Europea dejaría el grueso de las competencias legislativas en su cabeza, compartiéndolas solo excepcionalmente con la Secretaría que puede ejercerlas solo en materia de autorizar salvaguardias y dictaminar incumplimientos. Adicionalmente, la posibilidad de múltiples formaciones reforzaría la consecución de los objetivos previstos en los convenios sociales; siempre que esto sea una prioridad, se discutirían directamente en la órbita comunitaria y no en la gubernamental. Como efecto de esta reforma desaparecería la necesidad de crear consejos consultivos permanentes compuestos por autoridades sectoriales de rango ministerial o por secretarios de Estado que emiten opiniones no vinculantes.

Si bien, y como mencionamos, la Secretaría General es un órgano supranacional de carácter ejecutivo-administrativo, con marcadas competencias técnicas y de control, debido a la jerarquización del sistema y a la exacerbada concepción del presidencialismo en la subregión, los secretarios actúan tímidamente en función de los intereses de la Comunidad, distanciándose así de la Comisión Europea. Además, salvo contadas excepciones, son poco técnicos y muy preocupados por cuidar su quinquenio como funcionario internacional.

Por su parte, el Parlamento Andino no parece ser consciente de su considerable y creciente legitimidad democrática en tanto que representa a los pueblos de la Comunidad, más cuando hoy —salvo los parlamentarios colombianos— se eligen por sufragio universal.

Enredado en la discusión de sus marginales funciones, no ha entendido que su homólogo europeo ganó todas sus competencias a partir de la elección de sus miembros por sufragio universal, y con una lógica de *down-up*, sumó a sus competencias de control, las presupuestales y decisorias. La democratización sigue siendo una bandera del Parlamento europeo pero no riñe con el ejercicio del control sobre los otros órganos del sistema, de ahí que exhortemos a los parlamentarios andinos a que lo ejerzan.

Los órganos consultivos andinos, el Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA) y el Consejo Consultivo Empresarial Andino (CCEA) jugarían un rol definitivo y complementario, siempre que, aproximándose al Comité Económico y Social de la Unión Europea, existan previsiones en que se les consulte obligatoriamente sobre las materias que les atañen, enriqueciendo las deliberaciones de los órganos decisorio y técnico. Esto eliminaría la necesidad de crear comités permanentes de carácter técnico, sin poder vinculante, integrados por autoridades sectoriales de alto nivel de los Estados miembros. En caso de materias muy específicas se puede acudir a los grupos asesores *ad hoc* que pueden crear la Comisión o Secretaría.

Finalmente, desde la perspectiva orgánica, cabe reconocer que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, como órgano judicial con jurisdicción obligatoria y exclusiva, desarrolla una valiosa labor utilizando los instrumentos que tiene a su disposición. Pero su rol y protagonismo se vería reforzado con un riguroso proceso de selección de sus magistrados que deberían llegar ya ilustrados en derecho andino y, como órgano jurisdiccional, contar con la posibilidad de emitir dictámenes sobre cualquier aspecto jurídico, a solicitud de los Estados miembros y/o de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración, tal como lo hace el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Aunque la estructura Orgánica es perfectible, no deja de ofrecernos un sinnúmero de oportunidades. De ahí la necesidad de que los beneficiarios de la integración andina utilicemos las herramientas que este ordenamiento brinda. Entre estas, iniciar acciones de reparación directa ante la jurisdicción interna de los Estados que han sido condenados por incumplimiento por el Tribunal Andino, interponer quejas ante la Secretaría General y demás órganos comunitarios por la omisión de sus funciones y exigir a los parlamentarios andinos que representen nuestros intereses y ejerzan sus competencias de control. Si bien, los particulares no podemos definir las formas de acción, que cristalizan los anhelos comunitarios, sí podemos exigir a los órganos comunitarios y a los Estados que ejerzan una planeación operativa, una fiscalización de obligaciones y un fomento que proteja y promueva la integración andina de conformidad con las previsiones del Acuerdo de Cartagena y demás tratados constitutivos.

Todos podemos propender por la correcta utilización del ordenamiento jurídico andino, es nuestra obligación si el orden nos beneficia, y esto se logra cuando los particulares exigimos el cumplimiento de la normatividad por parte de los órganos comunitarios y del Estado, incluyendo sus respectivos agentes. Responsabilidad a la que por cierto la Academia andina no puede seguir ajena.

Reiteramos, así, que esta integración cincuentenaria es un esquema institucional cohesionado, coherente y que ha alcanzado un desarrollo importante, equivocado en una orientación —que no está definida— hacia lo multidimensional, en lo económico, social, cultural y político. No obstante, no deja de reflejar la ambivalente decisión política de los gobiernos de los Estados miembros que con mucha dificultad han sumado consensos significativos para fijar derroteros más allá de la dimensión comercial básica, alcanzando una zona de libre comercio con una unión tarifaria imperfecta, pese a que el objetivo de integración es el de un mercado común (liberalización de cuatro factores: bienes, servicios, capital y trabajo).

Es, pues, momento de reflexionar y sincerar qué integración queremos, cuáles son sus énfasis y hacer planeación a mediano y largo plazo. Para esto es necesario un análisis de la geopolítica regional. América Latina tiene un nuevo contexto: la situación de Venezuela, el activismo de Chile, la desaceleración de la Alianza del Pacífico y la parálisis de Mercosur, brindan a la Comunidad Andina —en su 50 aniversario— una oportunidad histórica para reactivarse y actuar como catalizadora de procesos regionales aprovechando su acervo comunitario.

Después de 50 años, ya es hora de divulgar y difundir el accionar de la Comunidad Andina, que ofrece tantas o más oportunidades que los tratados de libre comercio que cacareamos en voz alta. El escaso conocimiento de los particulares (personas naturales y jurídicas) y de los operadores económicos y jurídicos respecto del marco de oportunidades que brinda la integración andina, ha sido una constante a combatir en este medio siglo de integración. Así, se hace imperativa una estrategia de divulgación y difusión que vincule a la Academia de la subregión en este propósito. Para esto se necesitarían capacitaciones sectorizadas y una estrategia de divulgación, además de reactivar la red de universidades andinas y la creación de una cátedra permanente que favorezca la capacitación y la actualización.

Aunque muchos apuesten por que Ecuador se sume a la Alianza del Pacífico y Bolivia perfeccione su entrada al Mercosur, para que por sustracción la Comunidad Andina desaparezca, no debemos desconocer que prácticamente todo lo que decimos que liberalizaron Colombia y Perú en el marco de la Alianza del Pacífico se soporta en la integración andina, y pasa lo mismo en materia de liberalización de estos dos países con Chile. ¿Será que es más fácil la convergencia entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur con la rivalidad histórica entre México y Brasil? ¿Los múltiples acuerdos de la Comunidad Andina con el Mercosur no harían más fácil esa convergencia entre estos dos bloques? Venezuela,

cuando supere la crisis por la que atraviesa ¿por cuál esquema optará?, ¿seguirá en el Mercosur?, ¿volverá al Andino?

Nosotros seguimos creyendo en las luces del esquema andino, que son más que sus sombras, de ahí su supervivencia en 50 años de ambivalencia política.

PARTE II

*Aproximaciones Históricas
y Políticas: Estado y
Economía*

GRANDES HITOS EN LA FORMACIÓN HISTÓRICA DE LA REGIÓN ANDINA DESDE EL SIGLO XVI

Carlos Contreras Carranza

Comenzaré precisando los principales acontecimientos que habrían determinado la ruta seguida por la evolución histórica de la región andina entre los siglos XVI y XX, poniendo énfasis en la perspectiva económica, que es la que mejor conozco, y en el espacio territorial del virreinato peruano y, a partir del siglo XIX, en el de la república del Perú, por la misma razón. El primer hecho fue la conquista o invasión española ocurrida en el segundo cuarto del siglo XVI. Los españoles permanecieron hasta las primeras décadas del siglo XIX alterando profundamente la organización social y económica de la población. Implantaron su idioma, su religión y una serie de instituciones y patrones de la Europa mediterránea, que hasta hoy permanecen vigentes en la región andina, como las ciudades, el comercio y un cierto tipo de comunidades rurales.

El segundo fue la especialización de la región andina como productora de metales preciosos en el ámbito del comercio mundial. Esto ocurrió a poco de producido el arribo europeo pero fue un hecho que se consolidó unas décadas después, tras el largo gobierno del virrey Francisco de Toledo, entre 1569-1580. Tanto el virreinato peruano como el mexicano quedaron especializados en la producción de plata, un metal precioso cuya función en ese entonces era ser la materia prima para la confección de las monedas con que se practicaba el intercambio comercial, tanto entre los países europeos, como entre estos y el resto del mundo.

El tercero fueron las reformas introducidas por el gobierno de los Borbones a lo largo del siglo XVIII, pero especialmente durante los decenios de 1770 y 1780. Estas reformas tuvieron como propósito repotenciar la minería de metales preciosos, que había venido decayendo a lo largo del siglo XVII y primeras décadas del XVIII, adecuándola al nuevo escenario tecnológico y demográfico producido para la época de inicios de la revolución industrial europea, a la vez que explorar nuevos ámbitos de la producción en los que los pueblos andinos podían llegar a ser competitivos, al haberse abierto nuevas oportunidades en el comercio ultramarino, gracias a los avances de la navegación y el uso de la ruta más rápida y económica del cabo de Hornos.

El cuarto fue la crisis de la independencia, ocurrida entre 1820-1825, que separó a la región del imperio español, a la vez que la fraccionó en varios países distintos. Lo que era el meollo de la región andina quedó dividido en tres países, que de norte a sur fueron Ecuador, Perú y Bolivia, quedando porciones periféricas de los Andes en los países aledaños de Colombia, por el norte, y Chile y Argentina, por el sur. La independencia implicó un rediseño de la organización política de la región, adoptándose el modelo de la república, tomado de Francia y los Estados Unidos, cuya adaptación al escenario andino tuvo que ser creativo y complejo. La independencia significó también en los países andinos centrales la expulsión de las elites españolas y su reemplazo por elites criollas y

nuevos inmigrantes provenientes de otras naciones europeas. Se abolió la esclavitud, sustituyéndose a los trabajadores africanos por inmigrantes chinos y se comenzó a avanzar sobre los territorios de la Amazonía, que los españoles no habían podido colonizar.

El quinto hito fue la integración de la región en el tirón que significó la “era de las exportaciones” o “primera globalización”, entre 1890-1930. La región entró algo tarde a este proceso, debido a la “tragedia andina” que implicó la guerra del salitre entre 1879-1884,¹⁴¹ pero a partir de las postrimerías del siglo XIX participó con vigor del vertiginoso crecimiento del comercio mundial, lo que llevó a la explotación de nuevos productos, que diversificaron la economía, abriéndola a actividades agrícolas y ganaderas que hasta entonces habían tenido un desempeño limitado a la subsistencia.

Finalmente, el sexto hito sería la explosión demográfica que tuvo lugar entre 1930-1980 aproximadamente, que multiplicó por tres el tamaño de la población, planteando desafíos y posibilidades inéditos. El rápido incremento de la población trajo cambios en las organizaciones sociales y presionó por políticas públicas que atendiesen sus demandas, ocurriendo una fuerte transformación de los aparatos gubernamentales, las ciudades y las organizaciones económicas rurales. En la medida que dichas necesidades no pudieron, sin embargo, ser satisfechas de modo suficiente, ocurrió desde finales del siglo XX un proceso inédito de emigración de la población andina hacia países vecinos y del primer mundo, que no ha terminado todavía.

Después de este recuento de los hitos principales de la formación económica de la región andina, reseñaré con mayor detenimiento cada uno de estos procesos, subrayando la herencia que dejaron en la organización política, social y económica de los pueblos andinos.

141 Tomo el término de William Sater (2016), autor del libro *Tragedia andina. La lucha en la Guerra del Pacífico, 1879-1884*.

La conquista o invasión española

Fue rápida y furiosa. El imperio inca, que dominaba desde hacía aproximadamente un siglo la región andina, fue desarticulado a partir de la captura del inca Atahualpa en 1532, y sus ejércitos fueron derrotados por la hueste conquistadora en los años siguientes, con la importante ayuda de grupos indígenas que tenían cuentas pendientes con los gobernantes incas. A partir de la década de 1540, el problema político de la región ya no lo creaban las amenazas de un contraataque incaico sino las disensiones entre los grupos de conquistadores y su rebelión contra las autoridades de la corona castellana, que trataban de encuadrar a los capitanes de la conquista dentro de sus normas fiscales y de gobierno.

Los españoles en el Perú iniciaron desde un primer momento negociaciones con los jefes intermedios y locales de los indígenas, conocidos como “curacas”, a fin de poder aprovechar la organización tributaria y social nativa para sus propios fines (Zuloaga, 2012). Los españoles no fueron, sin embargo, un frente unido. Los intereses los dividieron, como suele ocurrir en las economías de renta. De un lado, estaban los encomenderos, que eran los antiguos conquistadores —o sus descendientes—, que aspiraban a gozar de una renta vitalicia pagada por los indios a modo de tributo, como premio por los riesgos y trabajos que habían padecido en la guerra de conquista. De otro, estaban los curas seguidores de las ideas de Bartolomé de Las Casas, que querían reservar “las Indias” como un reino utópico donde recrear auténticas comunidades cristianas, en sintonía con los ideales de lo que consideraban el espíritu del cristianismo primitivo (Assadourian, 1994). Por su parte, los funcionarios estatales como representantes del Estado español o castellano, representaban otro polo de interés, que procuraba la mayor transferencia de excedentes desde los Andes hasta la península ibérica, a fin de engrosar la hacienda real.

Entre estos tres grupos en pugna también jugaron su propio partido los caciques o curacas indígenas, que representaban el nivel inferior del derrotado Estado inca. En cierta forma, aprovecharon de las disensiones en el grupo español para hacer valer sus propios intereses. Algunos historiadores han juzgado que en ello trataron de defender los intereses de las comunidades indígenas que dirigían; otros, sin embargo, creen que básicamente procuraron sus intereses individuales, buscando sacar un provecho personal de su función de nexo entre las dos sociedades que acababan de entrar en contacto.¹⁴² No olvidemos que en el célebre dibujo de Huamán Poma de Ayala contenido en la Nueva Corónica, donde presenta a un indio común acosado por fieras que lo desuellan —la serpiente representa al corregidor, el león al encomendero, el tigre a los españoles del tambo, etc.— figura el ratón “cacique principal” (ver Figura 1).

142 Sobre los curacas, vease, entre otros, los trabajos de Franklin Pease (1999); José de la Puente Luna (2012); Luis Miguel Glave, (2010, 2014); Thierry Saignes, (2015); y Teresa Vergara (2019).

Figura 1. Huamán Poma, ilustración “Pobre de los indios. De seis animales que comen y tememen (sic) los pobres de los indios en este rreyno”; tomada de su Nueva Corónica y buen gobierno; c. 1610.



En cualquier caso, una de las más importantes consecuencias de la conquista española fue una severa crisis demográfica, que habría reducido a la población indígena a una tercia parte de su población original un siglo después de la conquista.¹⁴³ La crisis demográfica erosionó la economía de renta que habían instaurado los conquistadores, puesto que ésta se sustentaba en una tributación por cabeza que aportaban los indios. Con la disminución de la renta de los encomenderos, también sufrieron los réditos del rey, ya que éstos eran una fracción de aquella —tradicionalmente la quinta parte, o “quinto real”—. Esta situación de crisis fue percibida ya hacia la década de 1560, por observadores como Juan de Matienzo (1967), que propusieron como solución la perpetuidad de las encomiendas. La idea era que si las encomiendas de los indios eran dadas a los encomenderos de forma perpetua y no temporal, ellos mismos serían quienes cuidarían de la reproducción de los indios y del crecimiento de su economía. Esta propuesta fue satirizada por los curas lascasianos como querer poner al gato de despensero.¹⁴⁴

La crisis demográfica orientó la organización económica hacia actividades que consuman poco trabajo, ya que este se volvió escaso y, por lo mismo, costoso de conseguir. Debía procurarse que el escaso número de trabajadores disponible sea aplicado a actividades que produzcan el máximo valor, como la minería de metales preciosos. Tal fue la propuesta que, en la década de 1570, aplicó el virrey Francisco de Toledo.

143 Este es el cálculo más moderado. Otros demógrafos e historiadores dan cifras aún más dantescas. Ver Cook (2010).

144 Ver Assadourian (1994), “Piedad cristiana y desconstrucción” en *Transiciones hacia el sistema colonial andino*.

El establecimiento de la economía minera

En el siglo XVI los viajes desde la costa del Pacífico americano hasta Europa eran largos y costosos. La opción de sortear el cabo de Hornos o estrecho de Magallanes era peligrosa para los barcos mercantes de la época, por lo que no estuvo disponible hasta los mediados del siglo XVIII. En los siglos XVI y XVII había que viajar hasta Panamá, cruzar el istmo con una caravana de mulas y cambiar de barco en el puerto del lado del océano Atlántico. Dados los costos de este trasiego, salvo los metales preciosos, nada podía ser trasladado hasta Europa con fines comerciales. Ello hizo de dichos metales el enlace de la economía de la región andina con el mundo europeo. Frases como “¡vale un Perú!” o las más erudita de “¡vale un Potosí!”, aludían a la riqueza en plata de estas regiones.

El gobierno español se propuso, por ello, desarrollar a gran escala la producción de plata, para lo que impulsó el cambio en la técnica metalúrgica que la hizo posible: el reemplazo del método de fundición por el de amalgamación con mercurio. Este tenía la gran ventaja de no requerir casi de combustible —muy escaso en las punas de los Andes, donde se encontraban las minas de plata—, sino de un reactivo, que era el mercurio, o azogue. Este metal —que tiene la rara cualidad de permanecer líquido o coloidal a la temperatura ordinaria— podía conseguirse en el propio virreinato peruano, donde se había ubicado un poderoso yacimiento en Huancavelica, conocidas desde entonces como las minas de Santa Bárbara. Estas fueron expropiadas por el gobierno virreinal de Francisco de Toledo a su descubridor y primeros explotadores, que eran los encomenderos de la región, como Amador de Cabrera y Pedro de Contreras (Lohmann, 1949).

Para poder explotar las minas se implantó un sistema de trabajo forzado para los indios, llamado “mita”, que implicaba la obligación de todos los varones entre 18 y 50 años de ir a trabajar un año de cada siete a

los centros mineros. También se establecieron mitas para otros sectores, como la agricultura, ganadería, la producción textil y los transportes. Una reforma complementaria de esta fue la monetización del tributo que los indios debían pagar a los encomenderos. Este tributo había venido pagándose inicialmente en jornadas de trabajo; luego, a partir de la victoria de La Gasca sobre los encomenderos en Jaquijahuana (1548) se implantaron tasas fijadas mayormente en bienes. A partir de 1572, el virrey Toledo las fue transformando en tasas en moneda. Los indios podrían acceder a la moneda, gracias al trabajo en las minas, puesto que los mitayos ganarían un salario en metálico. En las minas, además, los mitayos contaban con tiempos de descanso —teóricamente: dos semanas de cada tres—, durante los cuales se esperaba, accediesen a vender voluntariamente su trabajo a los empresarios mineros. A los que se contrataban voluntariamente se les llamaba indios “mingas”.¹⁴⁵

Solo los grandes centros mineros, como Potosí y Huancavelica, recibieron cuotas de mitayos. Otros centros, como Cailloma o Huarochirí, los recibieron solo temporalmente. Para la mita de Potosí se afectó a diecisiete provincias del entorno, que básicamente comprendían territorios de la actual Bolivia y los departamentos de Puno y Cuzco del Perú actual. Para la de Huancavelica, se afectó a trece provincias, de los actuales departamentos de Huancavelica, Junín, Ayacucho, Apurímac y Lima. Las provincias restantes también debían prestar mitayos para los hacendados, obrajeros y administradores de los tambos. Esta prestación laboral —forzada pero no gratuita— se convirtió en un nexo importante entre las sociedades india y española durante la época colonial, y aunque fue disminuyendo en número y fue objeto de críticas a lo largo del tiempo, permaneció hasta 1812, pocos años antes de la independencia.

145 Ver Luis Capoche (1959). Asimismo: Peter Bakewell (1989) y Jeffrey Cole (1987).

La institución de la mita movilizaba a un conjunto de intereses. Los corregidores eran los responsables de cumplir con las cuotas, para lo que se apoyaban en las autoridades indígenas locales —los curacas—, quienes reclutaban a los individuos que compondrían la cuadrilla de cada año. La exclusión —o, eventualmente, inclusión— del contingente podía negociarse con el curaca, el corregidor, o su teniente. Apareció, por ejemplo, la práctica de la llamada “mita de faltriquera”, que consistía en comprar la exoneración de la mita, pagando una cantidad de dinero equivalente a la contratación de un indio minga que reemplace al mitayo. Una vez en el asiento minero, los mitayos eran repartidos entre los distintos empresarios, quienes también disputaban a los que consideraban mejores trabajadores. El corregidor de Potosí o Huancavelica era, en este caso, quien dirigía estos repartos.¹⁴⁶

Para la organización de la mita, el control y cobranza de los tributos y el adoctrinamiento de los indígenas, estos fueron trasladados o reagrupados en nuevas unidades de población, llamadas reducciones o común de indios. Se trataba de pueblos diseñados bajo el modelo de las comunidades agrarias del Mediterráneo. Incluían una plaza central, donde se ubicaban los “poderes”: el Cabildo, que era el órgano de gobierno de los asuntos municipales; la Iglesia; y las viviendas de los “principales” o notables, que en este caso podían ser, por ejemplo, el curaca y el párroco o doctrinero. En torno a la plaza se ubicaban los barrios de los indios, quienes, en su nueva residencia, procuraban reagruparse siguiendo sus antiguos ayllus originarios. Pero la nueva instancia de gobierno del pueblo era el cabildo, que tenía sus alcaldes y regidores elegidos entre ellos. La mano del corregidor de la provincia y del doctrinero —el único español autorizado a vivir permanentemente en la comunidad— pesaban, sin embargo, sobre el pueblo. En torno a este se configuraron dos anillos: uno de tierras, que se repartió entre los ayllus, y otro de pastos, que era común a

146 Véase Ignacio González Casanovas (2000).

todo el pueblo.¹⁴⁷ Aunque la idea inicial de los visitantes españoles fue asignar tierras individuales a cada tributario, esto resultó muy costoso y complicado, contentándose con asignar tierras a todo el ayllu o, si estos ya no existían, a la comunidad de indios en su conjunto, confiando a las autoridades indígenas el reparto de las tierras entre los indios o tributarios. Esta decisión reforzó el papel de los curacas, en cuya mano estaba decidir la suerte de las tierras.

El transporte del mercurio desde Huancavelica hasta Potosí fue uno de los “trajines” más importantes del reino. Se trataba de movilizar anualmente entre seis mil a siete mil quintales de un metal escurridizo, tóxico y fácil de tener mermas en sus traslados. Unas tres mil mulas eran empleadas para este transporte, cuya labor era complementada con llamas en ciertos tramos. Inicialmente se utilizó la ruta terrestre, que, partiendo de Huancavelica, atravesaba las ciudades de Huamanga, Cuzco, la villa de San Carlos de Puno, La Paz, la villa de Oruro y Potosí. Una ruta alternativa, que finalmente se impuso por sus menores costos, era la que recurría a la vía marítima. En este caso, se partía de Huancavelica al puerto de Pisco, fundado para el efecto como Villa del Marqués de Mancera; desde donde el azogue se transportaba en barco hasta el puerto de Arica. Aquí se le subía a lomo de mulas para el ascenso de la cordillera, hasta llegar a Potosí.¹⁴⁸

147 Sobre las reducciones, refulege en la bibliografía el reciente libro de Akira Saito y Claudia Rosas (2017), *Reducciones. La concentración forzada de la población indígena en el virreinato del Perú*.

148 Ver Gwendolyn Cobb (1977); Kendall Brown (2015); y Manuel Fernández Canque (2016).

El problema de la ruta marítima eran los piratas que eventualmente pululaban en las inmediaciones de Arica. De ahí partían los cargamentos de plata para el Callao, de modo que solían estar al acecho. La ruta continental, aunque fue siendo dejada de lado durante el siglo XVII, fue utilizada esporádicamente por las flotas del mercurio. Su uso impulsó dinamismo comercial a las ciudades del interior, como las mencionadas. Potosí era un gran mercado, que consumía productos de la ganadería, como los cueros, el sebo, además de los propios animales para el transporte y la movilización de los molinos en que se trituraban los minerales para su amalgamación. También consumía textiles y productos de la agricultura o derivados, como la coca, los vinos y aguardientes.

El período corrido entre 1575-1650 fue de bonanza de la producción de plata del virreinato. Una parte de ella era amonedada en las Casas de Moneda de Lima y Potosí, y otra parte, que de ordinario era la más gorda, era exportada como mercancía. A cambio de ella arribaban de Europa productos que no se elaboraban en la tierra, como el hierro, herramientas de este material —combas, picos, palas, tijeras, clavos, estacas, barretas— y el papel, y muchos bienes de consumo, como telas, ropas, calzado, bebidas, muebles y pinturas. Este comercio pagaba impuestos, que junto con los pagados directamente por la producción minera y el alcanzado por el tributo de los indios, alimentaban la hacienda real haciendo posible el funcionamiento del Estado.

Sin embargo, en la segunda mitad del siglo XVII y durante el primer tercio del XVIII la producción de plata declinó, y también dicho comercio. Las rentas del Estado enflaquecieron, lo que, junto con la llegada al punto más hondo de la crisis demográfica, llevó a los historiadores a hablar de una “crisis del siglo XVII” en la región andina. Ha habido cierto debate acerca de los alcances y el significado de esta crisis. Algunos consideran que se trató más que de una decadencia de la producción minera, de una pérdida de control del Estado sobre ella. Los indios desertaban de la mita pero se enrolaban como trabajadores libres; burlaban los tributos,

mudándose de pueblo; los mineros sacaban la plata de contrabando, burlando el registro legal y el pago de los tributos.¹⁴⁹ El hecho es que con el inicio del nuevo siglo, el gobierno español tomó medidas para revertir esta situación.

Las reformas del siglo XVIII

Las llamadas por la historiografía “reformas borbónicas”, discurrieron a lo largo del siglo XVIII, aunque las más decisivas para la organización social y económica andina ocurrieron en el último tercio de la centuria. Sin embargo, es importante reseñar algunas reformas importantes ocurridas en la primera mitad, como, por ejemplo, la reducción del impuesto del quinto al rey, que pagaban los productores mineros, a la mitad; o sea, a un diezmo o 10% de su producción. Como el impuesto se cargaba sobre el producto bruto del minero, el efecto que esta reducción tuvo en su ganancia neta fue de enorme importancia. Por ejemplo, si un minero tenía una ganancia de 30%, después de pagar el quinto a la hacienda real, le quedaba solo un 10%, puesto que los otros 20 los había absorbido el impuesto. En cambio, ahora, el impuesto sería solo el 10 y él se quedaba con los 20; o sea, que duplicaba su ganancia neta. Esta reforma fiscal fue acompañada del arribo de misiones técnicas a lo largo del siglo XVIII, que procuraron mejorar la productividad del trabajo minero. A Huancavelica llegó en 1736 el ingeniero Gerónimo de Sola y Fuente, procedente de Almadén, en España, quien introdujo el uso de la pólvora, que mejoró mucho la extracción de los minerales, que antes debían sacarse solo con martillos y barretas. En 1758 llegó a la misma mina de mercurio, el mineralogista Antonio de Ulloa (2016), quien también cumplió un papel positivo en este asiento, mejorando su rendimiento, al desterrar muchas prácticas nocivas y corruptas.

149 Ver sobre ello Luis M. Glave (1989); Kenneth Andrien (2011); y Margarita Suárez (2009).

En la primera mitad del siglo XVIII ocurrió también la sustitución de la ruta de Panamá, para el comercio con Europa, por la ruta del estrecho de Magallanes, que hizo perder protagonismo al papel de Lima como plaza comercial, y debilitó el control que sus comerciantes tenían del comercio sudamericano. Como parte de esta progresiva pérdida de hegemonía de Lima, sucedió también la creación del virreinato de Nueva Granada, segregando del control de la ciudad de los reyes los territorios que hoy conforman las repúblicas de Venezuela, Colombia y Ecuador. En 1776, esta disminución de control territorial se verificó también en el sur, al crearse el virreinato del Río de la Plata, que apartó del control de Lima los territorios que hoy conforman los países de Argentina, Uruguay, Paraguay y Bolivia. Chile, por su parte, se había convertido en una Capitanía General, de manera que, aunque formalmente dependía del virrey de Lima, en la práctica disfrutaba de una gran autonomía. Los puertos de Buenos Aires y Valparaíso pasaron a comunicarse directamente con el mercado europeo, compitiendo ventajosamente con Lima como plaza redistribuidora de las mercancías del viejo mundo.

Otro hecho trascendente ocurrido en la primera mitad del siglo XVIII fue la inversión de la tendencia demográfica indígena. Tras la epidemia de viruela de 1719 a 1723, que habría terminado con un porcentaje importante de la población nativa, ésta comenzó a recuperarse, al punto que al finalizar el siglo ya doblaba el número con el que salió de esta epidemia, que habría sido de algo más de trescientos mil.¹⁵⁰ No se ha investigado todavía los resortes de este relativamente vigoroso crecimiento indígena: ¿mejoras en la productividad de su agricultura? ¿disponibilidad de mejores o mayor cantidad de tierras y pastos? ¿mejoras en el pago o reconocimiento por su trabajo? De momento, todas las posibilidades yacen abiertas.

150 Sobre la epidemia de 1719, ver Adrian Pearse (2001).

Quienes no desperdiciaron las posibilidades que abría el mejoramiento de la economía indígena y el incremento de su población, fueron las autoridades virreinales, que rápidamente aumentaron la presión fiscal sobre ella. No solamente aumentaron el monto del tributo que pagaban a los corregidores sino que extendieron la alcabala a productos que, antaño, por ser indígenas y entenderse que no se producían para el comercio, habían estado exentos, como en los casos del maíz y la coca. Las autoridades españolas, empeñadas en mejorar el rendimiento fiscal del virreinato, justificaron esta extensión de la alcabala —que, a su vez, se incrementó del 2% al 6% sobre el valor de los productos— con el argumento de que dichos productos eran comercializados masivamente en los mercados, de modo que no se justificaba su exención tributaria. La economía fue cargada, además, con nuevos impuestos que afectaron a bienes de amplio consumo en el virreinato, como eran el tabaco y el aguardiente. El primero fue convertido en un estanco, que cobraba por el producto precios de monopolio, mientras que el segundo fue gravado con el llamado “nuevo impuesto”, que lo gravó con 12,5% sobre su valor, en lo que fue el inicio del impuesto al consumo en el Perú.

El incremento de la carga fiscal soliviantó los ánimos de la población indígena. Varios indígenas, entre ellos los curacas o caciques, que tenían cierto control sobre la mano de obra nativa, se dedicaban al comercio y la arriería. Los nuevos impuestos redujeron sus ganancias. En el caso de la ruta que vinculaba al sur del país con los mercados de la minería alto peruana —Oruro y Potosí—, los comerciantes también sintieron el efecto de la competencia que suponía el abastecimiento al mismo mercado desde Buenos Aires y el interior del Río de la Plata.¹⁵¹ La rebelión de Túpac Amaru II, entre 1780 y 1781, que tuvo miles de muertos al extenderse hacia el sur, fue la expresión más álgida del

151 A la versión clásica de Guillermo Céspedes del Castillo (1947), pueden añadirse ahora los nuevos estudios de Fernando Jumar (2018).

resentimiento fiscal. Otros historiadores minimizan un poco el papel de los impuestos y ven en la rebelión la acción de mecanismos culturales o políticos, como un nacionalismo neoinca o la difusión de una “utopía andina”.¹⁵²

El combate a la rebelión de Túpac Amaru tuvo, en cualquier caso, hondas consecuencias para la historia andina. De un lado, creó un símbolo poderoso de la resistencia indígena al dominio blanco o europeo; de otro, mostró a los indios que, por mucho ánimo peruanista o lugareño —y, en consecuencia, anti peninsular— que lucieran las elites criollas, al final estaban más cerca del virrey y la elite española que gobernaba el Perú, que de ellos. También mostró a los criollos, que a la hora de ajustar cuentas y resentimientos históricos, los indios no distinguían entre criollos y peninsulares. Esta rebelión mostró, así, que en el Perú no existía un frente de “peruanos” opuesto a los peninsulares, sino una oposición más primaria, entre europeos y sus descendientes, y los indios.¹⁵³

Tras la rebelión fueron suprimidos los corregimientos, estableciéndose en América el régimen de las intendencias, que supuso una suerte de militarización del gobierno, que se prolongó incluso más allá de la independencia. Los intendentes y subdelegados fueron de ordinario oficiales formados en las academias militares de la península ibérica. Su llegada implicó una postergación de los criollos para los puestos de gobierno, que estos no dejaron de resentir. De otro lado, Puno, que había pasado a formar parte del virreinato del Río de la Plata, fue reintegrado al gobierno de Lima.

152 Sobre la versión fiscalista de la rebelión, ver Jürgen Golte (2016). Sobre las versiones culturalistas, ver John Rowe (1954) y Alberto Flores-Galindo (1987).

153 Ha habido un debate sobre ello, que afloró con fuerza con ocasión del sesquicentenario de la independencia y el bicentenario de la rebelión de Túpac Amaru II. Ver los estudios de Heraclio Bonilla, Alberto Flores-Galindo, Scarlett O’Phelan y Jorge Basadre en el libro de Carlos Contreras y Luis Miguel Glave (2015), *La independencia en el Perú, ¿concedida, conseguida, concebida?*.

La minería se recuperó de su declive y en las décadas finales del siglo XVIII, hizo recordar sus mejores días de dos siglos atrás. Sin embargo, aunque los niveles de producción de plata se recuperaron físicamente, en el sentido de que se llegó a producir tanta plata como en 1600, no ocurrió una recuperación proporcional con el resto de la economía. Es decir, la producción y el comercio de 1800 eran mucho mayores que dos siglos atrás; de modo que para que la minería pueda mantener el paso con relación al conjunto de la economía, tendría que haber multiplicado por tres o cuatro su producción, como sucedió, por ejemplo, en el caso del virreinato mexicano. Esta situación de relativa postración de la minería, aisló a la región andina del comercio mundial. En las regiones del continente americano, otros productos, como el tabaco, cacao, café y azúcar pasaban a ser los nuevos embajadores del continente, rivalizando con la plata. Incluso en el propio virreinato peruano, la producción de estos cultivos se animó y nos enlazó comercialmente con los territorios vecinos: exportábamos azúcar, tabaco y aguardiente a Chile y el Alto Perú.

La crisis de la independencia

Es entendible que, con una economía decadente y una sociedad escindida racial y culturalmente, los países de la región andina no fuesen unos campeones en la lucha por la independencia. Esta les llegó impuesta por los países del lado del Atlántico, con una economía pujante y, sobre todo, con unas perspectivas más promisorias para el comercio con una Europa que vivía el furor de la revolución industrial. Pero, aunque fuera impuesta por las circunstancias, la independencia no dejó de significar una revolución en la vida de la región andina. Una parte de la elite peninsular murió en la persecución que se hizo contra los españoles, o en el encierro en el que voluntariamente se recluyeron, con la esperanza de un contra ataque desde la península que nunca llegó; otra parte prefirió emigrar, debido a la situación política que

preveían adversa, o fue expulsada por los nuevos dirigentes. El hecho es que quedó sumamente debilitada y fue reemplazada por una nueva elite, en la que se hicieron un lugar los mestizos, que a través de la carrera militar y, más recientemente, la lucha política, habían logrado ascender hasta posiciones decisivas.

La situación económica fue, no obstante, dura a lo largo de las primeras décadas. El flujo de intercambios con Europa disminuyó, puesto que las oportunidades comerciales que podía tenerse en ese negocio las copaban los países americanos del lado del Atlántico. La inestabilidad política, la poca infraestructura para el comercio —caminos, puertos, correos— y la debilidad del capital humano —escasa población, mayormente dispersa y con un porcentaje de analfabetismo que llegaba al 90%— no atraían inversiones ni inmigrantes. Este panorama fue general para los países americanos del lado del Pacífico —la “costa equivocada” como sarcásticamente la llamó alguien en el siglo XIX—, donde la separación del imperio español había implicado algo así como una “desglobalización”, por el alejamiento de la instancia conectora con el mercado y la cultura europeas que habían sido España y sus curas y comerciantes. Para estos países, como Ecuador, Perú, Bolivia y Chile, sin salida a la otra costa, la globalización de la segunda mitad del siglo XIX no vendría tanto con el tirón europeo, cuanto con la fiebre del oro de California y la del guano peruano —que empezaron en los mediados del siglo—, y con la apertura al comercio del Japón, que comenzaron a darle un aliento comercial a la cuenca del Pacífico.

Los países andinos, como Ecuador, Perú, Bolivia y Chile, entraron relativamente tarde a la era de las exportaciones del siglo XIX. Tan solo productos que no tuvieran competidores en el lado del Atlántico, podían darnos una oportunidad de inserción en la fiesta del capitalismo europeo. Tal vez eso explique que, cuando una de estas ocasiones apareció, como en el caso del salitre, nos disputáramos a cañonazos su posesión. Una oportunidad así aparecía una vez cada cien o más años, de modo que

la disputa por los recursos naturales apetecidos en Europa era a muerte. Esto lo sabía mejor que nadie el Perú, un país que había tenido una incursión precoz en el comercio mundial del siglo XIX de la mano del guano. Este era un excremento de las aves marinas momificado por el clima seco y las variaciones de temperaturas entre la noche y el día que caracterizan a la costa peruana. Aplicado a la agricultura resultaba un excelente fertilizante. Desde finales de la década de 1840 las exportaciones de guano comenzaron a crecer y a influir de manera importante en la política económica del país, que así fue uno de los primeros de América Latina en arreglar la deuda impaga del tiempo de la Independencia, abolir la esclavitud e incluso comenzar a recibir inmigrantes —no europeos, sino asiáticos— (véase Gráfico 1).

Gráfico 1. Exportaciones peruanas 1824-1921



El gráfico muestra cómo las exportaciones peruanas en el siglo que siguió a la independencia se parten claramente en dos fases, separadas por la honda caída de la guerra del salitre de 1879-1883¹⁵⁴.

154 Datos tomados de Bruno Seminario (2015).

Este temprano auge exportador se basó en un solo producto —el guano— hasta 1868, y desde entonces fue acompañado por el salitre, que era un competidor del guano en el mercado de los fertilizantes —algunos otros productos, como el azúcar, la plata y las lanas, complementaban los envíos—. La economía peruana, que durante los tres siglos coloniales se había especializado en la exportación de plata al mercado europeo, encontró súbitamente un nuevo conector con la economía europea, del que no disponía ningún otro país, ni del lado del Atlántico ni del Pacífico. Surgió el consenso de que tan preciada sustancia debía corresponder al Estado. No es claro si esto fue un reflejo de las ideas coloniales —que por entonces eran de un pasado muy reciente— o la sabiduría de precoces aprendices de la política económica latinoamericana. El hecho es que los gobernantes decidieron que el producto debía ser estancado; vale decir, que, debido a su carácter “estratégico”, debía apartarse a los particulares de su aprovechamiento, para transformarse en un monopolio del Estado.

Este trató de controlar no solamente su producción —recolección sería mejor decir en este caso, ya que, al guano, literalmente, no había más que recogerlo del suelo, puesto que no requería de ningún tratamiento— sino además el mercadeo, pactando la distribución y venta en los distintos mercados mundiales con casas comerciales europeas en calidad de consignatarias o contratistas. Cuando las existencias de guano —sometidas a un inmisericorde ritmo de extracción, que los cuarenta millones de aves de la costa peruana no conseguían restituir al mismo paso— mostraron señales de agotamiento, se dio con el salitre. Fue hasta cierto punto lógico que el Estado quisiese tratar a la nueva sustancia con la misma política. El salitre fue también estancado desde 1873 —las oficinas de refinación, expropiadas desde 1875—, lo que supuso un conflicto con los empresarios salitreros establecidos en Tarapacá y, ulteriormente, la guerra de 1879 contra Chile, en alianza con Bolivia, otro país andino que soñaba con que, por fin, había encontrado en el desierto de Atacama un nuevo Potosí que vuelva a colocar al país en la imaginación europea.

La política de estatización del sector exportador puesta en práctica por el Perú en los mediados del siglo XIX no ha terminado de ser evaluada. En todo caso, las evaluaciones de la era del guano han sido hasta hoy negativas pero no es claro si esta evaluación desaprobatoria lo es por tratarse de un producto que no generaba enlaces de ningún tipo con el resto de la economía —la tesis de Jonathan Levin (1964)—, o si lo era porque el Estado peruano careció de la organización y las instituciones que habrían mejorado el uso de las ganancias que se obtuvieron durante la bonanza exportadora de 1850-1880 —la tesis de Shane Hunt (2011)—. Quien visite el Perú podrá encontrar todavía huellas de lo que se obtuvo con dicha bonanza: ferrocarriles en las montañas, descendientes de inmigrantes asiáticos, museos en Lima con aspiraciones arquitectónicas primer mundistas, profusión de mármol en calles y plazas y una Escuela de Ingenieros, que prestaría cierta utilidad en la segunda fase exportadora.

La bonanza exportadora de finales del siglo XIX

La lectura que se hizo de los logros y fallos de la bonanza exportadora temprana fue fundamental para encarar el gobierno de la bonanza tardía, que tardó una quincena de años en aparecer, puesto que, naturalmente, no se quería repetir los errores del pasado. Arrancó hacia 1895, una vez que en Europa se disiparon los efectos de la crisis Baring.

La nueva bonanza destacó por la diversidad de productos —agrícolas como el azúcar y el algodón, ganaderos como las lanas, silvícolas como el caucho y mineros como el cobre, la plata y el petróleo— y de regiones —costa, sierra y selva—, y también por la energía de la recuperación (véase Gráfico 1), como lo han estudiado colegas como Rosemary Thorp, Geoffrey Bertram (2013), Paulo Drinoty (2003) y Luis Felipe Zegarra (2017). En el cuadro que publicó Bulmer-Thomas en su *Historia económica de América Latina desde la independencia* (1998, p. 84), acerca del crecimiento anual de las exportaciones de

los diferentes países del continente, Perú destaca como la segunda economía en velocidad de crecimiento para el período 1890-1912 (6,9%), solo después de Puerto Rico, aunque hay que considerar que para el período anterior, de 1870-1890, fue, a su vez, el único caso de desempeño negativo (-4,5%), por la pérdida de los yacimientos de guano y salitre. Campeones en el ascenso pero también en la caída — una característica de la aritmética económica peruana destacada por Bruno Seminario en su libro *El desarrollo de la economía peruana en la era moderna*—.

Quiero reseñar algunas de las peculiaridades que tuvo esta tardía bonanza en el contexto latinoamericano y que, en general, fueron de signo opuesto a lo practicado durante la bonanza temprana del guano:

- *Estado abstencionista*. El protagonismo del Estado guanero desapareció por completo. Para que las elites económicas reconstruyesen el sector exportador, lo que era indispensable para reconstruir, a su vez, las finanzas del Estado, éste debió garantizar que las exportaciones no volverían a ser expropiadas —como había sucedido con el salitre—, ni directamente ni indirectamente —mediante impuestos—. Recursos estratégicos como los ferrocarriles, pasaron a manos de la *Peruvian Corporation*, una empresa creada por los acreedores británicos de la deuda externa peruana acumulada durante los años del guano. El Estado solo se encargaba de administrar los puertos y de dictar códigos liberales en materia de minería y agricultura.
- *Crédito externo cerrado*. El endeudamiento externo estuvo bloqueado para el país entre 1876 y 1906, lo que implicó una extremada escasez de capitales para la modernización de las operaciones de extracción y refinación. Esto dejó un amplio campo para el arribo de la inversión extranjera directa. Los empresarios mineros de Cerro de Pasco se sorprendieron entre 1901-1902 de los —altos— precios que pagaba la empresa norteamericana que posteriormente tomaría el nombre de Cerro de Pasco *Copper*

Corporation, por la compra de sus minas e instalaciones. Vendieron contentos y sin dudar.

- *No hubo (casi) inmigración extranjera.* En parte, porque a los países del lado del Pacífico apenas les tocó parte en la lotería de inmigrantes —para usar el vocabulario del recordado Díaz Alejandro—. El Perú hizo su esfuerzo, promulgando en 1893 una generosa ley de fomento de la inmigración de raza blanca y envió comisionados a Europa para reclutar inmigrantes pero los atractivos del país eran pocos —proliferaban las enfermedades endémicas, no había tierras libres disponibles— y la competencia del vecindario era dura. En medio de esta desolación, resultó muy apreciada la llegada de unos 25 mil valientes japoneses entre 1899 y 1930, que se enrolaron fundamentalmente en la agricultura del algodón como yanacunas.
- *La política monetaria se basó en una versión radical del patrón oro.* Porque no es que a partir de 1897 —año en que se adoptó este patrón monetario— las monedas peruanas fueran convertibles al oro; eran físicamente de oro, y de plata las de menor denominación. Este sistema metalista tuvo que ser adoptado ya que, tras la hiperinflación causada por la derrota del país en la guerra del salitre, los billetes quedaron desacreditados y el Estado, que tras la guerra optó por repudiar los billetes que él mismo había emitido, perdió toda autoridad en materia de emisión. Como en la época colonial, la población solo creyó en la moneda metálica.

Estas características trajeron largas y profundas consecuencias. El repliegue del Estado en materia económica y tributaria y la carencia de crédito del exterior, favoreció la inversión extranjera, que encontró todo muy barato y pasó a controlar los sectores, como la minería, que más dependían de la modernización técnica. En una fórmula que les gustaba recitar a los historiadores de la teoría de la dependencia: “la economía se volvió cada vez más burguesa a condición de ser cada vez menos nacional”. El control nativo o extranjero del sector de exportación jugaba

un rol clave en los esquemas dependentistas, puesto que implicaban la propensión a trasladar los excedentes del sector exportador al resto de la economía —cuando el control era extranjero esta propensión sería menor, de acuerdo a este esquema—. Esta propensión o tendencia a diversificar las inversiones hacia distintos sectores habría sido, pues, débil en el caso peruano y habría empujado hacia pobres resultados para el desarrollo nacional. La nueva bonanza de las exportaciones no induciría efectos multiplicadores en el resto de la economía.

La falta de inmigración extranjera significó que la mano de obra se comportó como un factor escaso durante todo el auge exportador, tanto en el temprano del guano, como en el tardío del azúcar-algodón-petróleo-lanas-plata-cobre-caucho. Bulmer-Thomas se pregunta (1998, p. 157) por qué en la América del Norte se respondió a la escasez de trabajadores inventando máquinas mientras que en la América Latina se hizo acaparando tierras y empuñando el látigo. Para el caso peruano la respuesta radica en que se encontró fórmulas imaginativas —aunque poco edificantes desde el punto de vista de la teoría del desarrollo económico— que conciliaron la economía de exportación con la economía campesina. Claro que también hubo mecanismos basados en el puro látigo, como en el caso del caucho de la Amazonía —denunciado por el cónsul británico Roger Casament (2012) en sus famosos informes sobre la región del Putumayo—. Pero la geografía peruana tenía sus peculiaridades. Una de ellas era que los territorios de la economía de exportación colindaban, o hasta se entremezclaban, con los de la economía campesina. Físicamente era posible entonces ir a trabajar a, digamos, la minería del cobre y volver el fin de semana al pueblo a proseguir con el trabajo en la chacra familiar.

Este tipo de migración pendular o de ciclo corto —lo usual eran temporadas de doce semanas— fue la que se organizó bajo el nombre de *enganche*. El sistema del enganche proveyó de trabajadores, tanto a la agricultura de la costa cuanto a la minería de la sierra; era un sistema favorable a los trabajadores, ya que les permitía ganar salarios monetarios

sin perder su independencia como pequeños productores agrarios. Hasta cierto punto lo era también para los exportadores, puesto que no requerían pagar salarios todo el año, sino solo durante las temporadas en que efectivamente necesitaban a los operarios; el punto virtuoso consistía en conseguir encajar los calendarios de producción de los exportadores con los de la economía campesina. El problema fue que la modernización técnica en el sector exportador impuso la necesidad de un ritmo de trabajo continuo y una mano de obra especializada, lo que terminó volviendo ineficiente el sistema del enganche después de la Primera Guerra Mundial.

El otro problema era lo que hoy llamaríamos los elevados costos de transacción. El trabajador no tenía incentivo a quedar bien con el empresario, ya que, en el contexto de escasez laboral, había otros diez que querían contratarlo, y buscar trabajadores en los pueblos campesinos requería tiempo, conocimientos y mucha paciencia. Se dependía de un enganchador, que cobraba caros sus servicios disminuyendo las ganancias de los trabajadores, que eran la parte débil en el acuerdo.

El rígido sistema monetario metálico, que recordaba los tiempos coloniales, provocó la falta de moneda menuda para las pequeñas transacciones, lo que dejó sin moneda al sector de subsistencia, inhibiendo su mercantilización. Entre la economía monetaria y la campesina se alzó una suerte de muralla levantada por la el sistema de la moneda metálica. La falta de moneda menuda llevó al uso de fichas de plomo o estaño en algunas haciendas y campamentos mineros. Esta muralla monetaria significó un serio obstáculo para el traslado de los excedentes del sector exportador al sector productor de bienes y servicios para el mercado interno.

Este conjunto de características distintivas comenzó a cambiar con la Primera Guerra Mundial. El Estado encontró un esquema de convivencia con una economía privada de exportación, distinta a la

expropiación o a la pasividad absoluta, que fue el cobro de impuestos a las ganancias. Esto aumentó sus ingresos, una tendencia que se acentuó durante los años veinte, en virtud de los préstamos de la banca norteamericana. El Estado activo estaba de retorno, promoviendo obras públicas, empleos y una mayor intervención en la economía. Los inmigrantes extranjeros nunca llegaron, pero sí comenzó un descenso de la mortalidad, que elevó el crecimiento demográfico del país por encima del uno por ciento. A partir de los años treinta este incremento trajo consigo el abaratamiento del trabajo —una tendencia que se acentuó más fácilmente, en la medida que la Gran Depresión de 1929 provocó el cierre de muchas inversiones, sobre todo en la minería—. En la década de 1920 nació también un banco central —llamado en el Perú: Banco de Reserva—, que comenzó a emitir moneda fiduciaria, rompiendo la cárcel de la moneda metálica. Aunque la inexperiencia y falta de autonomía de las autoridades de este banco provocaron una crónica devaluación de la moneda en los años siguientes, al menos se resolvió la falta de moneda menuda, que había fungido de barrera para la mercantilización de la economía del interior.

Es difícil hacer un balance de este auge exportador, que encontró en los años de la Primera Guerra Mundial sus mejores horas. De un lado, estabilizó la economía del país después del desastre de la guerra del salitre y estabilizó también la economía pública —aunque los exportadores no pagaban impuestos, sí contribuían indirectamente a los ingresos del Estado, al hacer posible el comercio de importación, que sí pagaba impuestos—. De otro, promovió el transporte rodado, que el Perú había desconocido hasta entonces. Entre 1901 y 1921 la red ferroviaria se duplicó (*Extracto Estadístico del Perú de 1925*, p. 172) y en 1917 comenzó la construcción de caminos carreteros, que en el Perú no habían prácticamente existido en el pasado, por la dificultad que nuestros suelos tenían para el uso de la rueda. Al desatar una demanda de trabajadores y no ocurrir la respuesta de un aluvión de inmigrantes, estimuló una campaña por lo que en el Perú

tomó el nombre de “autogenia”; vale decir, el esfuerzo por mejorar a la población autóctona mediante enérgicos programas de salud y educación. El obrero de la industria moderna implicaría la redención del indígena colonial, degradado por el alcoholismo, el cocaísmo y los abusos del gamonalismo.¹⁵⁵

El auge exportador, y su crisis hacia 1930, crearon un compromiso del Estado con el crecimiento económico, al depender sus ingresos cada vez más de la economía de exportación, pero también con el “mejoramiento” de la población indígena, al ser ésta la proveedora de trabajadores de aquella. Este es el esquema sobre el que transitaría la política peruana en el resto del siglo XX.

La explosión demográfica

Entre los años treinta y ochenta del siglo XX ocurrió un vigoroso aumento de la población, al ingresar la región al proceso de transición demográfica, en la que ocurre una marcada disminución de la mortalidad, manteniéndose alta la natalidad. La disminución de la mortalidad reflejó la penetración de algunos elementos de la “modernidad” en el país, como las vacunas, la atención de los partos en lugares especializados, las redes de alcantarillado subterráneo en las ciudades y el abastecimiento de agua potable en los domicilios. Estas novedades ocurrieron primero en la costa pero se generalizaron después en las otras regiones, propiciando un crecimiento demográfico mayor al 2% anual, que la región andina no había conocido en el pasado.

En términos gruesos, en el lapso de medio siglo que corrió entre 1930-1980 la población se triplicó. Esto implicó una fuerte demanda de servicios de salud, educación, vivienda y empleo al Estado y la organización económica, que no pudo ser bien atendida, generándose

155 Ver Paulo Drinot (2016).

desigualdades, informalidad, descontento y, tras el final del período, una importante emigración, que se prolongó hasta las primeras décadas del siglo XXI. El crecimiento demográfico acabó con las tierras disponibles en el campo y dio paso a una migración a las ciudades, que era donde el Estado proveía preferentemente algunos servicios como escuelas, postas médicas y servicios de alcantarillado, electricidad y agua en el domicilio. La mayor parte de estos migrantes llegaba a las ciudades con poca o nula educación que los capacite para el empleo moderno. Unido a la discriminación racial legada por el colonialismo y al hecho de que la economía no pudo crear en el corto o mediano plazo una cantidad de empleos proporcional a la cantidad de migrantes, surgieron modalidades de autoempleo, como el comercio ambulatorio y la instalación de talleres callejeros o en mercados, donde se ofrecían servicios de reparación de utensilios y todo tipo de artefactos — relojes, vajilla doméstica, calzado, ropa, etc.—. Otra modalidad de absorción de los migrantes en las ciudades fue el empleo doméstico, que habiendo sido en el pasado, exclusivo de las elites, se extendió en esta época a las clases medias urbanas. Este trabajo era desempeñado básicamente por mujeres, que vivían permanentemente en el domicilio de sus empleadores, generándose relaciones de tipo servil, en que los horarios de trabajo y las condiciones salariales difícilmente podían ser vigiladas por el Estado.

La migración rural trajo el rápido crecimiento de las ciudades. Si en el censo nacional de 1940 se contaban solo tres ciudades por encima de los cincuenta mil habitantes —Lima, Callao y Arequipa—, en el de 1981 se contaban veinte —y esto sin sumar el puerto del Callao, que, por estar ya conurbado con Lima, se contaba junto con ella como una sola ciudad—. ¹⁵⁶ La creciente concentración urbana de la población facilitó el aumento de la alfabetización y la prestación de los servicios

156 INEI, Cuadro 2.16: Población censada y crecimiento de las 32 ciudades más pobladas (Censos nacionales de 1940, 1961, 1972, 1981 y 1993). Página web. Consulta realizada el 18 de julio de 2019.

educativos en general. Esto favoreció la integración a la política de grandes sectores demográficos, puesto que desde 1896 el derecho al voto había sido concedido solamente a la población alfabetizada. En 1956 se había extendido el derecho al voto a las mujeres —alfabetizadas—. Esta medida hizo que a partir de entonces el derecho al voto estuviese en manos de más de la mitad de la población adulta, lo que cambiaría la dinámica política de ahí en adelante.¹⁵⁷

Carente de un empleo formal, la población migrante en las ciudades tendió a establecerse en barriadas ubicadas en los terrenos eriazos de la periferia, que en los años sesenta el presidente peruano de turno bautizó con el eufemismo de “pueblos jóvenes”. El rápido crecimiento de estas poblaciones —que no ocurrió solamente en Lima, sino también, en menor medida, en otras ciudades del país— hizo que en ellas surgiera una cultura peculiar: urbana pero con raíces frescas del pasado rural; andina pero con lazos con la modernidad capitalista y occidental; y hasta cierto punto desafiante del orden social y político establecido por las elites de origen europeo en Lima y las ciudades capitales. Los términos como “desborde” o “cultura chicha”, con que se bautizó estos fenómenos de la segunda mitad del siglo XX, reflejan la mezcla de temor y desprecio con que las elites los contemplaron. Sin embargo, también surgieron otros enfoques que vieron en estas nuevas poblaciones valores positivos asociados al emprendedurismo y la laboriosidad popular de los migrantes.¹⁵⁸ Movimientos políticos como el fujimorismo trataron desde los finales del siglo pasado, con cierto éxito, de canalizar las aspiraciones de esta nueva población incorporada a la vida nacional.

157 Para 1961 el analfabetismo se había reducido al 39% de la población mayor de 15 años, aunque en las mujeres era significativamente mayor.

158 Ejemplos de esto fueron los libros de Hernando de Soto, Enrique Ghersi y Mario Gibellini (1986), Jürgen Golte y Norma Adams (1987); Carlos Iván Degregori, Nicolás Lynch y Cecilia Blondet (1986).

Reflexión conclusiva

Tras este sumario repaso por lo que he llamado “grandes hitos” en la historia de la región andina, quisiera cerrar el texto mencionando algunos patrones que, en medio de los cambios y convulsiones que ellos implicaron, han funcionado como elementos constantes o perdurables en la trayectoria de la región. Comienzo por el dominio que en la organización económica ha tenido el sector de exportación. Este ha sido la base de los períodos de crecimiento o estancamiento económico, ha vinculado al país al sistema económico mundial, ha provisto a la élite de su fuente más importante de acumulación de riqueza, y ha funcionado para el Estado como su canal de ingresos máspreciado. Dentro de las exportaciones, aunque en ciertos momentos han destacado productos agrícolas como el azúcar o el algodón, ganaderos, como las lanas, silvícolas, como el caucho, o marinos, como la harina de pescado, quienes han dominado la canasta de bienes exportados han sido los productos mineros. Entre los siglos XVI y XVIII se trató de la plata; en el XIX fue el turno del guano y el salitre; en el XX ha sido principalmente el cobre, que en el presente siglo XXI viene siendo escoltado de cerca por el oro.

Otro elemento que ha dado continuidad a la historia de la región, en medio de las naturales oscilaciones que la han empujado en una dirección o en otra, ha sido el peso político de Lima y la costa central. Aunque los grandes asientos mineros que han creado la riqueza del país están de ordinario en la sierra, la cabeza política del país ha estado en la costa central. Esto no ha sido así en los otros países andinos, de Ecuador y Bolivia, cuyas capitales o residencias de gobierno se ubican en la sierra, aunque siempre con una fuerte tensión con centros rivales como Guayaquil, en el caso de Ecuador, y Santa Cruz, en el de Bolivia. Lima ha dominado como centro político por ser el nexo del país con el comercio mundial, tanto a través de su puerto del Callao, cuanto por proveer los servicios financieros que facilitan el comercio internacional. En tal sentido, la hegemonía económica del sector exportador y el papel

gravitante de Lima se han complementado. La burocracia enclavada en Lima ha servido, a su vez, de soporte de una clase media más o menos amplia, que ha ido penetrando sectores como el de la administración de justicia, el aparato educativo y de seguridad, logrando de esta forma un grado de manejo importante del presupuesto del Estado. En el momento, el peso demográfico y, por lo mismo, político de Lima, no tiene rivales. Su población reúne a un 30% del total nacional, concentra el mayor número de Universidades y es la sede de los medios de comunicación que tienen presencia nacional. Aunque episódicamente el país ha tenido algunos arrestos descentralizadores, estos nunca han llegado a cuestionar la hegemonía de la elite limeña sobre la nación.

Un tercer elemento de continuidad creo que ha sido la presencia de un orden social fuertemente jerarquizado. La adopción del modelo republicano de gobierno y organización social con la independencia fue un intento de la generación de los libertadores provenientes de otras partes de Sudamérica, de cambiar dicho patrón social y político, pero la realidad ha opuesto a dicho modelo una terca resistencia. Aun cuando la elite peninsular, como dijimos más atrás, sucumbió en la guerra de la Independencia, no pasó mucho tiempo para que, nutriéndose de las mieles del guano y del presupuesto público prontamente provisto por este recurso exportador, en la capital se reconstituyese una elite, que, reforzándose con nuevos inmigrantes provenientes de otros países sudamericanos y europeos, mantuvo su preeminencia social, como la elite blanca, que habría de servir de nexo con el capital y la cultura europea. Sea para tratar los negocios del cobre o la defensa de los derechos humanos, dicha elite ha estado siempre presta para poner al país en sintonía con la tendencia mundial y sacar provecho, desde luego, de su papel intermediador.

Bibliografía

- Andrien, Kenneth (2011). *Crisis y decadencia. El virreinato del Perú en el siglo XVII*. Lima: BCRP, IEP Instituto de Estudios Peruanos.
- Assadourian, Carlos S. (1994). *Transiciones hacia el sistema colonial andino*. Lima, México: IEP Instituto de Estudios Peruanos, Colmex.
- Bakewell, Peter (1989). *Mineros de la montaña roja. El trabajo de los indios en Potosí (1545-1650)*. Madrid: Alianza Editorial.
- Brown, Gwendolyn (2015). *Minería e imperio en Hispanoamérica colonial. Producción, mercados y trabajo*. Lima: BCRP, IEP Instituto de Estudios Peruanos.
- Bulmer-Thomas, Victor (1998). *La historia económica de América Latina desde la independencia*. México: FCE.
- Capoche, Luis (1959). *Relación general de la villa imperial de Potosí*. Madrid: Biblioteca de Autores Españoles.
- Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica & Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (2012). *Libro azul británico. Informe de Roger Casement y otras cartas sobre atrocidades en el Putumayo*. Lima: CAAP, IWGIA.
- Céspedes del Castillo, Guillermo (1947). *Lima y Buenos Aires: repercusiones económicas y políticas de la creación del Virreinato del Plata*. Sevilla: EEHA.
- Cobb, Gwendolyn (1977). *Potosí y Huancavelica; bases económicas del Perú, 1545-1640. Trad. de Jorge Muñoz Reyes*. La Paz: Academia Boliviana de la Historia.
- Cole, Jeffrey (1987). *The Potosi Mita, 1573-1700. Compulsory Indian Labour in the Andes*. Duke: Duke University Press.
- Contreras, Carlos & Luis Miguel Glave (2015). *La independencia en el Perú, ¿concedida, conseguida, concebida?*. Lima: IEP Instituto de Estudios Peruanos.
- Cook, Noble D. (2010). *La catástrofe demográfica andina. Perú 1520-1620. Traducción de Javier Flores*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Degregori, Carlos Iván, Nicolás Lynch & Cecilia Blondet (1986). *Conquistadores de un nuevo mundo. De invasores a ciudadanos en San Martín de Porres*. Lima: IEP Instituto de Estudios Peruanos.
- Drinot, Paulo (2003). Perú: 1884-1930: ¿Un pobre sentado en un banco de oro?”. En Enrique Cárdenas, Rosemary Thorp y José A. Ocampo, (eds.), *La era de las exportaciones latinoamericanas. De fines del siglo XIX a principios del XX* (pp. 203-258). México: FCE.
- Drinot, Paulo (2016). *La seducción de la clase obrera. Trabajadores, raza y la formación del Estado peruano*. Lima: IEP Instituto de Estudios Peruanos.
- Fernández Canque, Manuel (2016). *Arica de antaño en la pluma de viajeros notables, siglos XVI-XIX*. Santiago de Chile: Dibam, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Flores-Galindo, Alberto (1987). *Buscando un inca. Identidad y utopía en los Andes*. Lima: IAA.
- Glave, Luis Miguel (1989). *Trajinantes. Caminos indígenas en la sociedad colonial, siglos XVI-XVII*. Lima: IAA.
- Glave, Luis Miguel (2010). La provincia de Chucuito y sus caciques: el contexto de la correspondencia entre don Diego Chambilla y Pedro Matheos. En Ximena Medinacelli y Marcela Inch (eds.), *Pleitos y riqueza. Los caciques andinos en Potosí del siglo XVII: transcripción y estudios del expediente de don Diego Chambilla contra los bienes de su administrador*. Sucre: Ediciones del Archivo Nacional de Bolivia.
- Glave, Luis Miguel (2014). El arbitrio de tierras de 1622 y el debate sobre las propiedades y derechos coloniales de los indios. *Anuario de Estudios Americanos*, 71(1), 79-106.
- González Casanovas, Ignacio (2000). *Las dudas de la corona. La política de repartimientos para la minería de Potosí (1680-1732)*. Madrid: CSIC.

- Golte, Jürgen & Norma Adams (1987). *Los caballos de Troya de los invasores. Estrategias campesinas en la conquista de la Gran Lima*. Lima: IEP Instituto de Estudios Peruanos.
- Golte, Jürgen (2016). *Repartos y rebeliones. Túpac Amaru y las contradicciones de la economía colonial*. Lima: IEP Instituto de Estudios Peruanos.
- Hunt, Shane (2011). *La formación de la economía peruana. Distribución y crecimiento en la historia del Perú y América Latina*. Lima: BCRP, IEP Instituto de Estudios Peruanos.
- Jumar, Fernando (2018). El mundo hispánico durante el Antiguo Régimen desde los circuitos mercantiles y el espacio económico rioplatense. *Historia Crítica*, (70), 23-44.
- Levin, Jonathan (1964). *Las economías de exportación. Esquema de su desarrollo en la perspectiva histórica*. México: Uteha.
- Lohmann, Guillermo (1949). *Las minas de Huancavelica en los siglos XVI y XVII*. Lima: Sevilla.
- Matienzo, Juan de (1967). *Gobierno del Perú*. Edición de Guillermo Lohmann. Lima, París: IFEA, Ministerio de Asuntos Extranjeros.
- Pearse, Adrian (2001). The peruvian population census of 1725-1740. *Latin American Research Review* 36(3), 69-104.
- Pease, Franklin (1999). *Curacas, reciprocidad y riqueza*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Puente Luna, José de la (2012). Curacas, “amigos de cristianos” y “traidores” a sus indios: a propósito de la alianza hispano-huanca. En Margarita Guerra y Rafael Sánchez-Concha, (eds.), *Homenaje a José A. del Busto*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Rowe, John (1954). Movimiento nacionalista inka del siglo XVIII. *Revista Universitaria*, (107), 17-47.
- Saignes, Thierry (2015). *Desde el corazón de los Andes: indagaciones históricas*. Ed. de Therese Bouysse-Cassagne. La Paz: IFEA, Plural.

- Saito, Akira & Rosas, Claudia (2017). *Reducciones. La concentración forzada de la población indígena en el virreinato del Perú*. Lima, Osaka: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Museo Nacional de Etnología.
- Sater, William (2016). *Tragedia andina. La lucha en la Guerra del Pacífico, 1879-1884*. Santiago de Chile: Dibam, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Seminario, Bruno (2015). *El desarrollo de la economía peruana en la era moderna. Precios, población, demanda y producción desde 1700*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Soto, Hernando de, Enrique Ghersi & Mario Gibellini (1986). *El otro sendero. La revolución informal*. Lima: Editorial El Barranco.
- Suárez, Margarita (2009). El Perú en el mundo atlántico (1520-1739). En Carlos Contreras (ed.), *Compendio de historia económica del Perú, Tomo 2: Economía del período colonial temprano*. Lima: BCRP, IEP Instituto de Estudios Peruanos.
- Thorp, Rosemary & Geoffrey Bertram (2013). *Perú 1890-1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Ulloa, Antonio de (2016). *Relación de gobierno del Real de Minas de Huancavelica (1758-1763)*. Edición de Kendall Brown y José Hernández Palomo. Lima: BCRP.
- Vergara, Teresa (2019). Bartolomé de Mesa Túpac Yupanqui: trayectoria de un negociante de la elite indígena de Lima (1774-1810). *Lima: Revista del Instituto Riva Agüero*, 4(1), pp. 105-150.
- Zegarra, Luis Felipe (2017). Exports and their impact on the Economy. The Case of Perú, 1830-1930. En Sandra Kuntz-Ficker (ed.), *The First Export Era Revisited. Reassessing its Contribution to Latin American Economies* (pp. 279-312). Palgrave.
- Zuloaga, Marina (2012). *La conquista negociada. Guarangas, autoridades locales e imperio en Huaylas, Perú (1532-1610)*. Lima: IEP Instituto de Estudios Peruanos, IFEA.

DESIGUALDADES, CULTURAS E HISTORIAS. UNA REFLEXIÓN CALEIDOSCÓPICA SOBRE EL TERRITORIO Y LA PROPIEDAD

Patricia Urteaga Crovetto

1. Introducción.

Desde la Antropología, en este artículo desarrollo una conversación multidisciplinar aplicada específicamente a escrutar la complejidad de los territorios indígenas y la propiedad. Para ello, planteo un método que recoge las dimensiones histórica, cultural y jurídica, con el objetivo de explorar los conceptos de territorio y propiedad y su carácter multidimensional. Además, realizo un viaje diacrónico y etnológico contrastando estos territorios indígenas con otras coordenadas geográficas, con la convicción de iluminar procesos contemporáneos

en la región Andina. De esta manera, estas visiones sobre el territorio confluyen para mostrar su complejidad diacrónica y etnográfica, así como su re-configuración en escenarios globales.

En este artículo me refiero al territorio indígena, aunque al hablar de propiedad es inevitable que nos refiramos a regímenes no indígenas. Un concepto antropológico del territorio lo define como una red de relaciones sociales entre los humanos, entre estos y la naturaleza, y entre ambos y el cosmos, que se produce y reproduce en un ámbito espacial (Surrallés y García, 2004). A partir de esta red de relaciones sociales, se teje una serie de derechos y obligaciones entre humanos, naturaleza y cosmos que adquiere distintas formas concomitantes a cada cultura, época y contexto geográfico. En buena cuenta, se trata de “un tejido en proceso de constitución y reconstitución constante” (ibid, p. 22). Si aludimos a un tipo de territorio, como el territorio indígena, se debe remarcar la importante diferencia conceptual con el término tierras, y que apunta fundamentalmente a un elemento político. En efecto, el territorio indígena es un área geográfica bajo el control de un pueblo, mientras que la tierra es un área dentro del territorio que puede ser de propiedad de un individuo o persona jurídica¹⁵⁹.

Con relación al concepto de propiedad, exploraciones antropológicas nos han permitido comprobar su multidimensionalidad, escrutada con cierta solvencia no solo por autores clásicos sino también contemporáneos interpelando el concepto tanto histórica como etnográficamente (Mauss, 2000[1950]; Humphrey y Verdery, 2004; Strang y Busse, 2011; Busse y Strang, 2011; Hann, 1998; Benda-Beckmann, et. al. 1999; Benda-Beckmann, et. al. 2006). Como fenómenos históricos, la propiedad y el territorio sufren mutaciones que van imprimiendo diversas formas

159 Pedro García, Comunicación personal, 2005. También véase Chirif, *et. al.* (1991). Esta definición de ‘tierra’ permite que sobre ella se establezca lo que los juristas llaman la titularidad.

y sustancias dependiendo del contexto cultural y político¹⁶⁰. La comprensión de estas transformaciones, de sus especificidades, pero también de su carácter global, solo es posible si no desvinculamos el espacio del tiempo (De Certeau, 1988). En su libro “Tierras, Leyes e Historia”, la historiadora Rosa Congost (2007) nos alerta sobre los riesgos de asumir conceptos universales sobre la propiedad:

“Si aceptamos la definición actual de unos determinados derechos de propiedad como únicos e indiscutibles, estamos asumiendo una visión simple y lineal de la historia; como si no hubiera habido otros derechos de propiedad que los que han acabado imponiéndose en los códigos del siglo XIX y XX. En consecuencia, y de un modo casi inconsciente, a menudo hemos negado la condición de derechos de propiedad a aquellos derechos que desaparecieron. Pero, además, al aceptar como buena y única la definición de la propiedad de nuestros códigos, hemos tendido a considerar únicos e indiscutibles los derechos de propiedad protegidos y asegurados por el Estado y a identificar la función protectora de estos derechos como función básica del Estado moderno, liberal” (Congost, 2007, p. 15).

En contraposición, propone la autora desmitificar el derecho de los primeros gobiernos liberales de manera que podamos revelar su inherente relación con intereses de grupos específicos de la sociedad y, además, enfatizar que los derechos de propiedad no son nada más que un espejo de las relaciones sociales, de manera que su estudio diacrónico ayude a comprender cómo se ha ido construyendo la propiedad y para quién.

160 Desde el enfoque institucional, véase la clasificación de formas diversas de propiedad en Ostrom (2011). Desde la Geografía legal, véase Blomley (2001). Desde el Derecho Internacional, Cotula (2015) demuestra cómo el derecho a la propiedad es plural incluso intra-sistémicamente. Para una historia fascinante de la propiedad desde el Derecho Comparado, véase P. Grossi (1986).

2. El carácter caleidoscópico del territorio y la propiedad

Para explorar la multidimensionalidad de territorio y propiedad, propongo cuatro nociones fundamentales: tiempo, espacio, cultura y poder.

Reflexiono primero sobre el tiempo: en qué tiempo se ubica la formación de dicho territorio y la propiedad de la que estamos hablando, cuál ha sido su devenir histórico. No se trata solo de estudiar los territorios y propiedades contemporáneos, sino que la comprensión de la historia es clave para entender la genealogía de dicha formación social. La formación histórica del territorio y la tierra revelan, además, su relación diacrónica con la formación del Estado, la post-colonialidad, y la transnacionalización. Por ejemplo, en el siglo XIX, el estado mexicano reconoció a los Namiquipa derechos a la tierra como recompensa por defender las fronteras mexicanas del ataque de los Apache (Alonso, 1995). La “ciudadanía adquirida” por los Namiquipa para imponer la ‘civilización’ contra la ‘barbarie’ fue reivindicada en 1904 cuando, en medio de la violencia del caciquismo, trataron de recuperar sus tierras apelando a discursos que resaltaban el carácter épico de sus luchas por afirmar la nación mexicana (Alonso, 1995). De esta forma, reivindicaciones locales de principios del siglo XX se adhieren a incipientes procesos políticos de formación del Estado durante el siglo XIX para afirmar políticamente la legitimidad de sus derechos de propiedad colectiva sobre el territorio, demostrando su carácter diacrónico, relacional y eminentemente político.

La segunda noción es el espacio. La geografía de la propiedad es un factor fundamental en el estudio de esta institución (Blomley, 2001), particularmente en el caso de los pueblos indígenas. Si bien la propiedad ha ido cambiando hasta casi desmaterializarse¹⁶¹ (Humphrey y Verdery,

161 Véanse los debates sobre la propiedad intelectual, entre otros (Humphrey y Verdery, 2004). También véanse las discusiones de Li (2012) y Tsing (2000) sobre la inmaterialidad del capital financiero.

2004), el espacio donde esta se va construyendo y deconstruyendo, el locus de los procesos históricos relacionados con los contenidos, estéticas, funciones, procesos y consecuencias de la propiedad es fundamental para su estudio (Blomley, 2001). Moore (2005), por ejemplo, relata la historia de la construcción del espacio y de los derechos a la tierra en Kaerezi, Zimbabwe, donde múltiples espacialidades confluyen conflictivamente trascendiendo el tiempo y el espacio local. Durante los años 1960s, violentos desalojos que respondían a políticas racistas de reasentamiento desplazaron a los habitantes, quienes se refugiaron en Mozambique. Dos décadas después, una nueva política de Estado logró que retornaran a sus tierras en Zimbabwe, entregándoles un área superpuesta con otros fines de uso y por lo tanto disputada. Moore (2005, p. 19) analiza cómo en Kaerezi se producen diversos espacios imbricados con políticas culturales y proyectos gubernamentales, pero, además, moldeados por contingencias históricas que iban más allá de los límites de ese lugar: “Los lugares son significativos, pero también son espacios, incluyendo aquellos que son abstractos y deshumanizadores. En tanto se considere que los lugares tienen un sentido único, la cultura se convierte en un sistema compartido de significados sustraído de las luchas localizadas”. Al situarnos en un espacio que puede ser un ensamblaje de situaciones históricas, observamos cómo relaciones culturales, sociales y, sobre todo, políticas, conviven y se sedimentan de modos conflictivos aunque siempre provisionalmente.

La tercera noción es la cultura. Las formas y contenidos que la propiedad expresa reflejan justamente las disposiciones culturales de los grupos sociales. Resulta crucial tomar en cuenta la cultura no para esencializarla, sino para comprender los procesos históricos que han influido en la práctica y el pensamiento sobre la propiedad y el territorio: “La importancia de la tierra no está restringida a razones puramente económicas. Está relacionada también al [...] sentido de identidad y cultura de los pueblos aborígenes que viven de la tierra” (Chartrand, 1989-1990, p. 12). Por ejemplo, los Kukama Kukamiria y su lucha

actual por la defensa del río Marañón. El proyecto de construcción de una hidrovía en el río compromete no solo el ecosistema del río sino también los significados culturales que este tiene para los Kukama. En efecto, a pesar de que los Kukama habían sido considerados por mucho tiempo como pueblos aculturados, al comprometer su hábitat, se generó un proceso de etnogénesis que evocó los significados culturales que asignan al río y que se relacionan con su bienestar físico y espiritual (Urteaga, et. al. 2019).

La cuarta noción es el poder. Ninguna de las nociones anteriores tendría sentido si no pudiéramos rastrear el poder. Cuando afirmamos que la propiedad es relacional, que es un producto de relaciones sociales, estamos refiriéndonos también al poder. Neumann (2005, p. 1) señala que “el ambiente y cómo adquirimos, diseminamos y legitimamos el conocimiento sobre este son altamente politizados, reflejan las relaciones de poder, y son contestados”. Estudios históricos y antropológicos demuestran que la historia de la propiedad es la historia del saqueo (Congost, 2007, Corrigan y Sayer, 1985, Mattei y Nader, 2008). La descripción de estos procesos, permiten comprender no solo las capas de organización social (Benda-Beckmann, et. al. 2006) sino también las contiendas alrededor de la propiedad y la tierra. En Inglaterra del siglo XVIII, la sacralización de la propiedad fue fundamental en los convulsionados años del cambio de la edad media a la industrialización. Corrigan y Sayer (1985) demuestran los trágicos resultados que para los campesinos ingleses tuvo ese período. Al naturalizarse la propiedad privada¹⁶² los campesinos fueron despojados de sus tierras comunales. Las leyes que promovían los cercamientos de los terrenos (*Enclosure Acts*) en el sistema de campos abiertos (*Open-field system*¹⁶³) jugaron un papel fundamental. En siglo y medio se habían convertido 6 millones de acres

162 Ello se hizo en los albores del capitalismo en Inglaterra, al atribuírsele a la propiedad privada el carácter de derecho natural.

163 Este sistema existió desde la época feudal y se caracterizaba por la tenencia comunal y la inexistencia de límites territoriales.

mediante 4,000 leyes de cercamiento, desapareciendo muchas tierras comunales y hasta 50,000 pequeñas granjas. Despojados y pobres, los ex campesinos pasaron a engrosar las filas del proletariado. Esta tendencia del despojo que encontramos en Inglaterra de fines del feudalismo, se reproduce en la historia del capitalismo.

Ana Tsing (2002, p. 98), por otro lado, demuestra no solo cómo los conceptos sobre propiedad son inherentemente inestables, sino también la complejidad histórica que articulaba a actores e intereses alrededor de negociaciones sobre qué definición de propiedad regularía los bosques de Indonesia. Para esta antropóloga, la propiedad consiste en relaciones sociales que revelan contiendas entre reivindicaciones y regímenes de propiedad: “El estudio de los derechos de propiedad tiene el potencial de resaltar las desigualdades sociales, idiosincrasias regionales y luchas políticas: temas usualmente ignorados en los estudios globales sobre el ambiente”. No solo las relaciones sociales sobre la tierra son inestables, sino también los conceptos sobre la propiedad, que son constantemente negociados y cambiantes. Así, más que describir qué es la propiedad, a Tsing le interesa demostrar lo que la propiedad hace respecto al objeto: “la propiedad funciona creando un aura alrededor de los objetos, un tabú. Se supone que el objeto de la propiedad irradia un aura que inspira miedo, rechazando a aquellos que no son propietarios, y forzándolos a sentir terror e indignidad si intentan disfrutar de cosas que pertenecen a otros [...] para crear y mantener esta aura se necesita mucho trabajo” (Tsing, 2002, p. 97). Para ello, se pone en funcionamiento instituciones, las costumbres, la educación, el derecho, las regulaciones y procedimientos, la fuerza y la coerción.

Tiempo, espacio, cultura y poder no se mantienen organizados en una configuración fija. Al contrario, forman parte de procesos de cambio, que abren espacio a superposiciones, ensamblajes y contingencias. A continuación, reflexiono sobre la dimensión histórica que debe tenerse en cuenta para analizar la relación entre el territorio y la propiedad en el marco de estos procesos.

3. La dimensión histórica

Análisis etnohistóricos han demostrado que tanto la tierra, como las formas de posesión que se ejercían sobre ella, fueron discontinuas y compartidas, especialmente antes de la colonia, en la región Andina. En la Costa, los Andes, y la Amazonía, los habitantes no concebían su territorio como un espacio cerrado sino más bien poroso, que respondía y se adaptaba a su medio ambiente, y al cual se le atribuía significados funcionales y simbólicos. Murra (2002, p. 454) afirmaba que entre los Incas había hasta ocho formas de acceder a la tierra y que era probable que llegaran a quince o veinte procedimientos: “no hay razón para suponer que estos patrones de tenencia de la tierra fueran uniformes en todo el Tawantinsuyo; deben de haber sido muy distintos en la irrigada costa norte si los contrastamos con el caso de los maiceros Chupaychu o los pastores lupaqá”. Murra (2002, p. 461) sostenía que, si bien los Incas tenían derechos sobre todas las tierras, los grupos étnicos y de parentesco tenían “un acceso efectivo y simultáneo a algunos de los mismos campos de cultivo”.

La diversificación ecológica y la complementariedad que caracterizan el territorio andino (Murra, 2002) explican precisamente el carácter discontinuo del territorio. Al describir los ‘archipiélagos verticales’ como parte de su concepto del control vertical de los pisos ecológicos, Murra se refiere a los grupos étnicos de Huánuco y la forma como concebían su territorio a mediados del siglo XVI: “...Arriba del núcleo había por lo menos dos pisos donde funcionaban poblaciones yacha o chupaychu: las salinas de Yanacachi y los pastos en los alrededores de la laguna de Chichaycocha... Tanto la sal como los pastos eran compartidos con los salineros, pastores y rebaños de otros grupos étnicos, algunos procedentes de distancias mucho mayores de sus respectivos núcleos que los yacha o los chupaychu” (2002, p. 90). Estos grupos étnicos que habitaban lo que en la actualidad conocemos como Huánuco, tenían el control de algodones y sembríos de Uchu “tienen tierras abajo en el

valle de Cayra y allí tienen tierras para algodones” (Murra, 2002, p. 91). Los lupaca, ubicados en territorio Aymara, “tenían oasis en la costa del Pacífico –desde el valle de Lluta, en Arica hasta Sama y Moquegua -. Allí cultivaban su algodón y su maíz; recolectaban wanu, sin hablar de otros productos marinos...el uso de los oasis era multiétnico, parecido al aprovechamiento de las zonas periféricas en Huánuco: los Pacaxa, otro reino lacustre aymara-hablante, tenían posesiones en la costa del Pacífico, al parecer intercaladas con las de los lupaca” (Murra, 2002, p. 95).

Ciertamente, los diversos grupos que habitaban zonas andinas y amazónicas compartieron espacios y recursos que usaban colectivamente. El manejo del espacio¹⁶⁴ no era arbitrario, sino que respondía a una eco-lógica. Las tierras y algunos recursos, como la sal y los pastos, eran compartidos por grupos étnicos que venían de otras regiones: “Igual que las salinas o los cocales, las chacras de algodón o ají eran multiétnicas y necesitaban gente residente para cuidar los intereses de cada grupo que compartía los recursos” (Ibíd: 91), aunque no estuvieron nunca libres de “reclamos, ajustes temporales, tensiones, luchas y treguas entre varios núcleos regionales que compartían un mismo ideal...” (Murra, 2002, p. 91). Destacando su valor funcional en la época prehispánica, De La Puente (2008, p. 129) describe la tierra y el concepto de “propiedad” en los Andes pre-coloniales, de la siguiente manera: “sus miembros (de los linajes andinos) no eran dueños de la tierra *per se* [...] La tierra era usada y compartida sobre la base de varios mecanismos rituales. Las aguas, bosques y pastos naturales estaban, al menos en teoría, abiertos al uso de cualesquier grupos étnicos. De forma similar, la tierra deshabitada y sin trabajar, así como los recursos sobre y debajo de ella, estaban disponibles para cualquier grupo que los cultivara y los protegiera, introduciendo en ellos las mejoras necesarias para la agricultura o la ganadería”.

164 En la actualidad, los pueblos en aislamiento voluntario también realizan estas migraciones por un territorio extenso, de manera que puedan aprovechar de mejor manera los recursos que ofrece el bosque (Huertas, 2002).

Evidentemente, procesos históricos han modificado muchas prácticas que son objeto de esta reflexión. El efecto centrífugo que han tenido estos procesos sobre algunos de estos pueblos ha significado la destrucción y la pérdida de la relación con la naturaleza en varios sentidos, por ende, la transformación e incluso la pérdida de la identidad. Muchas veces, el reconocimiento de estos territorios mediante la ley ha significado básicamente sacralizar el despojo (Corrigan y Sayer, 1985, Ludescher, 1986, Surrallés y García, 2004), el triunfo de una nueva epistemología de la relación entre los seres humanos y la naturaleza, y, en varios casos, la condena a estos pueblos a una muerte segura (Ludescher, 1986). Ello llevó a los pueblos indígenas a desarrollar estrategias legales híbridas en un intento por proteger las tierras que usaban, reafirmado a su vez el sentido inmanente del territorio¹⁶⁵.

Ciertamente, subyace a las disputas materiales por la tierra una contienda epistemológica entre los colonizadores y los colonizados alrededor de lo que se comprendía distintamente como tierra y propiedad. No solo en los juicios, litigios y conflictos sobre tierras, sino también en las representaciones coloniales de las crónicas, como la de Guaman Poma, se evidencia esta batalla por la construcción legal de la realidad. El carácter mestizo de Guaman Poma lo hacía aún más consciente de este desfase entre los imaginarios de unos y otros. Para él, el acceso a la tierra en los Andes antes de la colonia se basaba únicamente en la etnicidad y el parentesco¹⁶⁶, no en la herencia ni en el mérito. Como señala De La Puente (2008: 127), “conceptos occidentales sobre la tenencia de la tierra, incluido el de la propiedad individual y exclusiva, no se aplican a la región de Huamanga antes de la llegada de los españoles”.

El “mundo al revés” que de manera magistral describía Guamán Poma en sus crónicas aludía al escenario confuso, caótico e interesado en el que

165 Urteaga (2007).

166 Véase De la Puente Luna (2008).

se construían y deconstruían nociones opuestas sobre tierra, territorio y propiedad. Las interpretaciones de cada demandante sobre el “tipo de propiedad” prehispánica de la que gozaba este o su familia frente a los reclamos de tierras por parte de encomenderos, grupos étnicos y otros colonizadores españoles formaba parte de este panorama¹⁶⁷. El mismo cronista fue protagonista de esta dinámica, pues afirmaba que el Inca había dado su conformidad a las tierras que su familia había poseído por mucho tiempo en Huamanga. No obstante, “a pesar de los argumentos del cronista [...] acerca de que el Inca «confirmó» las tierras conquistadas por sus ancestros y luego las señaló con mojones, los señores del Cuzco no premiaban a los señores leales con pedazos de tierra ni con terrenos claramente delimitados, tal como el Rey lo haría años después” (De La Puente, 2008, p. 128). Señala De La Puente (2008, p. 128) citando a Adorno, que esta lógica era típica más bien de una “territorialidad continua” que no configuraba la realidad de los Andes pre-coloniales.

Como hemos visto en esta sección, el enfoque histórico es fundamental para entender la genealogía de la tierra y la propiedad. Muchos autores coinciden en señalar que el propio término “propiedad” es ajeno a los pueblos indígenas. Tanto en los Andes como en la Amazonía se reportan normas de reciprocidad y uso colectivo de los bienes (Murra, 2002; Surrallés y García, 2004). Chirif, et. al. (1991, p. 30) mencionan que “el consumo no estaba determinado por la apropiación individual sino por las normas de distribución recíproca basadas en las relaciones de parentesco”. En la siguiente sección exploramos la dimensión cultural del territorio y la propiedad.

167 Guevara Gil (1993).

4. La dimensión cultural

La diversidad de formas de relación con la tierra que existían entre los pueblos indígenas o grupos étnicos en el Perú, y que ha sido corroborada por historiadores y antropólogos, tiene que ver no solo con la diversidad cultural, sino con procesos históricos que las han labrado condensando relaciones de poder. Si bien no son privativas de los pueblos indígenas, en su caso se tornan invisibles debido a un problema de percepción modernista que elimina lo distinto. Explicar con categorías culturales endógenas y excluyentes el concepto de propiedad puede generar grandes dificultades (Malinowski, 1991).

Empezaré por describir el significado general que para los indígenas tiene el territorio. Cada pueblo tiene una concepción particular sobre su territorio, pero todos comparten la idea de que el territorio tiene un significado colectivo con dimensiones materiales y espirituales. Su pasado está inscrito en el territorio y su futuro como pueblos y culturas depende de que lo conserven. Ello le otorga el carácter de 'territorio ancestral', en la medida que la relación con su territorio es anterior a la formación de los Estado-naciones, y transgeneracional, es decir, va más allá de las personas o individuos concretos. Se trata del espacio que han compartido los antepasados, el lugar con el que se identifican y que forma parte de su identidad y espíritu colectivo. Pero también es el espacio que les proporciona todo lo indispensable para sobrevivir como pueblos indígenas. Son titulares de un derecho colectivo sobre el territorio, mientras las personas naturales (individuos) o jurídicas tienen un derecho individual sobre la tierra.

Al ser el territorio un espacio de desenvolvimiento natural para el pueblo indígena y sus individuos, cada uso que se le atribuye y los elementos que lo componen (agua, bosque, tierra, fauna, flora, etc.) están íntimamente relacionados con la concepción de identidad de dicho pueblo y con la relación que establecen con el resto de los seres vivos. En efecto, cada

pueblo conoce su bosque y los accidentes geográficos que existen en su territorio (Surrallés y García, 2004); incluso, existen formas de ‘marcar’ el territorio, pero no para apropiarse de él¹⁶⁸, sino para conocerlo y poder transitar por éste con respeto. Cada uno de estos espacios tiene no solo usos asignados sino también significados particulares. ¿Cómo se puede valorar la cocha como ámbito de vida para tantos seres vivos? ¿Qué valor se le puede asignar a una cascada debajo de la cual se toma ayahuasca para adquirir visiones para la vida? ¿Cómo se puede valorar el bosque y las funciones que cumple para un pueblo? Una definición del territorio indígena que engloba estas dimensiones puede ser la siguiente:

“Los montes, valles, ríos y lagunas que se identifican con la existencia de un pueblo indígena y que le han provisto de sus medios de vida; la riqueza heredada de sus antepasados y el legado que están obligados a entregar a sus descendientes; un espacio en el que cada pequeña parte, cada manifestación de la vida, cada expresión de la naturaleza es sagrada en la memoria y en la experiencia colectiva de ese pueblo y que se comparte en íntima interrelación con el resto de los seres vivos respetando su natural evolución como única garantía del mutuo desenvolvimiento; el ámbito de libertad sobre el que dicho pueblo ejerce su dominio permitiéndole desarrollar sus elementos nacionales esenciales y por cuya defensa o reivindicación estará dispuesto a derramar su sangre cada miembro de ese pueblo, antes que soportar la vergüenza de tener que mirarse en los ojos de su pueblo despojado” (Chirif, et al. 1991, p. 27).

El conocimiento indígena sobre el bosque y su hábitat responde a la experiencia acumulada diacrónicamente y transmitida por generaciones. Estas prácticas son reforzadas en su pensamiento simbólico

168 Véase Huertas y Chanchari (2011) para el caso de los Shawis, y Chirif (2015).

(Hurtado y Sánchez, 1992, p. 13; Chirif, 2015; Surrallés y García, 2004). Ciertamente, las funciones de la cultura en el mantenimiento de los hábitats amazónicos y la no-delimitación del territorio eran fundamentales. Chirif (2015) describe la concepción indígena de territorio y señala la lógica de estos territorios abiertos y compartidos:

“[...] en primer lugar, [...] es la parte del Universo ocupada socialmente por un pueblo indígena, es decir, por gente que se reconoce descendiente de una misma tradición cultural, que habla una misma lengua, comparte normas de conducta y mantiene relaciones de reciprocidad, aunque en ocasiones el mismo espacio puede estar ocupado por más de un pueblo. Para esto, históricamente ha sido importante que la gente comparta concepciones similares respecto a las relaciones entre los seres humanos y de ellos con la naturaleza” (Chirif 2015, p. 2).

El espacio de los shipibo konibo, de la familia Arawak, ilustra cómo los territorios comprenden relaciones naturaleza – sociedad, que incluyen complejas cosmologías. En la cosmología shipibo – konibo el cosmos está conformado por el mundo de las aguas, el mundo del sol, el mundo amarillo y el mundo interno de los humanos¹⁶⁹. El arte del diseño shipibo konibo, Kené, recoge los patrones de este orden. Al tomar ayahuasca los shamanes pueden percibir estos patrones celestiales invisibles a los sentidos y, mediante sueños y trances alucinógenos, transmitir a las tejedoras shipibas la forma de estos diseños. Para los shipibo Konibo, el río es el ente que conecta lo humano y lo celestial, los diseños representan los caminos entre estas dos dimensiones. El río Ucayali es la gran boa, que a la vez simboliza la vía láctea que vincula a todos los seres. El Ucayali también es el eje del espacio de este pueblo (Cárdenas, 1989). Sostiene García (2002, p. 32) que “el territorio Shipibo–Konibo se extiende prácticamente a lo largo de todo el curso del Ucayali desde la comunidad

169 Sánchez (2004)

de Betijay hasta cerca de la confluencia de este río con el río Marañón. Aunque se trata de un territorio bastante cohesionado, no se trata de un territorio continuo sino compartido con otras poblaciones indígenas (Cocama, Cocamilla, Asháninka y Piro) o mestizas (población originaria de San Martín, de la sierra y la costa, brasileños, etc.).” La necesidad de proteger su territorio forzó a los shipibos a pensar en términos de un territorio delimitado de manera que pudieran demarcarlo y reconocerlo legalmente.

Y no solo los pueblos indígenas tienen concepciones distintas sobre la propiedad y la tierra. A principios de la república, el Perú consolidaba ciertas formas de propiedad que hoy nos parecen totalmente extrañas. Un rezago de este proceso histórico se hizo noticia en 2010, cuando un proyecto inmobiliario pretendió construir un edificio y un sótano extendiéndose hasta el acantilado. No solo la Municipalidad del distrito sino también el Ministerio de Cultura, que había categorizado el acantilado como zona monumental, estaban en desacuerdo con dicha excavación. Este espacio de 10,000 m² le pertenecía a la familia Dasso Boto. La familia aseguraba que ellos tenían todo el derecho a excavar porque la extensión de su propiedad empezaba en la calle Tacna y llegaba hasta la quinta ola del mar, incluyendo el acantilado. Este tipo de propiedad era común en la época republicana. De hecho, varios vecinos del mismo barrio argüían que su propiedad llegaba hasta la quinta ola del mar. Para probarlo, los Dasso Boto mencionaron que en el año 2004 donaron parte de la pista, lo que figura en un acuerdo extrajudicial. Además, existe un título del siglo XIX donde efectivamente se registraba que el límite de su propiedad abarcaba hasta la quinta ola del mar (La República, 2010).

Hasta aquí hemos visto las diversas concepciones de propiedad vinculadas a la cultura de grupos humanos. Algunos plantean que se debe descolonizar el contenido del término propiedad, pues no debe ser privativo de una sola cultura. Lo cierto es que el lenguaje que los

pueblos indígenas han tenido que usar para relacionarse con el Estado con relación a sus tierras solo aceptaba una noción unívoca de propiedad. En la práctica, al estar inmersos en una visión y modelo de desarrollo distintos al suyo, los indígenas se han visto obligados a usar conceptos del derecho moderno¹⁷⁰ para defender su propio territorio, pues de lo contrario la desprotección y el despojo de los pueblos indígenas se hubieran seguido produciendo inevitablemente y con mayor intensidad. Cómo se producen estos procesos de cambios y qué instrumentos se han usado en las confrontaciones entre concepciones diversas es lo que sigue a continuación. Para responder esta pregunta desarrollaremos la dimensión jurídica de estas controversias sobre la propiedad.

5. La dimensión jurídica

En esta sección muestro cómo las políticas jurídicas sobre la tierra que han despojado a pueblos y grupos indígenas de su territorio y soberanía han sido la regla más que la excepción. En la Amazonía peruana, los misioneros crearon reducciones donde sometieron a muchos pueblos indígenas que fueron separados de sus territorios ancestrales por la fuerza o la persuasión (Chirif, 2015). No es desconocido que uno de los principales objetivos de la conquista fue la acumulación de la tierra y el agua. Estos procesos de apropiación de la tierra fueron posibles no solo debido al uso descarnado de la fuerza. En las dinámicas por la propiedad de la tierra, las contiendas epistemológicas fueron un factor preponderante¹⁷¹. Las mismas concepciones sobre el territorio que tenían los indígenas como un espacio abierto, poroso y no excluyente (Chirif, 2015; Surrallés y García, 2004) fueron interpretadas por

170 Martha Minow (1995) cuestiona el uso del término “derechos” para reclamar el reconocimiento de grupos excluidos en la medida que expresa su aquiescencia con el sistema dominante.

171 Véase el caso de la comunidad de Tsachopen (CIPA 1984, Santos-Granero 2004), también el de los Kayapó de Brasil (Turner, 1989).

los colonizadores como ‘tierra de nadie’ (McNeil, 1990; Pittock, 1972). Posteriormente, los conceptos de “tierras no utilizadas, baldías, eriazas, desocupadas” justificarían legalmente el despojo de los territorios indígenas, afectando no solo su mundo material, sino también transformando su mundo cultural. A los indígenas que no fueron evangelizados o que fueron considerados ‘incivilizados’ se les otorgó pequeñas parcelas de tierra¹⁷² o se les negó el acceso a la tierra. Innumerables ejemplos alrededor del mundo demuestran cómo estos procesos han asegurado su inserción en círculos de pobreza y afectado su autodeterminación (Pittock 1972; Hill 1995; Surrallés y García, 2004).

En el Perú a principios del siglo XX, uno de los pocos que defendió a los pueblos indígenas del saqueo de sus tierras¹⁷³ fue Víctor J. Guevara. En 1953, él publicó un artículo animado por la propuesta hecha por el Misionero Dominicó José Fernández, en la que exhortaba a las autoridades a reconocer las tierras de los Harakmbut y Machiguenga o Matsigenka: “El Perú dará ejemplo glorioso de declarar la reintegración oficial de sus nacionales Mascos y Machigüengas al seno de su comunidad nacional; obra de verdadera y práctica humanidad en homenaje a los primitivos de la especie” (1953, p. 110). Mediante un sofisticado argumento legal, Guevara sostenía que el nacimiento de los Indígenas en el territorio peruano les otorgaba la nacionalidad peruana *de facto*. Del mismo modo, la posesión de sus tierras desde tiempos inmemoriales les otorgaba derechos a éstas o títulos de dominio que procedían de la legislación civil e internacional de la época. El pensamiento de Guevara era tan revolucionario que aseguraba que, a pesar de que la Ley General de Tierras de Montaña (1220) vigente en aquella época no reconocía la propiedad indígena de la tierra, ésta no se aplicaría por ser “posterior

172 En el caso del Perú, comunidades como las ubicadas en la Amazonía central (Perené, Villa Rica, Satipo, alto Urubamba, etc.) tienen una extensión mínima de tierra. Véase Chirif (2015).

173 Hill (1995) menciona esta misma preocupación en Australia del siglo XIX.

a la posesión y dominio jurídico de Mashcos y Machigüengas, y por precepto magno de la Carta Fundamental, las leyes carecen de efecto retroactivo y no pueden dañar ni mermar derechos adquiridos” (1953, p. 106). Pero no solo había razones legales para que el Estado reconociera la nacionalidad de los Indígenas y sus derechos a la propiedad de sus tierras. Había sobre todo factores políticos que aconsejaban el reconocimiento de estos derechos, pues al hacerlo el Estado estaba afirmando su propia posesión sobre estas regiones. Esto es, la posesión indígena de estas tierras implicaba que el Estado ejercía su dominio sobre su territorio “que es una de las fuentes jurídico-políticas del derecho de soberanía de los Estados sobre sus pertenencias territoriales” (Ibid, p. 106).

En los años 1960s y 1970s, se establecieron leyes que a la par que buscaban insertar a los indígenas al mercado, buscaban principalmente la protección de sus tierras. Chirif (2015) relata:

“Me he detenido en estos antecedentes para señalar la razón por la cual se dio, en 1974, una ley que reconocía la personalidad jurídica y derechos territoriales de “comunidades nativas”, nombre que englobó todos los tipos y reducciones existentes en aquel tiempo y que fueron fruto de concentraciones producidas por efecto de la colonización, los fundos y las escuelas. La titulación de comunidades se insertó en esta realidad y, por supuesto, la consolidó. En ese momento no existía aún en el Perú el discurso actual sobre territorio y pueblos indígenas con derecho a la autodeterminación. Este tipo de reflexiones tardó varios años en llegar al Perú, y fueron fruto del intercambio de ideas y reflexiones que establecieron organizaciones nacionales con las de otros países” (Chirif, 2015, p. 6)

Lamentablemente, a partir de los años 1990s, la (des)regulación de la propiedad indígena se convirtió en la regla, consagrándose particularmente en la Constitución de 1993 en Perú, que finalmente

consignó una concepción más liberal y menos proteccionista de la propiedad territorial indígena. En el año 1992, a propósito de la elaboración del texto constitucional, se desarrolló un debate sobre las comunidades campesinas y nativas en el que temas como el reconocimiento de la propiedad indígena fueron materia de discusión (Gallo, et. al. 1993). La pregunta de fondo era ¿cómo incluimos a las comunidades teniendo en cuenta sus características contemporáneas? En aquella oportunidad surgieron voces desde la academia que me permito clasificar de la siguiente manera:

- Los denominados “románticos”, entre los cuales había aquellos que sostenían que las comunidades campesinas y nativas no debían tocarse y la legislación proteccionista debía continuar.
- Los “liberales”, que sostenían que había que otorgarles derechos de propiedad privada sobre el suelo y el subsuelo a todas las comunidades y a sus miembros para crear un mercado de tierras dinámico.
- Los “igualitarios”, que indicaban que lo que había que reconocer eran derechos a la igualdad y no tanto derechos de propiedad, de manera que todos sean iguales ante la ley con los mismos derechos.
- Los “desarrollistas”, que proponían que la legislación sobre comunidades más que proteger debía promover el desarrollo y que la prohibición a las comunidades para disponer de sus recursos -léase tierras- era un obstáculo para su desarrollo.
- Los “realistas”, que demostraban que las comunidades estaban en un proceso vertiginoso de parcelación, ya que muchas zonas a su interior eran individuales¹⁷⁴, mientras solo algunas eran colectivas. Por esta razón, planteaban que sus tierras debían titularse de manera que se reflejara dicha realidad. El problema

174 En este grupo, incluimos a Gallo (1992), Diez (2003, 2007), entre otros. Con relación a la época colonial, véase Espinoza (2013).

era que en este caso se aplicaba una metonimia perjudicial para los indígenas al extender la situación de una parte al universo de las comunidades indígenas.

Algunos expresaban una preocupación muy sincera por el bienestar de las comunidades y su posibilidad de existencia futura en las condiciones paupérrimas en las que vivían (situación que persiste en la actualidad). No obstante, para combatir las la propuesta única era la desregulación de la legislación “proteccionista”, pues se la identificaba como un factor de atraso que no sintonizaba con la dinámica comercial interna de las comunidades, etc. (Gallo, et. al. 1992). Alguno que otro sostenía que el asunto no era tanto “de quién es la vaca sino quién se toma la leche”. Esta frase sería muy importante varios años después.

El consenso alcanzado aquella vez en la academia respecto a la necesidad de desregular el régimen de propiedad se replicó en el ámbito político, lo que llevó a que la Constitución fujimorista de 1993 asumiera la ideología de la “modernización de la propiedad comunal” sosteniendo en el artículo 89° que “la propiedad de sus tierras es imprescriptible”, y eliminando los atributos de inalienabilidad e inembargabilidad, como lo establecía la Constitución anterior de 1979. En 1995, en pleno contexto neoliberal, entró en vigencia el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con lo que se vislumbraba un horizonte de esperanza para el reconocimiento y respeto de las tierras indígenas¹⁷⁵. En el año 2000, existían 139 comunidades a las que aún no les habían entregado sus títulos de propiedad, 300 comunidades que todavía no habían empezado ni los trámites de titulación, y el 85% de las comunidades tituladas requerían ampliaciones (Stocks, 2005). En esta época se usó la figura de reservas territoriales y las áreas de conservación para garantizar

175 Tanto la jurisprudencia como la legislación internacional, en una especie de proceso inverso, han tratado de adaptar las concepciones legales sobre propiedad del derecho moderno de manera que su contenido se amolde a las características de las concepciones y realidad indígenas. Véase Ferrero (2016).

el territorio de los indígenas en aislamiento, entre otros (Stocks, 2005). A partir de los años 1990s, se afirmó la identidad de los pueblos indígenas y ya no se aludía a las tierras sino a territorios indígenas (Urteaga, 2007). A pesar de estos tímidos avances, muchos territorios han sido invadidos por personas no indígenas que vienen desarrollando actividades legales e ilegales perturbando la posesión de los pueblos indígenas (Chirif, 2015; Stocks, 2005). En el año 2002, en el departamento de Madre de Dios, de las 194,130 hectáreas de tierra tituladas de 10 comunidades nativas, 33,589 hectáreas estaban comprometidas por petitorios mineros concedidos en territorio indígena. De manera que, a las comunidades solo les quedaba 142,337 hectáreas para su uso (Urteaga, 2003). Luego de más de 17 años, estos números han crecido exorbitantemente en desmedro de las comunidades indígenas del sur del Perú. A ello se agrega el espacio comprometido para concesiones petroleras, gasíferas, extracción de madera, castaña, etc¹⁷⁶.

La legislación interna sobre comunidades también cambió al ritmo del mercado. Diversas normas fueron paulatinamente intentando rebajar los requisitos legales para que las comunidades pudieran disponer de sus tierras de manera que se dinamizara el mercado, hasta que en 2008 bajo la ideología neoliberal del entonces presidente Alan García, “el perro del hortelano”, su gobierno emitió 103 Decretos Legislativos, algunos de los cuales modificaban los requisitos para la disposición de las tierras comunales, rebajando el quórum que, para la adopción de decisiones, se exigía hasta entonces. El 5 de junio de 2009 en Bagua¹⁷⁷ los pueblos indígenas Awajun y Wampis demostraron que esta ideología tiene límites, y que el agresivo contexto de liberalización no impondría la ley del más fuerte. La oposición indígena a esta ingeniería legal fue contestada con

176 El caso de la comunidad Tres Islas es un caso emblemático, pues a pesar de contar con una sentencia del Tribunal Constitucional a su favor, no pueden ejecutarla debido a la corrupción de las autoridades y su connivencia con los mineros que han invadido la comunidad.

177 Véase De Jong y Humphreys (2016).

más violencia por el Estado. Eventualmente, varios de estos decretos fueron derogados a costa de la vida de 11 policías y 5 indígenas, además de varios heridos y un juicio que duró varios años (Urteaga, 2017). No obstante, la tendencia de la legislación hacia la promoción de la inversión privada y la desregulación de la tierra continúa afectando a los pueblos indígenas (Chirif, 2015). Hasta octubre de 2018, el portal del Ministerio de Cultura consignaba 6,691 comunidades nativas registradas. La mayoría cuenta con títulos de propiedad, pero existe un 10% aproximadamente que no registra información sobre la titulación de sus tierras (Ministerio de Cultura, 2018). No obstante, la información general sobre el número total de hectáreas tituladas a las comunidades es engañosa en la medida que la disposición que pueden hacer de esa área es exigua debido no solo a las actividades extractivas que eventualmente se realizan en su territorio o cerca a este, sino también debido a que no todas las hectáreas reconocidas son de su propiedad. Algunas zonas al interior de estas son solo cedidas en uso por el Estado. De esta manera, al mismo tiempo que se perpetúa la vulnerabilidad de las comunidades indígenas, ello garantiza la mercantilización global de la tierra.

Como se ha comprobado, han sido innumerables los procesos que han buscado despojar a los indígenas de su territorio. En efecto, en el Perú no solo las políticas coloniales, sino también las políticas de formación del estado republicano, y los varios booms de recursos naturales han transformado la relación de los indígenas y sus tierras (Chirif, 2015; Surrallés, 2009; Chirif y García, 2007; Surrallés y García, 2004; Descola, 1983; Stocks, 1981). La transformación de la tierra en un recurso y mercancía que es valorable, limitada y con incesantes valores incrementales (Li, 2012) configura un patrón contemporáneo de la “economía de las apariencias” (Tsing, 2000). La tierra convertida en recurso es un “ensamblaje de materialidades, relaciones, tecnologías y discursos” que puede ser reformulada en otro contexto histórico (Li, 2012, p. 8). Junto con esta transformación se produce otra relacionada con la concepción sobre la tierra que termina imponiéndose en el ámbito

local a la par que el propio despojo producto de la acumulación material: “lo que la tierra es para un agricultor no es la misma cosa que para un recolector de impuestos. La tierra puede ser una fuente de alimento, un lugar para trabajar, una mercancía alienable o un objeto de impuesto. Sus usos y significados no son estables y pueden disputarse” (Li, 2014, p. 589). Estos significados distintos sobre la tierra¹⁷⁸ pueden ser incluso más trascendentes, de manera que su menoscabo podría devastar hasta la propia identidad del grupo social, como hemos visto en las secciones anteriores.

6. Conclusiones

En esta reflexión he buscado demostrar la importancia de analizar la tierra y la propiedad desde una perspectiva multidisciplinaria. No se trata de ver estos dos fenómenos sociales solo como productos históricos, sino también de auscultar su carácter cultural, legal y económico, además de su eminente naturaleza relacional y política. A partir de recuentos etnográficos e históricos, y brindando algunas ilustraciones de otras latitudes, se ha desplegado la idea de que cualquier análisis de la propiedad y de la tierra debe tomar en cuenta los procesos de formación de estos dos elementos, así como los contextos históricos en los que se anidan.

Mediante una mirada comparativa, en este artículo se analizan las dimensiones histórica, cultural, y jurídica del territorio y la propiedad, explicando los significados trascendentes que la tierra y el territorio tienen para los pueblos indígenas, así como las adaptaciones y cambios que se han producido en su devenir histórico debido fundamentalmente a exigencias económicas. Se describe la forma en que los poderes coloniales impusieron determinados sistemas legales sobre la propiedad del territorio que sirvieron para el despojo de los habitantes originarios, pero

178 Véase, Li (2012), (2014).

también se registra el choque epistemológico que sobre las concepciones de propiedad y territorio se produjo en ese contexto. Como parte de este proceso, se analiza, además, el rol que tuvieron los discursos jurídicos y el derecho para determinar la imposición del sistema dominante sobre la propiedad de las tierras conquistadas. Esta mirada extendida a procesos de formación y consolidación de la propiedad en otros ámbitos geográficos permite comprender procesos similares en los Andes y la Amazonía, revelando de esta manera las consecuencias de estas políticas en términos más diacrónicos y estructurales. Sin esta reflexión caleidoscópica del territorio y la propiedad, que considera la multidimensionalidad de estos fenómenos y su caracterización como productos históricos, la comprensión sobre la complejidad de los desafíos que enfrentan poblaciones vulnerables como los pueblos indígenas sería en el mejor de los casos fragmentada.

Bibliografía

- Alonso, Ana María (1995). *Thread of Blood: Colonialism, Revolution, and Gender on Mexico's Northern Frontier*. Tucson: University of Arizona Press.
- Benda-Beckmann, Frank, Keebet Benda-Beckmann y Melanie Wiber (2006). *Changing properties of property*. New York: Berghahn.
- Benda-Beckmann, Frank, y Benda-Beckmann, Keebet (1999). A functional analysis of property rights, with special reference to Indonesia. En Meijl, Toon y F. von Benda-Beckmann (eds), *Property rights and Economic Development: Land and Natural Resources in Southeast Asia and Oceania*. London: Paul Kegan International, pp. 15-56.
- Blomley, Nicholas (2001). Landscapes of Property. En N. Blomley, D. Delaney, R. T. Ford, (eds), *The Legal Geographies Reader. Law, Power and Space*. Oxford: Blakwell.
- Busse, Mark y Veronica Strang (2011). Introduction: Ownership and Appropriation. En Veronica Strang y Mark Busse (eds), *Ownership and Appropriation (ASA Monograph 47)*. New York: Berg.
- Cárdenas, Clara (1989). *Los Unaya y su mundo: aproximación al sistema médico de los Shipibo-Conibo del río Ucayali*. Lima: Instituto Indigenista Peruano.
- Chartrand, Paul L. A. H. (1989-1990). Land claims and self-determination: assessing the past and looking to the future. *Schweizerische Amerikanisten-Gesellschaft Bulletin*, 53-54, pp. 11-15.
- Chirif, Alberto y Pedro García Hierro (2007). Marcando territorio. Procesos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonía. Copenhague: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA).
- Chirif, Alberto, Pedro García Hierro, Richard Chase Smith (1991). *El indígena y su territorio son uno solo: estrategias para la defensa*

de los pueblos y territorios indígenas en la Cuenca Amazónica.
Lima: Oxfam América.

- Chirif, Alberto (2015). Territorios indígenas en la coyuntura actual. Ponencia presentada en el curso taller “Políticas de desarrollo, territorio y consulta previa”, organizado por Fórum Solidaridad Perú, Tarapoto, 1-3 de Julio. <https://www.servindi.org/actualidad/134946>
- CIPA (1984). Tierras indígenas usurpadas por los Franciscanos. Extracta 1: 4-10. Lima: Centro de Investigación y Promoción Amazónica.
- Congost, Rosa (2007). *Tierras, leyes, historia. Estudios sobre “La gran obra de la propiedad”*. Barcelona: Crítica.
- Corrigan, Philip y Derek Sayer (1985). *The great Arch. English State Formation as Cultural Revolution*. Oxford: Basil Blackwell.
- De Jong, W. y Humphreys, D. (2016). A failed Social Licence to Operate for the neoliberal modernization of Amazonian resource use: the underlying causes of the Bagua tragedy of Peru. *Forestry 2016*, pp. 1–13. DOI:10.1093/forestry/cpw033
- De Certeau, Michel (1988). *The Writing of History*. New York: Columbia University Press.
- De la Puente Luna, José Carlos (2008). Cuando el «punto de vista nativo» no es el punto de vista de los nativos: Felipe Guaman Poma de Ayala y la apropiación de tierras en el Perú colonial. *Bulletin de l'Institut français d'études andines. Dinámicas del poder: historia y actualidad de la autoridad andina*, 37 (1), pp. 123-149.
- Gallo Q., M. & Trazegnies Granda, F. (1993). *Comunidades campesinas y nativas, en el nuevo contexto nacional*. Lima: CAAAP, SER.
- Descola, Philippe (1983). Cambios en la territorialidad y en la apropiación de la tierra entre los Achuar. En *América Indígena*, año XLIII, volumen XLIII, número 2, III.
- Diez, Alejandro (2007). Organización y poder en comunidades, rondas campesinas y municipios. En P. Castillo, A. Diez, Z.

- Burneo, J. Urrutia, & P. Del Valle (Eds.), ¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?, pp. 107–151.
- Diez, Alejandro (2003). Interculturalidad y Comunidades: propiedad colectiva y propiedad individual. *Debate Agrario*, 36, 71–88.
- Espinoza, César (2013). Historia Regional e Historia de la Tierra. Anotaciones sobre el Valle de la Chira, San Lucas de Colán y Amotape, Siglos XVIII-XX. *Arqueología y Sociedad*, número 26, pp. 339-368. ISSN: 0254-8062.
- Ferrero Hernández, Ricardo (2016). Protección de la propiedad comunal indígena por la Corte Interamericana. *Revista IIDH*, volumen 63, pp. 65-104. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r35518.pdf>, consultado en 23.10.18.
- Gallo, Máximo (Ed.) (1993). Comunidades Campesinas y Nativas en el Nuevo Contexto Nacional. Lima: CAAAP, SER.
- Guaman Poma de Ayala, Fernando (1615). *Guaman Poma, Nueva corónica y buen gobierno*. <http://www.kb.dk/permalink/2006/poma/7/es/text/>
- Guevara Gil, Jorge Armando (1993). *Propiedad Agraria y Derecho Colonial: los documentos de la hacienda Santotis, Cuzco (1543-1822)*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Guevara, Víctor J. (1953). La importancia del nacionalismo de los Mashcos y Machiguengas. *Perú Indígena*, volumen IV, número 10-11, septiembre, pp. 106-110.
- Grossi, Paolo (1986). *Historia del Derecho de Propiedad*. Barcelona: Ariel.
- Hann, Chris (1998). The embeddedness of Property. En C. Hann (Ed.), *Property relations: Renewing the Anthropological Traditions*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-47.
- Hill, Ronald Paul (1995). Blacfellas and Whitefellas: Aboriginal Land Rights, The Mabo Decision, and the Meaning of Land. *Human Rights Quarterly*, Vol. 17, pp. 303-322.
- Huertas, Beatriz (2002). *Los Pueblos Indígenas en Aislamiento: Su lucha por la sobrevivencia y la libertad*. Lima: IWGIA.

- Humphrey, Caroline & Verdery, Katherine (Eds.) (2004). *Property in question: value transformation in the global economy*. Oxford: Berg Publishers.
- Hurtado, Adriana & Enrique Sánchez (1992). Documento de reflexión y síntesis. Situación de propiedad, aprovechamiento y manejo de los recursos naturales en los territorios indígenas en áreas bajas de selva tropical. *Derechos Territoriales Indígenas y Ecología en las selvas tropicales de América*. Bogotá: Fundación Gaia, CEREC, pp. 11-35.
- La República (2010). Dice ser dueña del malecón... y de las olas. Cecilia Mendoza. 7 de Setiembre. <https://larepublica.pe/sociedad/483334-dice-ser-duena-del-malecon-y-de-las-olas>.
- Li, Tania (2012). *What is land? Anthropological perspectives on the Global Land Rush*. Paper presented at the International Conference on Global Land Grabbing II. October 17-19. Organized by the Land Deals Politics Initiative (LDPI), hosted by the Department of Development Sociology. New York: Cornell University.
- Li, Tania (2014). What is land? Assembling a resource for global investment. *Transactions*, 39, 589-602.
- Ludescher, Monika (1986). Las sociedades indígenas de la amazonía en el derecho peruano: la comunidad nativa - institución jurídica y realidad social. *Law & Anthropology*, Bd.1. 131-176.
- Malinowski, Bronislaw (1991). *Crimen y Costumbre en la Sociedad Salvaje*. Barcelona: Ariel, S. A.
- Mattei, Ugo y Laura Nader (2008). *Plunder: When the Rule of Law is Illegal*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Mauss, Marcel (2000[1950]). *The gift. The form and reason for Exchange in archaic societies*. London: W.W. Norton.
- McNeil, Kent (1990). “Las Primeras Naciones, soberanía y derechos sobre la tierra: el legado del colonialismo británico en Norteamérica”, Taller “El Derecho comparado indígena en América”, Quito, Ecuador, Mayo 16 a 19 de 1990, 31-9.

- Ministerio de Cultura (2018). Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios Completa. <http://bdpi.cultura.gob.pe/busqueda-localidades>
- Moore, Donald S. (2005). *Suffering for territory. Race, place and power in Zimbabwe*. Durham y London: Duke University Press.
- Murra, John (2002). *El mundo Andino. Población, medio ambiente y economía*. Lima: IEP, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Neumann, Roderick (2005). *Making Political Ecology*. London: Hodder Arnold.
- Ostrom, Elinor (2011). El gobierno de los bienes communes. La evolución de las instituciones de acción colectiva. México, DF: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica.
- Pittock, Barrie A. (1972). Aboriginal Land Rights. *IWGIA*, pp. 3-24.
- Sánchez, Eli (2004). Su brazo se enrosca como una boa. *El Ojo Verde. Cosmovisiones Amazónicas*. Lima: AIDSESEP-FORMABIAP, Fundación Telefónica.
- Santos Granero, F. (2004). Los yanesha. *Guía etnográfica de la Alta Amazonía*, 4, pp. 159-359.
- Stocks, Anthony (2005). Too much for too few: Problems of Indigenous Land Rights in Latin America. *Annual Review of Anthropology 2005*, 34:1, pp. 85-104.
- Stocks, Anthony W. (1981). *Los nativos invisibles. Notas sobre la historia y la realidad actual de los Cocamilla del río Huallaga, Perú*. Lima: CAAAP.
- Strang, Veronica & Mark Busse (Eds.) (2011). Ownership and Appropriation. *ASA Monograph 47*. Oxford, New York: Berg.
- Surallés, Alexandre (2009). Entre derecho y realidad: Antropología y territorios indígenas amazónicos en un futuro próximo. *Bulletin de l'Institut Francais de'Etudes Andines*, 38(1), pp. 29-45.

- Tsing, Anna (2000). Inside the Economy of Appearances. *Public Culture*, January, 12 (1), pp. 115–144. DOI: <https://doi.org/10.1215/08992363-12-1-115>
- Tsing, Ana (2002). Land as Law: Negotiating the meaning of property in Indonesia. En F. Richards (Ed.), *Land, Property and the Environment*, pp 94-137.
- Turner, Terence (1989). Amazonian Indians lead fight to save their forest world. *The Latin American Anthropology Review*, 1(1), pp.2-4.
- Urteaga Crovetto, Patricia (2003). *La Problemática Minera y Los Pueblos Indígenas en Madre de Dios, Perú*. Lima: Grupo De Trabajo Racimos De Ungurahui.
- Urteaga Crovetto, Patricia (2007). The Social Construction of Ethnic Groups and Indigenous Peoples in the Southeastern Peruvian Amazonia. *Anales: Nueva época*, 1 (9/10), pp. 73-106.
- Urteaga Crovetto, Patricia (2017). La sentencia de Bagua y las densidades de la Justicia. En *La sentencia del Caso Baguazo y sus aportes a la justicia intercultural*, pp. 43 - 60. Lima: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

EL PODER DE LA ÉLITE, LA DEMOCRATIZACIÓN Y LAS VICISITUDES DEL ESTADO: ALGUNAS LECCIONES DESDE LOS ANDES

John Crabtree

En Latinoamérica, la prevalencia de la desigualdad tanto en términos de ingresos como de riqueza es, por lo menos en parte, un reflejo de la desigualdad en la esfera política: desigualdad en el acceso a, e influencia sobre, la toma de decisiones políticas. Donde el estado es pluralista, en el sentido de que es un espacio en el cual está representada y articulada una diversidad de intereses, existe una tendencia hacia una mayor igualdad; donde el estado en efecto es controlado —o capturado— por los intereses de la élite y donde otros intereses no se filtran en el proceso de toma de decisiones, lo más probable es que prevalezca una mayor desigualdad. Este criterio se basa en el supuesto de que tales élites gobernarán con miras a apuntalar sus propios intereses estratégicos y sostener un modelo económico que funcione para tal fin.

La democratización en Latinoamérica durante los años 1980 coincide con la imposición de un orden neoliberal que vio un incremento en la desigualdad por lo menos con respecto al ingreso. Las élites empresariales obtuvieron un acceso privilegiado al poder político, con frecuencia a expensas de las organizaciones de base, tales como los sindicatos y las federaciones campesinas (a quienes usualmente se les negó deliberadamente el acceso a la esfera política). Los procesos de privatización y desregulación llevaron a una transferencia de activos desde la esfera pública a la privada; el estado, en tanto entidad, encontró recortado su rol en el manejo económico; y las ideas de redistribución (ya sea a través de la transferencia de activos —como en el caso de una reforma agraria— o mediante una imposición tributaria progresiva) fueron en efecto eliminadas del discurso político predominante.

Por supuesto, tales tendencias no se circunscribieron a Latinoamérica. En diverso grado, a lo largo y ancho del mundo desarrollado la revolución liberal también buscó reequilibrar el poder en la sociedad. El crecimiento de la desigualdad en las principales economías de Europa y Norteamérica caminó de la mano con un reequilibrio en la esfera política. En ningún otro lugar esto es más claro que en los Estados Unidos, donde el crecimiento del poder económico de las élites dominantes (particularmente en el sector financiero) estuvo acompañado por cambios en el poder dentro de los dos principales partidos políticos que contribuyeron a fortalecer la influencia política de tales élites (Bartels, 2008). Lo mismo ocurrió en muchos países europeos, notablemente en el Reino Unido, un país que adoptó el neoliberalismo con gran entusiasmo bajo el gobierno de Thatcher, y cuyos cambios radicales fueron revertidos tan solo parcialmente por subsecuentes gobiernos laboristas (Jones, 2014). Y por supuesto, en ninguna otra parte fue más clara la reversión de políticas que en aquellos países liberados del yugo soviético a inicios de los años 1980.

En situaciones en las que las élites económicas llegan a ejercer una influencia determinante sobre el proceso político (tanto por medios legales como menos que legales) se plantean serias interrogantes en lo que respecta a la calidad de la democracia, un tema que ha sido central en los debates de años recientes sobre la democratización no solo en Latinoamérica sino a través de todo el mundo. Los índices de sentimientos de impotencia y vulnerabilidad (el así llamado ‘precariado’) han subrayado el aumento de la desconfianza en las instituciones democráticas, incluidos los partidos políticos (Latinobarómetro, 2021). Esta desconfianza es central para el tipo de discursos anti-élite que nutren a las formas populistas de liderazgo, donde las personas comunes —con frecuencia ellas mismas víctimas directas de la transformación económica— sienten que sus intereses no están representados en la forma en la que se toman las decisiones en la esfera pública.

La naturaleza del equilibrio entre los intereses de la élite y aquellos de la sociedad más amplia ha sido una preocupación de la teoría política desde los tiempos de Aristóteles, si no antes. En *La Política*, Aristóteles plantea que en la comunidad política, existe un equilibrio a ser mantenido entre la oligarquía (los pocos ricos) y la democracia (la mayoría pobre). En su libro titulado *Polity*, Joe Foweraker (2018) emplea este paradigma para caracterizar a las modernas sociedades latinoamericanas (y a otras), en las cuales estos dos elementos están efectivamente ‘amarrados’ por una combinación específica de instituciones formales e informales. Él percibe la formación del estado como dando lugar “a un estado patrimonial que protege y proyecta al poder oligárquico —con sus instituciones públicas sirviendo rutinariamente a intereses y propósitos privados— y, por ende, [moldea y restringe] al régimen democrático y al accionar del gobierno” (p. 2). Esto, pienso, facilita una manera útil para mirar a Latinoamérica en décadas recientes: la penetración de lo que podríamos llamar la ‘re-pública’ por la ‘re-privada’.

La combinación específica de tal poder oligárquico en contra del poder democrático ha atravesado importantes fluctuaciones a lo largo de los últimos 50 años en la región latinoamericana en general, y en países específicos dentro de ella. Dependiendo de sus circunstancias, no todos los países han seguido el mismo rumbo; no obstante, emergen algunos rasgos generales. El periodo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) —allá por los años 1930— trajo consigo una creciente influencia de grupos previamente excluidos, notablemente los sindicatos de trabajadores, y en muchos países estos desempeñaron un rol importante en las alianzas políticas que sostenían a los gobiernos de turno, con frecuencia en términos de relaciones tensas con las élites económicas (Collier y Collier, 2002), . Pero los debates estridentes sobre la distribución y redistribución condujeron, en muchos casos, a una ruptura política y a las dictaduras militares que caracterizaron a gran parte de Latinoamérica a fines de los años 1960 y entrados los años 1970. De este modo, las tendencias democratizadoras cedieron el paso a unas más autoritarias en las cuales las élites económicas prosperaron a expensas de los partidos y las organizaciones sociales de base popular, que fueron sacados de las esferas de toma de decisiones y con frecuencia fueron el blanco de una represión brutal. El equilibrio ‘tectónico’ en la sociedad política había cambiado.

El retorno a la gobernanza democrática a inicios de los años 1980 coincidió con la crisis de la deuda y la prevalencia a nivel internacional de las ortodoxias económicas liberales cuya huella en Latinoamérica fue impuesta por las instituciones de Bretton Woods. A pesar de contar con mayores posibilidades para la participación política, el diseño de políticas fue conducido de maneras que tendieron a reforzar el poder oligárquico a expensas de la sociedad más amplia. Tal como hemos visto, este fue un periodo de creciente desigualdad. Dados los elementos antagonicos en juego, no sorprende que la interacción política fuera bastante turbulenta, con avances democráticos en algunos lugares, pero retrocesos bastante claros en otros.

Sin embargo, a medida que se iniciaba el nuevo milenio, estas placas tectónicas empezaron a cambiar una vez más. Los actores de la sociedad civil pasaron a estar crecientemente intranquilos, desafiando así el control político ejercido por las élites empresariales. Los actores antes excluidos empezaron a ejercer una creciente influencia política. La así llamada ‘marea rosa’ (variando enormemente de un país a otro) involucró a una izquierda resurgente crítica de las políticas asociadas con el ‘ajuste estructural’ y abogando por agendas de cambio político. El surgimiento del *chavismo* en Venezuela no fue sino una señal temprana de los cambios que vendrían (con variados grados de radicalidad) en Argentina, Brasil, Uruguay, Chile, Bolivia, Ecuador e incluso Paraguay. El poder de la élite pasó a ser cuestionado y aumentaron en toda la región las presiones para lograr una mayor participación política y la inclusión de sectores previamente excluidos (Falleti y Parrado, 2018).

Posteriormente las placas tectónicas parecieron haberse desplazado una vez más, con el resurgimiento de gobiernos de derecha en buena parte de la región, muy dispuestos a reducir las esferas de la toma de decisiones y a frenar la influencia de los sectores populares. Los intereses oligárquicos parecieron estar una vez más en ascenso con la fuerza renovada ejercida por los intereses empresariales, con los movimientos populares nuevamente en repliegue, y con las políticas retrocediendo en una dirección marcadamente conservadora. Nuevamente, la magnitud del giro varió mucho entre un país y otro, pero la dirección general pareció suficientemente clara.

Lo que busco hacer en este capítulo es analizar estas transformaciones recientes en tres países andinos: Bolivia, Ecuador y Perú. Intento mostrar cómo los legados históricos se han combinado con desarrollos más recientes para producir resultados más bien diferentes en términos de la mezcla entre lo que podemos llamar el poder de la élite (u ‘oligarquía’) y las fuerzas que han buscado ampliar la esfera de participación política a más movimientos de base popular (o ‘democracia’). Sostendré que Bolivia es

uno de los casos más claros en el que, desde el nuevo milenio hasta ahora, los movimientos sociales han pasado a primer plano y han desafiado frontalmente al sistema de control político de la élite. Perú representa una historia bastante diferente, una en la cual las élites empresariales en efecto llegaron a ser hegemónicas en su capacidad de establecer los términos de referencia para el diseño de políticas a expensas de otros actores en la sociedad. Ecuador representa un caso intermedio, pero uno en el que las élites parecen estar volviendo a ganar su aplomo. En efecto, en estos tres casos, sin embargo, las ‘placas tectónicas’ (si la metáfora geológica es adecuada) están muy lejos de ser estáticas y se encuentran en continuo movimiento.

Bolivia: la organización social, la movilización y el estado

La revolución de 1952 representa un importante hito para la posterior historia boliviana: ella trajo consigo el colapso del viejo estado oligárquico (y las fuerzas armadas que lo respaldaron); estableció el sufragio universal y así introdujo la idea de ciudadanía masiva; y marcó el inicio de un periodo en el que las organizaciones populares (algunas bastante radicales) ganaron influencia sobre los asuntos del estado. La nacionalización de las minas y la reforma agraria trajeron consigo cambios importantes en la estructura de la propiedad, acrecentando de este modo el rol e importancia del estado (Klein, 2011). Algunos van más lejos hasta sostener que el estado moderno nació en 1952. Lo que queda claro es que nació un orden más democrático, mucho menos excluyente. El victorioso Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) fue obligado a reconocer el rol de la participación popular, particularmente a través de nociones tales como el *co-gobierno* con la poderosa federación de trabajadores mineros (FSTMB) y la entonces recientemente establecida Central Obrera Boliviana (COB). El propio hecho de que el viejo estado había sido barrido por las milicias de obreros, estableció un importante precedente que llegaría a teñir la cultura política y los métodos de

movilización de futuras generaciones, validando así la idea de fuerza y levantamiento popular como una agencia para el cambio.

Aun cuando la fase de insurrección de la revolución boliviana fue fugaz y el *co-gobierno* fue rápidamente abandonado, el régimen que emergió era cualitativamente diferente en comparación con el que reemplazó. Buscó —no sin dificultad— reorganizar la vida política sobre la base de la integración de las organizaciones populares, específicamente a través de las federaciones campesinas que aparecieron antes de y tras la reforma agraria. Si bien los gobiernos del MNR y los regímenes militares posteriores persiguieron la construcción de un sistema clientelista de incorporación política, esto se mostró desafiante y nunca se logró plenamente. Las organizaciones sindicales reaccionaron reiteradamente (con frecuencia de manera violenta) ante los intentos de amansarlas y, hacia los años 1970, las federaciones campesinas dieron también señales de rechazo a los sistemas de tutelaje impuestos, tales como el Pacto Militar Campesino (Albó, 1985). Si bien los años 1960 y 1970 fueron testigos del surgimiento de nuevas élites, basadas principalmente en la agricultura comercial en el departamento oriental de Santa Cruz, la organización popular se mantuvo como una potente fuerza política que los gobiernos (incluso los militares) no podían permitirse ignorar. Fue la movilización puesta en escena por las mujeres de los centros mineros del país, la que, en 1978, finalmente le puso fin a un prolongado periodo de dictadura militar (Barros de Chungara, 1978).

Fue con el retorno al régimen civil en los años 1980 que esta tradición de movilización social alcanzó su momento más retador. La crisis de la deuda de inicios de los años 1980 y el trastorno económico doméstico que causó alteraron el equilibrio tectónico de una manera fundamental, en particular la ‘nueva política económica’ neoliberal introducida en 1975 fue la que, entre otras cosas, condujo al cierre del sector minero estatal y al despido de miles de trabajadores sindicalizados. La desregulación radical y la subsecuente privatización hicieron que surgiera una gestión estatal orientada principalmente hacia la inversión privada.

El giro neoliberal, en efecto, le puso fin a la fase de desarrollo liderada por el estado que había empezado 30 años antes con la revolución de 1952. Esto reflejó el debilitamiento de la mano de obra organizada como un factor de poder político; aunque el movimiento sindical se opuso a los cambios introducidos, no estaba en condiciones de impedir que se implementaran. La política estatal buscó en esos años sacar a los sectores populares rurales y urbanos de todos los vestigios de participación en la toma de decisiones.

Fue a finales de los años 1990 que la corriente empezó a fluir en la dirección opuesta, con las organizaciones de base popular nuevamente desafiando al estado y su orientación neoliberal. Si hay un evento que sobresale, este fue la así llamada Guerra del Agua en Cochabamba (1999-2000), cuando un conjunto de organizaciones de base se levantó para oponerse al intento del gobierno de turno de privatizar el abastecimiento de agua y los servicios de alcantarillado en la tercera ciudad más grande de Bolivia (Olivera y Lewis, 2004). Y lo que es más importante, la movilización social forzó al gobierno a dar marcha atrás y a cancelar sus planes de privatización; trabajando unidos en torno a un objetivo específico, los movimientos sociales mostraron que era posible tomar el gobierno y triunfar. Sin embargo, la protesta en Cochabamba fue tan solo una de una serie de movilizaciones que tuvieron lugar entonces y que apelaron a la acción directa —notablemente el bloqueo de carreteras— en pos de una variedad de demandas. Los gobiernos de turno se mostraron crecientemente incapaces de contener esta ola de protestas (Crabtree, 2005).

Quizá lo más importante en este contexto fue el rol desempeñado por los agricultores cocaleros del Chapare en respuesta a los intentos del gobierno (apoyado e instigado por los Estados Unidos) de erradicar la producción de coca en los trópicos de Cochabamba, con la así llamada política de '*coca cero*'. Las federaciones de cocaleros apelaron tanto a la resistencia física como a la organización sindical para lograr sus fines,

dando nacimiento de este modo a lo que llegaría a ser el Movimiento al Socialismo (MAS) (Harten, 2011). Aprovechando una recesión económica que coincidió con el desencanto con un sistema de partidos que ofrecía pocas alternativas reales de política, el MAS evolucionó rápidamente desde un movimiento regional hasta un poderoso partido nacional de oposición. Bajo el liderazgo de Evo Morales, le dio voz a un nuevo discurso nacionalista junto con la promoción de los derechos indígenas (Postero, 2017); en una sociedad todavía dominada por una pequeña élite mestiza, reclamó un nuevo comienzo inspirado en los valores indígenas. Esto representó una potencial ruptura con la élite empresarial del país, tan favorecida por una seguidilla de presidentes comprometidos con la agenda de liberalización económica.

La arrolladora victoria del MAS en las elecciones del año 2005 trastocó las cosas aún más, privando a las élites de los instrumentos mediante los cuales ellas antes habían influido en las políticas del gobierno e instalando un gobierno izquierdista para sostener una agenda de cambio radical. La 'Agenda de Octubre' fue un proyecto que incluyó el abandono de las reformas económicas liberales, la redacción de una nueva constitución para refundar el estado sobre la base de los derechos indígenas, y la re-nacionalización de la industria del gas y el petróleo, la principal fuente de exportaciones y recaudación tributaria del país. Se le llamó así porque fue enunciada por primera vez tras las protestas de octubre de 2003, las cuales condujeron a la expulsión del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, el principal artífice de las reformas neoliberales en Bolivia.

La campaña del MAS y de Evo Morales fue respaldada por un amplio espectro de movimientos sociales, incluidos los *cocaleros*, las dos principales federaciones campesinas y otras organizaciones pro-indígenas. Fue respaldada, algo más críticamente, por la COB y el movimiento sindical. En las elecciones de 2005, atrajo también un respaldo sustancial de la clase media del país, desilusionada por los magros resultados alcanzados por la liberalización económica (Zuazo, 2008). El primer gabinete

de Morales nombró en puestos claves a representantes de los diversos movimientos sociales que habían respaldado al MAS. La Asamblea Constituyente elegida en 2006 para reescribir la constitución le dio un lugar de honor a tales nuevos rostros, siendo elegida como su presidenta una mujer *cocalera* del Chapare. Aunque terminó realizando acuerdos en algunos puntos, la nueva constitución —aprobada finalmente en 2009— introdujo cambios radicales en la arquitectura institucional del país (Assies, 2010).

Sin embargo, no sorprende que el nuevo gobierno pronto se topara con la oposición del sector empresarial y los partidos de derecha, en un inicio en la Asamblea Constituyente y luego en las calles. Estas manifestaciones fueron más fuertes en la parte oriental del país, en las tierras bajas conocidas como la Media Luna. Santa Cruz fue el centro de resistencia al gobierno del MAS y a la Agenda de Octubre. Esto adoptó una forma violenta en 2008, ostensiblemente en oposición a las propuestas para el cambio constitucional. Un motivo particular de conflicto fue el temor de que la gran propiedad terrateniente en el oriente boliviano pudiese ser víctima de los renovados esfuerzos dirigidos a impulsar la redistribución de la tierra a favor de los campesinos pobres, sin tierra. En términos más amplios, el desafío desde ‘abajo’ era ofensivo para el estilo de vida de los *cruceños* acaudalados cuyos privilegios sociales estuvieron con frecuencia sustentados por una ideología abiertamente racista. Las demandas por las autonomías regionales que subyacen a la confrontación violenta del año 2008 en la Media Luna estuvieron cerca de convertirse en una secesión abierta.

El segundo gobierno de Morales, iniciado en 2010, vio algo de un acercamiento a los intereses de la élite en Santa Cruz y otros lugares (Wolff, 2016). En efecto, en 2009 quedó claro que las propiedades agrícolas en Santa Cruz permanecerían inmunes a los programas de distribución de la tierra; de hecho, los esfuerzos destinados a promover una reforma agraria, los cuales se habían acelerado después

del año 2006, fueron frenados. Así, el año 2011 el gobierno estaba buscando atraer a los grupos empresariales de Santa Cruz a la órbita del diseño de políticas. Este acercamiento de los adversarios reflejó el reconocimiento por parte del gobierno del poder que todavía ejercían las élites empresariales y el peligro real de la secesión. Pero también reflejó la aceptación empresarial de la presidencia de Morales, una aceptación resaltada por una boyante economía que produjo tasas elevadas de ganancia para industrias claves tales como los agronegocios y la banca. Como consecuencia, apareció una división dentro de la élite de Santa Cruz entre los grupos empresariales y los políticos locales (quienes permanecieron severamente críticos al gobierno de Morales y al MAS); el antes tan importante comité cívico, el Comité Pro-Santa Cruz, ya no podía contar con el respaldo financiero de los grupos y familias empresariales del que gozó antes.

Una mayor estabilidad política también estuvo reforzada por la creciente fortaleza y actividad del estado durante esos años. La renegociación de los contratos de gas en 2006 trajo consigo cambios en la forma en la que las empresas gasíferas pagaron impuestos para el gran beneficio del Tesoro. Los efectos positivos de la situación fiscal del gobierno durante esos años fueron incluso mayores debido al alza de los precios del petróleo (a los que están vinculados los precios del gas). Aunque en un inicio el gobierno del MAS tuvo problemas para gastar el flujo de ingresos tributarios, posteriormente fue capaz de embarcarse en programas de inversión pública cuya escala coloca a Bolivia lejos de la mayoría de otros países latinoamericanos. La actividad estatal durante estos años fue ampliada en gran medida, con el gobierno realizando esfuerzos para recuperar como propiedad pública aquellas empresas privatizadas durante la era neoliberal.

¿Cómo afectaron estos desarrollos a la relación entre el gobierno y los movimientos sociales que habían contribuido a llevarlo al poder? Los lazos entre el MAS y las federaciones campesinas siguieron siendo la

pedra angular de la base social del gobierno. A pesar del crecimiento del estado y de la necesidad de trabajar con otros sectores, el MAS siguió siendo un vehículo para una representación de ‘abajo hacia arriba’. Tal como muestra el trabajo de Anria (2018), los movimientos campesinos jugaron un rol clave dentro del MAS en la selección de candidatos para los cargos electivos. Por lo tanto, el partido permaneció abierto a la participación de las organizaciones de base y en coyunturas críticas el gobierno fue obligado a acatar las presiones políticas de las bases. Estas resistieron los intentos del gobierno de imponer políticas que iban en contra de sus intereses, mientras que Morales y otros ministros del gobierno estaban permanentemente dispuestos a sostener un contacto cercano con aquellos a quienes pretendían representar. No obstante, esto no quiere decir que no surgieran severas contradicciones con movimientos sociales específicos sobre asuntos de políticas, simplemente que el gobierno de Morales sabía cuándo ceder y cambiar de rumbo bajo presión. Que ha habido un grado de cooptación de movimientos sociales es claramente el caso, pero también es verdad que tal cooptación no necesariamente ha llevado a la aquiescencia por parte de los movimientos sociales.

Por lo tanto, el caso boliviano sobresale en Latinoamérica en general como uno en el que los movimientos populares se las han agenciado para mantener su fuerza política en sus tratos con el estado. Si bien el país ha experimentado regímenes dictatoriales, estos nunca fueron lo suficientemente sólidos como para poder suprimir completamente tales movimientos. A medida que aparecían los movimientos de protesta a fines de los años 1990 e inicios de los años 2000, ellos se las arreglaron para recuperar fuerza tras haber sido marginados por los regímenes neoliberales y pusieron en escena un notable retorno con la elección del MAS en 2005. La historia desde entonces ha mostrado que ellos han mantenido una capacidad de influir en la toma de decisiones del gobierno, por lo menos en aquellas áreas donde se encuentran directamente afectados. Si bien el estado boliviano se ha desarrollado de manera sólida desde el

año 2006, se mantiene relativamente expuesto a la presión popular y a formas añejas de movilización popular; pero lo más importante, se las ha agenciado para apropiarse de las rentas extractivas provenientes de la producción de gas y las ha distribuido en términos sociales. Por su parte, el sector empresarial se ha visto obligado a llegar a acuerdos con el gobierno del MAS y los cambios a los que ha dado lugar; si bien tiene la habilidad de defender sus intereses, se ha visto obligado a establecer un *modus vivendi* dentro de un entorno político en el que ha carecido de una representación política formal.

Mientras el derrocamiento del gobierno de Morales por el golpe de estado en noviembre de 2020 por grupos de la ultraderecha resultó en el intento de revertir las políticas seguidas desde 2006 por el MAS, no logró consolidarse en el poder. Si vio obligado, en parte por la movilización popular en su contra, de celebrar nuevas elecciones por las cuales el MAS retornó al poder con una mayoría abrumadora. El frustrado régimen de Jeanine Anez demostró las dificultades enfrentadas por la derecha y la élite empresarial de crear condiciones para un gobierno estable y de ancha base social. Aunque el nuevo gobierno de Luis Arce tenía características un tanto más tecnocrático que lo de Morales, su principal sostén político era el respaldo de los movimientos sociales organizados.

Ecuador: el equilibrio precario

No hubo un momento decisivo en Ecuador, como en Bolivia el año 1952, en el que el movimiento popular ingresara a la arena política o fueran desplazados los grupos de élite. El siglo XX vio el desarrollo de la organización de trabajadores, principalmente en la costa, pero no tanto como para ser una amenaza para los regímenes estrechamente asociados con la oligarquía. La política del país había sido caracterizada por luchas regionales entre una élite empresarial orientada a la exportación y ubicada en la costa (y especialmente en el puerto de Guayaquil) y una aristocracia

terratiente más conservadora con su centro de poder en la sierra (específicamente en y alrededor de Quito). Al igual que en la Bolivia prerrevolucionaria, Ecuador se caracterizó por una frágil integración, escasa industrialización y un estado basado en instituciones débiles.

El período posterior a 1948 se caracterizó por la presencia de gobiernos reformistas y más autoritarios (si no dictatoriales) en los que las fuerzas armadas jugaron un rol clave tanto detrás de escena como en primer plano. No fue sino hasta 1978, cuando se introdujo una nueva constitución, que se eliminó el requisito de alfabetización para poder votar en las elecciones, ampliando así enormemente el derecho a sufragio. Eso se dio más de un cuarto de siglo después de que Bolivia lograra el voto universal. El gobierno militar de Rodríguez Lara durante los años 1970 buscó estimular cambios estructurales, pero estuvo más alineado con el sector privado que en el caso del gobierno de Velasco en el Perú por la misma época.

La constitución de 1978 introdujo también un enfoque de desarrollo más estatista, marcando el inicio de una nueva fase en el desarrollo político y económico del país con la elección de Jaime Roldós como presidente. El desarrollo de la industria petrolera ecuatoriana durante los años 1960 y 1970 tuvo un efecto transformador en la economía. Proporcionó los recursos para un desarrollo más conducido por el estado sobre la base de principios extractivos, un proceso que ya había empezado bastante antes de la fase política más democrática y participativa que se inició en 1978. El hallazgo de petróleo marcó también el inicio de una nueva fase en la que la selva amazónica, que antes no había sido tocada por el desarrollo, pasó a ser un área clave de interés para los diseñadores de políticas en Quito. A diferencia del Perú, donde el auge del caucho a inicios del siglo XX condujo a un rápido (si bien superficial) desarrollo, la selva amazónica hasta los años 1970 fue principalmente un recinto de misioneros católicos y protestantes que buscaban almas.

A diferencia de Bolivia y (en menor medida) Perú, los movimientos sociales en Ecuador no podían mirar hacia un tiempo pasado de levantamientos y afirmación política. La protesta estuvo en gran medida confinada a una fragmentada agitación sindical, principalmente en el área costera, y a un descontento estudiantil esporádico (Pachano, 1996). Hacia los años 1970, sin embargo, ya estaba en curso una transformación, particularmente con el desarrollo del radicalismo en el sector rural y el crecimiento de los sindicatos campesinos. Hasta este punto (como en Bolivia) el sindicalismo rural ecuatoriano estuvo caracterizado por un fuerte énfasis en el *campesinado* como clase. Los años 1980, sin embargo, fueron testigos del crecimiento de un poderoso movimiento de base étnica en torno a la formación de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) (Yashar, 2005). Si bien todo esto ocurrió en forma paralela al desarrollo de la política étnica en Bolivia por la misma época, en Ecuador condujo al crecimiento de un movimiento nacional que fue capaz de congregar a las etnicidades de los Andes con aquellas de la Amazonía.

El crecimiento de la política étnica en la sierra fue una consecuencia de las reformas agrarias introducidas en los años 1960 y 1970 —las cuales quebraron efectivamente el poder de la élite terratenientes—; así mismo, fue un producto de la influencia del catolicismo radical inspirado el segundo Concilio Vaticano y la posterior conferencia episcopal latinoamericana realizada en Medellín. La iglesia desempeñó también un papel importante en el desarrollo de la conciencia étnica en la Amazonía, especialmente entre los Shuar, en defensa de los territorios indígenas frente a las incursiones de foráneos. La Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (Confeniae) data de 1980, y rápidamente se convirtió en una fuerza que demostró ser capaz de defender a las comunidades contra las empresas petroleras. En 1986, la Confeniae y la serrana Ecuarunari se fusionaron para formar la CONAIE (Selverston, 1995). La creación de un movimiento indígena conjunto en Ecuador fue mucho más lejos en ese entonces

en comparación con los casos de Bolivia o Perú. La potencia de la CONAIE como fuerza política se hizo evidente en 1990 cuando, junto con los sindicatos, se movilizó contra el gobierno de Rodrigo Borja en siete provincias andinas, obligando al gobierno a aceptar muchas de sus demandas.

A fines de los años 1980 y principios de la década de 1990, la fuerza del neoliberalismo en la política ecuatoriana fue notablemente menor que en Bolivia y Perú. En parte, esto se debió a que Ecuador se enfrentó a una situación económica menos severa, pero también en parte a que los movimientos sociales y los intereses industriales afectados negativamente se movilizaron con éxito para bloquear el impulso de las reformas económicas liberalizadoras (Pachano, 2007). El gobierno de centro izquierda alternó con otros más de derecha, en medio de una constante lucha entre el Ejecutivo y el Legislativo (Mejía Acosta, 2002). Probablemente lo más cerca que llegó Ecuador al tipo de políticas draconianas introducidas en Bolivia en la década de 1980 y en Perú en la década de 1990, fue durante el gobierno de Sixto Durán Ballén (1992-1996). Sin embargo, no condujo al aplastamiento de la izquierda ni al silenciamiento de los movimientos populares (Conaghan y Malloy, 1994). De hecho, la Constitución de 1998 llegó a reconocer a Ecuador como una “república plurinacional”, una muestra de la influencia ejercida por la CONAIE y sus seguidores. Probablemente fue en 1999-2000 que el movimiento indígena alcanzó el cenit de su influencia política cuando, después de meses de violentas protestas, participó en el derrocamiento del presidente Jamil Mahuad. La decisión que tomaron tres años después los líderes de la CONAIE para participar, a través de su recién formado partido político Pachakutik, en el gobierno del excoronel del ejército Lucio Gutiérrez, resultó ser un gran error táctico. El gobierno, inicialmente de centro izquierda, sucumbió rápidamente ante la presión de los grupos empresariales y el FMI para que imponga políticas neoliberales diseñadas para superar las dificultades en la balanza de pagos. Gutiérrez, al igual que Mahuad, fue expulsado del cargo en

2005 en medio de grandes manifestaciones opositoras. La credibilidad de Pachakutik, y con él, la de la CONAIE, recibió un golpe brutal por haberse puesto del lado del gobierno.

El movimiento popular en Ecuador resultó dividido en este punto y se mostró carente de liderazgo. El contraste con Bolivia, donde el MAS y los movimientos sociales estaban en la cúspide del poder ganador, no podría haber sido más claro. Sin embargo, la élite empresarial que había apoyado a una serie de partidos de derecha durante los años 1980 y 1990 tampoco pudo imponerle su agenda al estado. No había logrado construir una coalición política sostenible a favor de las políticas neoliberales. La inestabilidad política de principios de la década de 2000 reflejaba, por lo tanto, este equilibrio en las relaciones de poder. Fue en este contexto que Rafael Correa entró en la escena política con su victoria electoral de 2006, ganando contra Álvaro Noboa, un rico magnate bananero de Guayaquil. El gobierno de Correa, el cual carecía de un partido propio cuando fue elegido, buscó conseguir el apoyo público en torno a su proclamada ‘revolución ciudadana’, un intento de apelar a las organizaciones populares, incluidos los movimientos proindígenas, en torno a un proyecto de reforma social liderado por el estado. Pero el partido de Correa, Alianza PAIS, estaba construido de ‘arriba hacia abajo’, muy alejado de la forma en la que los movimientos sociales habían establecido el MAS en Bolivia.

Este no fue, por lo menos en sus años iniciales, el tipo de gobierno que las élites empresariales deseaban. Tuvo una inclinación estatista, reguladora y distribucionista en el discurso. Pero el poder empresarial estuvo constituido de manera mucho menos sólida que en Perú; por ejemplo, reveló fisuras sectoriales y geográficas de larga data, sobre todo entre aquellos que producían para la exportación y quienes lo hacían para el mercado interno (Hidrobo, 1992). No surgió ningún grupo de lobistas empresariales para impulsar las políticas en una dirección específica. Y, de manera importante, las élites empresariales carecían de

los partidos políticos a través de los cuales imponer su agenda a través del Legislativo. Por su parte, Correa fue selectivo en su elección de enemigos, orientándose en forma particular al sector bancario y a los intereses de los medios de comunicación. Hacia 2011 y 2012, conforme decaía la fase más asertiva de las políticas de Correa, los grupos empresariales encontraron que era posible negociar con el gobierno, y fueron suavizadas las iniciales políticas comerciales antiliberales de línea dura de Correa. Así mismo, el período de crecimiento impulsado por el petróleo resultó en general bueno para los negocios.

A medida que pasaba el tiempo, la relación entre Correa y las organizaciones populares se tornó cada vez más beligerante. A diferencia de Bolivia, su ‘revolución ciudadana’ carecía de un arraigo sólido entre los movimientos sociales organizados (Silva, 2018). Como hemos visto, estos permanecieron fragmentados. Los movimientos proindígenas que comenzaron apoyando a Correa, se volvieron cada vez más superfluos como fuente de poder político conforme la debilidad electoral de Pachakutik se hizo más patente. Otros partidos de izquierda terminaron separándose del gobierno, pero carecían del apoyo social organizado como para representar una gran amenaza. Al igual que en Bolivia, el éxito del proyecto de Correa dependería de manera crucial de la capacidad del estado para obtener rentas del sector petrolero, mantener el nivel de gasto público y utilizar estos ingresos para generar empleo y bienestar social.

De modo que lo que vemos en Ecuador es el acercamiento de un sector empresarial relativamente débil y dividido y una sociedad civil fragmentada, con un estado cuya ‘revolución ciudadana’ fue esencialmente un ejercicio de ‘arriba hacia abajo’ de reformismo social, dependiente, crucialmente, del precio del petróleo. Una vez que, alrededor de 2013, el precio del petróleo empezó a bajar, comenzaron a disiparse los recursos necesarios para sostener el proyecto de Correa, forzando al gobierno, primero, a obtener préstamos en el extranjero

y, cuando esto se hizo más difícil, a reducir el creciente déficit fiscal aumentando los impuestos y recortando el gasto del gobierno. El ajuste se hizo más doloroso en el caso de Ecuador debido a su economía dolarizada y su incapacidad para devaluar su moneda o elevar las tasas de interés.

A medida que escalaron los problemas financieros del gobierno, también lo hicieron sus dificultades políticas. Indignados por las políticas de Correa dirigidas a los sectores bancario y mediático, las élites en general se sintieron cada vez más inquietas y creció el apoyo a los partidos de oposición de derecha. Aun así, las elecciones nacionales de 2013 resultaron en una cómoda victoria para Correa y su partido Alianza PAIS. La principal fuente de oposición provino del banquero de Guayaquil Guillermo Lasso y su partido Creando Oportunidades (CREO). Durante su último mandato que finalizó en 2017, Correa encontró que su situación se volvía cada vez más difícil a medida que los precios del petróleo iban cayendo. La oposición conservadora comenzó a crecer, al igual que la oposición de izquierda. Consciente de las dificultades que enfrentaba, Correa optó por entregarle el poder a su antiguo vicepresidente Lenin Moreno con la esperanza de regresar a su cargo después de un interregno de cuatro años.

Para ese momento, las placas tectónicas de Ecuador ya habían comenzado a modificarse de manera más decisiva. Con Moreno, la política del gobierno cambió hacia una postura mucho más favorable a las empresas. Moreno buscó desechar las inclinaciones izquierdistas de Correa y enterrar sus políticas intervencionistas en un intento por reconstruir los lazos con el sector privado e ir mucho más lejos que Correa en la búsqueda de inversiones extranjeras. Se introdujeron medidas para reducir el gasto público y reducir el tamaño del sector público. La capacidad de Moreno para cambiar la dirección de la política se debió en gran medida a la cualidad de “arriba hacia abajo” de la “revolución ciudadana” y a su fracaso para establecer raíces firmes

en la sociedad civil. La elección de Lasso como presidente en 2021 parecía fortalecer la orientación conservadora en la política ecuatoriana. Sin embargo, le faltó un apoyo sólido en la asamblea legislativa y su elección se debió más a la incoherencia de la oposición (dividido entre Pachakutik y los Correistas) que su propio respaldo popular. El rumbo conservador pareció nada consolidado.

Por lo tanto, el caso ecuatoriano difiere en aspectos importantes del de Bolivia, en particular en lo referido a la relación de los movimientos populares con el Estado. Estos nunca habían ejercido el mismo grado de protagonismo en la política nacional, como sí había ocurrido en Bolivia, donde eran vívidos los recuerdos históricos de la revolución de 1952 y la tradición de organización social que esta ayudó a generar. En Ecuador, no existía una historia de un movimiento sindical radical capaz de imponerse en la dirección de la política estatal. El punto más alto de influencia de los movimientos sociales se produjo probablemente a principios de la década de 2000, cuando los movimientos proindígenas jugaron un papel clave en el derrocamiento de dos gobiernos. Pero esta energía fue disipada y en parte cooptada posteriormente por Correa. Correa, por su parte, intentó seguir su propio rumbo sin depender de la organización popular. Y Alianza PAÍS nunca desarrolló el alcance integrador del MAS en Bolivia (Conaghan, 2018).

En Ecuador, el poder de las élites empresariales para establecer la agenda política siempre fue limitado pues los partidos de derecha no lograron estructurar su apoyo de una manera sostenible. El alcance de la liberalización y la privatización fue más modesto, mientras que el sector petrolero permaneció (en gran medida) en manos estatales. Se trataba de una historia muy diferente a la del Perú, tal como veremos ahora.

Perú: el poder de las empresas

Al igual que en Ecuador, pero a diferencia de muchos otros países de Sudamérica, no hubo ningún momento en el que la comunidad política peruana se volviera de pronto más inclusiva con el ingreso de los movimientos populares en la vida política. La derrota del APRA, a principios de la década de 1930, condujo a una secuencia de regímenes autoritarios y conservadores que mantuvieron el *statu quo*, posponiendo el tipo de reformas que en otros lugares contribuyeron a la construcción de sociedades más inclusivas. Fue el gobierno militar del general Juan Velasco (1968-1975) el que introdujo reformas desde arriba diseñadas para quebrar el poder de la oligarquía terrateniente y promover lo que consideraba como una modernización del desarrollo económico. Con posterioridad a muchos países de la región, a fines de la década de 1960 Perú se embarcó en una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones.

El gobierno de Velasco buscó crear un estado más autónomo, libre de lazos con las viejas élites y limitando el alcance de la participación popular. Sin embargo, tal como temían algunos de sus críticos, desencadenó una fuerte ola de organización social y protesta popular que originalmente había tratado de dominar. También se topó con una feroz oposición de las clases propietarias. Aunque muchas de las reformas introducidas fueron revertidas posteriormente, el régimen de Velasco representó un quiebre con el *statu quo* que tiñó el desarrollo ulterior de Perú, rompiendo el molde del pasado, pero —posiblemente— sin lograr establecer un nuevo orden para reemplazarlo (Tanaka, 2002).

Las huelgas que tuvieron lugar en 1977 y 1978 marcan probablemente el punto culminante de la organización popular. El activismo del movimiento sindical del país se engranó con los movimientos sociales de los barrios marginales —en rápida expansión— y las federaciones campesinas de la costa y los Andes para producir una poderosa fuerza

social que empujó a los gobernantes militares hacia la instalación de un gobierno más democrático e inclusivo después de 1980. Esto coincidió, a su vez, con la convergencia de las diversas fracciones de izquierda (con algunas excepciones clave) en torno a una agenda electoral. La Izquierda Unida (tal como se denominó) fue, en ese momento, uno de los movimientos políticos de izquierda más poderosos de Latinoamérica, logrando una presencia significativa en el Congreso y en la política local.

El retroceso frente al desarrollo liderado por el estado comenzó con la caída de Velasco en 1975 y luego se profundizó durante el gobierno de centroderecha de Belaúnde a principios de la década de 1980. Perú, como Bolivia y Ecuador, enfrentó los efectos de la crisis de la deuda latinoamericana que empujó a los tres países a los brazos de los acreedores y el FMI. Al igual que en Bolivia a principios de la década de 1980 (pero en mucho menor medida en Ecuador), la experiencia del Perú con la hiperinflación en los últimos años de la década demostró ser altamente destructiva para el trabajo organizado (Crabtree, 1991). Pero a diferencia de Bolivia, Perú, además, experimentó los efectos del conflicto armado interno que minó gravemente la base campesina de la izquierda. Los efectos gemelos de la hiperinflación y la violencia política amenazaron a la propia existencia del estado.

Las políticas de liberalización económica aplicadas por el gobierno de Fujimori después de 1990 fueron tan radicales y de gran alcance como ninguna en Latinoamérica. Fueron más lejos que en Bolivia o Ecuador, condujeron a la privatización y desregulación casi completa de la economía, poniendo fin a cualquier vestigio de ISI a favor del crecimiento impulsado por las exportaciones basadas en la industria extractiva (Wise, 2003). Provocaron un gran cambio en los patrones de propiedad a favor del sector privado (Crabtree y Durand, 2017, p. 116), iniciando así un período de inversión extranjera a gran escala (especialmente en el importante sector minero). La naturaleza autoritaria

y altamente centralizada del régimen de Fujimori clausuró de manera efectiva espacios para la oposición de los sindicatos y la izquierda. Entre 1985 y 1995, la tectónica del poder dentro del Perú había cambiado drásticamente.

Mientras en Ecuador y Bolivia, a fines de la década de 1990, surgieron nuevas formas de organización popular bajo la forma de movimientos indígenas, este no fue el caso en Perú. El foco principal de la organización liderada por indígenas estuvo en la Amazonía peruana, donde, desde la década de 1970 en adelante, los grupos indígenas buscaron organizarse independientemente de la izquierda peruana; no obstante, carecían de influencia electoral y de una voz fuerte a nivel estatal. Tradicionalmente, la izquierda peruana ha estado preocupada por la organización de clase, no por la movilización étnica. A diferencia de Ecuador, por ejemplo, no había una fuerte tradición de organización étnica en la sierra peruana. Y, a diferencia de Bolivia, los cocaleros peruanos permanecieron lejos de los centros de poder político y con una limitada capacidad para defender sus propios intereses, y mucho menos para asumir el liderazgo de otros movimientos sociales (Durand, 2006).

Lo que es particularmente sorprendente en el caso peruano es que la caída de Fujimori y el retorno a un gobierno más abierto y democrático en 2000-2001, no condujo a un resurgimiento de las demandas organizacionales populares. Perú no experimentó el tipo de giro hacia la izquierda que se dio tanto en Ecuador como en Bolivia, permaneciendo alejado de la llamada “marea rosa”. La política económica bajo los gobiernos de Alejandro Toledo (2001-2006), Alan García (2006-2011), Ollanta Humala (2011-2016), Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018) y hasta (en menor medida) Martín Vizcarra (2018-2021) se mantuvo alineada con principios estrictamente liberales que privilegian al sector privado y rechazan el tipo de ideas de desarrollo liderado por el Estado que se adoptaron en Bolivia en este periodo.

Esta ortodoxia reflejó el creciente poder de la clase empresarial peruana durante estos años. Habiendo sobrevivido a la turbulencia de la hiperinflación y la contracción económica de fines de la década de 1980, los grupos empresariales se las arreglaron para recuperar la influencia perdida, convirtiéndose en beneficiarios de la agenda privatizadora de los años de Fujimori. El retorno al crecimiento, especialmente durante el período 2002-2012, periodo en el cual el Perú se benefició enormemente del incremento de los precios de los minerales y la consiguiente expansión de la actividad y las ganancias de la industria minera, fortaleció aún más los intereses empresariales e incrementó su capacidad para dirigir la política gubernamental. Utilizaron este poder para evitar cualquier indicio de un retorno a las políticas intervencionistas. Tal como demuestra Durand (en otra parte de este volumen), el poder se ejerció a través de una red de organizaciones lobistas y fue respaldado por instituciones financieras internacionales que apoyaron denodadamente la agenda liberal. El síndrome de la “puerta giratoria” por el cual formuladores de políticas alternan sin esfuerzo entre trabajar en los sectores público y privado, ayudó a consolidar este control, al igual que la percepción pública generalizada de que no había alternativa posible.

Como ha quedado más claro en los últimos tiempos, el poder empresarial se ejerció por medios informales, a menudo ilícitos. Los escándalos de Lava Jato muestran cómo las empresas constructoras brasileñas utilizaron sistemáticamente los sobornos y otros incentivos financieros para obtener licencias de construcción (Durand, 2018). Si bien la corrupción tiene una larga historia en el Perú (Quiroz, 2008), las revelaciones de Lava Jato muestran cómo las empresas extranjeras han utilizado tales prácticas por lo menos desde el período de Fujimori, cuando la liberalización ofreció nuevas oportunidades de negocios y la autocracia encubrió negocios corruptos. Quienes tuvieron el poder de decidir la asignación de los principales proyectos de desarrollo, incluyen desde entonces a una serie de presidentes, además de involucrar a otros

altos funcionarios estatales. Los escándalos también han revelado el nivel de influencia en las esferas política y judicial que tuvieron organizaciones ilegales como las mafias del narcotráfico. Por eso han servido para minar la autoridad moral de la élite empresarial frente a la opinión pública. Perú, por supuesto, no es excepcionalmente corrupto entre los países aquí estudiados, puesto que empresas de construcción brasileñas usan estrategias similares en Ecuador y Bolivia, pero, al parecer, no en la misma escala.

El Perú también se destaca frente a los otros dos países por el colapso de su sistema de partidos. A pesar de los intentos posteriores a 2001 para estimular un renacimiento de la democracia representativa, la política peruana se caracterizó por la falta de partidos políticos operativos que pudieran actuar como canales de representación de las demandas populares a nivel del estado. Los tres países habían experimentado una crisis de representación en los años 1980 y 1990, pero el colapso de los partidos peruanos resultó persistente, no siendo del tipo “de arriba hacia abajo” (como Alianza PAÍS en Ecuador) y menos aún de la variedad “de abajo hacia arriba” (como el MAS en Bolivia). A pesar de intentos de introducir reformas, los partidos políticos siguieron siendo poco más que vehículos electorales personalistas, carentes de alguna base en la vida social del país.

Reflejando esta realidad, y a diferencia de Bolivia y (en menor medida) Ecuador, la izquierda permaneció en los márgenes políticos, incapaz de influir en la dirección de la política de manera coherente. Sus áreas tradicionales de apoyo organizado en la sociedad contaban poco. La principal fuente de oposición al paradigma económico dominante provino esporádicamente de movimientos de protesta locales que involucran a comunidades rurales enfrentadas con la minería y otras empresas extractivas (Bebbington, 2013). Estos movimientos tendieron a expresarse en términos de la defensa del acceso a los derechos sobre la tierra y el agua, lo que a menudo llevó a la suspensión de proyectos

a gran escala, tales como los proyectos mineros Conga y Tía María en Cajamarca y Arequipa, respectivamente. En ocasiones, como en el conflicto de Bagua en 2009, los grupos indígenas se encontraron en un enfrentamiento directo con las políticas gubernamentales, pero estos movimientos han resultado difíciles de sostener a lo largo del tiempo y no han logrado vincularse con movimientos similares en otras partes del país. La falta de un sistema de partidos verdaderamente representativos quitó de movimientos sociales el acceso a la toma de decisiones a nivel de un estado muy centralizado.

La victoria estrecha en la contienda electoral de 2021 de un candidato de la izquierda, Pedro Castillo, fue producto de un sistema de partidos que no representó una creciente desilusión popular con ‘la política de siempre’. Así, un ‘outsider’ por completo, un maestro rural de Cajamarca logró sobresaltar a sus rivales. Su capacidad de implementar su agenda política fue amenazada desde un principio por una élite poco dispuesta de contemplar cambios profundos en favor de las mayorías y su pérdida de control sobre el aparato estatal.

El caso peruano contrasta marcadamente con el de sus vecinos inmediatos. La fuerza política de su élite empresarial, probada durante el período de hiperinflación a fines de la década de 1980, creció de manera permanente sobre la base de la “revolución” neoliberal diseñada por el gobierno de Fujimori. Al mismo tiempo, el alguna vez formidable movimiento popular del Perú demostró ser totalmente incapaz de sobrevivir a los desafíos que enfrentó a fines de los años 1980 y 1990. Las placas tectónicas se movieron drásticamente en esa ocasión y, de tal manera, hicieron imposible un retorno a los gobiernos más de izquierda que caracterizaron a la “ola rosa” en gran parte del resto de Latinoamérica. Si bien la protesta popular resurgió en situaciones específicas y condujo finalmente a la elección de Castillo, careció seriamente de la fuerza organizativa para desafiar a la hegemonía empresarial sobre las operaciones del Estado.

Conclusiones

Nuestros tres casos de estudio muestran una variedad de situaciones en países vecinos en lo que se refiere al equilibrio entre la dispersión del poder político entre los actores societales y su concentración entre las élites económicas. Bolivia se ubica en un extremo del espectro, con movimientos sociales previamente marginales que pasaron a ejercer un poder político considerable a través del partido gobernante MAS, y con antiguas élites políticas que experimentan una pérdida de poder e influencia. Perú se encuentra en el extremo opuesto, con élites económicas que – aunque debilitadas por instancias de corrupción – mantienen un poder económico que se traslada a la esfera política con la posibilidad de bloquear cambios que amenazan sus intereses económicos. Ecuador se ubica en un punto intermedio, sin un sector empresarial ni movimientos sociales que ejerzan una influencia dominante, aunque parece que la tendencia es hacia el primero.

Además del acceso al Estado, también podemos observar cambios importantes en el papel del propio Estado. Una vez más, el caso peruano muestra que, bajo la presión del sector privado, existe una clara preferencia por una intervención estatal mínima. Los logros del período de Fujimori con la privatización y la desregulación han permanecido en gran medida intactos a pesar de la democratización que ha tenido lugar desde entonces en la esfera política y no obstante los índices prevalecientes de malestar político generalizado. A pesar de la elección de Castillo como presidente, la izquierda todavía ha carecido de la fuerza política para cambiar la agenda en una dirección más intervencionista. Esto contrasta marcadamente con la experiencia de Ecuador y Bolivia. Bajo Correa (y algo que aún no fue completamente revertido por Moreno), el Estado llegó a desempeñar un papel mucho más activo que antes, especialmente en el ámbito de la provisión social. Con la clave industria petrolera todavía en gran medida como propiedad pública, el Estado pudo controlar el flujo

de las rentas petroleras. El gobierno de Lasso pretende cambiar este rumbo, pero parecía que le falta la fuerza política para cambiarlo en forma muy significativa. En Bolivia, el retorno del Estado a su anterior posición dominante fue posible gracias a las reformas realizadas en la Ley de Hidrocarburos. Esto no solo puso a las finanzas públicas en una posición mucho más firme, sino que le permitió al Estado expandir su rango de actividades. De hecho, Bolivia destaca en Latinoamérica por la inversión pública como proporción del PIB. El retorno del gobierno del MAS, después de la breve interrupción derechista en 2019, parecía consolidar el modelo.

Una de nuestras conclusiones es que los legados históricos son importantes para explicar estas diferentes trayectorias. Las peculiaridades de la historia boliviana han validado durante mucho tiempo el papel de los movimientos sociales e incluso su uso de tácticas violentas para lograr sus objetivos. Diría que la revolución de 1952 proyecta una larga sombra sobre el presente, al igual que la historia de los violentos conflictos entre los movimientos sindicales y los militares en los años 1960 y 1970. En el caso del Perú, la experiencia del violento conflicto civil en la década de 1980 también tuvo efectos duraderos en debilitar la organización social y fortalecer la capacidad de la élite de resistir intentos reformistas. A pesar de su proximidad y algunas similitudes en su composición social, los tres países tienen tradiciones políticas muy diferentes que los distinguen entre sí.

Otra conclusión es que la distribución del poder en países específicos no es algo fijo o inmutable. La historia reciente de los tres países muestra que estas relaciones políticas son dinámicas y responden tanto a fuentes internas como externas de cambio. En los tres países, el giro de un período de desarrollo por sustitución de importaciones a un paradigma neoliberal implicó cambios importantes en términos del acceso al poder por parte de diferentes grupos, al igual que la retirada del neoliberalismo en muchos países en los primeros años del nuevo milenio. Con frecuencia,

estos virajes son altamente impredecibles. Pocos en Bolivia, por ejemplo, a fines de los años 1980 o principios de los años 1990, predijeron el ascenso del MAS al poder. Lo mismo podría decirse de Correa y Alianza PAÍS en Ecuador.

De manera similar, el estudio realizado sobre estos tres países muestra que la fortuna política de los grupos económicamente poderosos puede sufrir giros bruscos, dependiendo de las circunstancias por las que atraviesen. Hemos visto, por ejemplo, los efectos de la hiperinflación y la profunda recesión tanto en Perú como en Bolivia, un contexto desfavorable para hacer negocios (para la mayoría). La historia reciente de los tres países, en distintas manera, confirman la dificultades que enfrentan a los élites empresariales de ejercer el poder en forma sostenibles sin recurso a modelos autoritarios o hasta dictatoriales. La estabilidad democrática a largo plazo depende de lograr algún tipo de equilibrio institucional entre los intereses empresariales y los de la sociedad en general, uno en el que ambas partes tengan espacio para representar sus intereses e influir debidamente en la política. Este tipo de estabilidad aún está lejos de consolidarse en la región andina.

Referencias bibliográficas

- Albó, X., 1985. 'De MNRistas a Kataristas: campesinado, estado y partidos, 1953-1983' *Historia Boliviana* 5:1-2.
- Anria, S., 2018. *When Movements become Parties: the Bolivian MAS in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Assies, W. 2010. 'Bolivia's New Constitution and its Implications' en A. Pearce (ed.) *Evo Morales and the Movimiento al Socialismo in Bolivia*. Londres: Institute for the Study of the Americas.
- Barros de Chungara, D., 1978. *Let Me Speak: Testimony of Domitila, a Women from the Bolivia Mines*. Nueva York: Monthly Review Press.
- Bebbington, A., 2013. (ed.) *Industrias extractivas: conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Centro Peruano de Estudios Sociales, Propuesta Ciudadana.
- Collier, R. y D Collier, 2002. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Market and Regime Dynamics in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Conaghan, C. y J. Malloy. 1994. *Unsettling Statecraft: Democracy and Neoliberalism in the Central Andes*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Conaghan, C., 2018. 'From Movements to Governments: Comparing Bolivia's MAS and Ecuador's PAIS' en E. Silva y F. Rossi (eds.) *Reshaping the Political Arena in Latin America*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Crabtree, J., 1991. *Peru under Garcia: An Opportunity Lost*. Basingstoke: Macmillan.
- Crabtree, J., 2005. *Patterns of Protest: Politics and Social Movements in Bolivia*. Londres: Latin America Bureau.
- Crabtree, J. y F. Durand, 2017. *Perú: élites del poder y captura política*.

- Lima: Universidad del Pacífico, Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Peruanos
- Durand, F., 2018. *Odebrecht: la empresa que capturaba gobiernos*. Lima: Oxfam y Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Durand, U., 2006. 'El camino coccalero' en E. Toche (ed.) *Perú hoy: nuevos rostros en la escena nacional*. Lima: DESCO.
- Falleti, T. y E. Parrado, 2018. *Latin America since the Left Turn*. Filadelfia: University of Pennsylvania Press.
- Foweraker, J., 2018. *Polity: Demystifying Democracy in Latin America and Beyond*. Boulder y Londres: Lynne Rienner.
- Harten, S., 2011. *The Rise of Evo Morales and the MAS*. Londres: Zed Books.
- Hidrobo, J., 1992. *Power and Industrialisation in Ecuador*. Boulder: Westview Press.
- Klein, H., 2011. *A Concise History of Bolivia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Latinobarómetro, 2021.
- Mejía Acosta, A., 2002. *Gobernabilidad democrática: sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.
- Olivera, O y T. Lewis, 2004. *Cochabamba! Water War in Bolivia*. Boston: South End Press
- Pachano, S., 1996. *Democracia sin sociedad*. Quito: ILDIS.
- Pachano, S., 2007. 'El fracaso de lo que nunca existió' en Pachano, S. (ed.) *El trauma de Penélope: procesos políticos e instituciones en el Ecuador*. Quito: FLACSO.
- Postero, N., 2017. *The Indigenous State: Race, Politics, and Performance in Plurinational Bolivia*. Oakland: University of California Press.
- Quiroz, A., 2008. *Corrupt Circles: a History of Unbound Graft in Peru*. Washington DC: Woodrow Wilson Center y Johns Hopkins University Press.
- Selverston, M., 1995. 'The Politics of Culture: Indigenous Peoples and

- the State in Ecuador' en D-L Van Cott (ed.) *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Silva, E., 2018. 'Social Movements and the Second Incorporation in Bolivia and Ecuador' en E. Silva y F. Rossi (eds.) *Reshaping the Political Arena in Latin America*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Tanaka, M., 2002 'Las relaciones entre estado y sociedad en el Perú: desestructuración sin re-estructuración' (artículo inédito).
- Wise, C., 2003. *Reinventando el estado: estrategia económica y cambio institucional en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Wolff, J., 2016. 'Business Power and the Politics of Post-Neoliberalism: Relations Between Governments and Economic Elites in Bolivia and Ecuador.' *Journal of Politics and Society* 58: 2: 124-147
- Yashar, D., 2005. *Contesting Citizenship in Latin America: the Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zuazo, M., 2008. ¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia. La Paz: Fundación Friedrich Ebert.

LA CAPTURA DEL ESTADO DE AMÉRICA LATINA Y LA CRÍTICA AL NEOLIBERALISMO Y EL PLURALISMO

Francisco Durand (1950-2023)

1. Introducción

Las teorías críticas de la política, en particular aquellas sobre la influencia excesiva de intereses económicos y el abuso de poder, tienen gran importancia pasada y presente en América Latina. Problemas como las desigualdades (recursos y oportunidades concentrados en las elites, problema colonial reproducido en la república), la inestabilidad política (oscilación pendular entre regímenes, frecuentes cambios constitucionales), y la debilidad institucional (manejo discrecional, debilidad regulatoria, corrupción, clientelismo), hacen particularmente atractivos estos enfoques a intelectuales, académicos, políticos y activistas sociales.

Este trabajo se apoya en la teoría de captura del Estado para analizar críticamente el patrón de relaciones entre el poder económico y el político realmente existente, caracterizado por fuertes asimetrías que benefician a las élites económicas y políticas, enfoque que cuestiona el paradigma de *market democracies* (Domínguez, 1998). Para avanzar en esta discusión, tomamos en cuenta los avances de los estudios del poder, poniendo énfasis en la concentración de poderes corporativos (materiales, instrumentales, discursivos) que la globalización neoliberal genera, lo que facilita la captura económica del Estado, analizando los factores históricos que en el contexto latinoamericano abren la posibilidad de cooptarlo, e identificando las redes y los modos de influencia excesiva e indebida usadas sobre decisiones de política pública que favorecen principalmente a las élites económicas.

La teoría de captura del Estado es desarrollada por diversas escuelas y autores, siendo objeto de variadas contribuciones empíricas, algunas más profundas y mejor documentadas que otras, no faltando un debate sobre su carácter conspirativo, que ciertamente existe como fenómeno en la arena política, y que a veces se filtra en las contribuciones académicas (Romero, 2008). Todo ello obliga a ordenar y matizar la discusión, particularmente la variante conocida como captura corporativa, tanto en América Latina como en otras regiones, en tanto es un tipo más universal al expresarse mejor cuando las fuerzas privadas predominan en el mercado y se proyectan a la política con Estados porosos, pudiendo operar con relativa comodidad en democracias.

2. Captura y cambios de contexto

Los estudios de captura corporativa se centran en procesos o situaciones donde una élite influyente, la económica moderna, desarrolla una relación colusiva con las elites políticas a varios niveles (local, regional, nacional) y en diversas instancias del Estado (organismos reguladores, ministerios de

línea, principales instancias burocráticas económicas). Aquí usamos un enfoque dinámico-relacional para entender este acuerdo, identificando los factores estructurales e institucionales que generan o facilitan situaciones más marcadas de captura, y las redes y los mecanismos que utilizan las élites corporativas para proyectarse con ventaja al Estado. Este balance permite comprender mejor los alcances de la teoría, definir los conceptos con más precisión, entender las variantes o tipos y elaborar hipótesis más útiles para entender el ciclo actual de “recaptura”.

Si bien la discusión de captura está referida a América Latina, toma en consideración los avances teóricos de otros continentes, sobre todo aquellos que pueden catalogarse como *market democracies*, caracterizados por la oligarquización de la política y la aparición de una “corporatocracia”. Esta amplia y diversa discusión planetaria es un reconocimiento de la vigencia de teorías críticas en lugares con distintos niveles de desarrollo económico y político que, coincidentemente, tienen en común el acentuado poder de las corporaciones privadas que la globalización fomenta, y su eficaz manejo político en democracias formales. La discusión de captura está entonces asociada al neoliberalismo, los intereses que promueven la globalización económica y a las democracias “dirigidas” (Wolin, 2008) o “secuestradas” por las élites (Oxfam Internacional, 2018).

La captura corporativa predomina cuando ocurre la recuperación política y el acelerado fortalecimiento económico de las fuerzas privadas del mercado sobre el Estado (con funciones y voluntades reducidas) y las clases mayoritarias (antes beneficiadas con políticas redistributivas de un Estado fuerte). Una vez cooptado el poder (a veces, literalmente, ocupado), las élites económicas se benefician con la implementación y profundización (*deepening*) del modelo de globalización neoliberal, generando un nuevo estatus quo que defienden con vigor.

La adopción de este modelo es un resultado de la manera como fue manejada la globalización neoliberal al ser impulsado desde los países

del Norte a partir de los gobiernos de Reagan en EUA y Thatcher en el Reino Unido a partir de 1980, con la ayuda de los organismos financieros internacionales, generando en estos países desarrollado, en palabras de Wolin, un “sistema de poder” asimétrico que “representa fundamentalmente la madurez política de las corporaciones y la desmovilización política de la ciudadanía” (2008, p. 12).

La adopción y profundización del nuevo paradigma económico promercado, y su correspondiente filosofía individualista que opera como “razón del mundo” (Laval y Dardot, 2013), tiene múltiples efectos en la inversión, el empleo, y el consumo. Dado su poder transformador, amplificado por la globalización, también impacta la estructura y condición de las clases sociales y, una vez modificadas, la política. Una de sus consecuencias más importantes a nivel nacional, continental y global es la concentración del poder económico en el sector privado, y a su interior en unas cuantas grandes corporaciones, lo que ocurre al mismo tiempo que se precariza el trabajo (Roberts, 2003; Fichter, 2013), lo que altera la correlación de fuerzas. Todo ello hace más desigual la sociedad, en particular la latinoamericana, dadas sus herencias coloniales y republicanas de extrema inequidad y abuso de poder. Es suma, el nuevo paradigma genera una correlación de fuerzas favorable a las minorías selectas, y desfavorable a las mayorías, más acentuada en América Latina que en los países del Norte que promocionaron la globalización neoliberal. Hoy en día estas tendencias se han acentuado con el giro conservador iniciado el 2016 con la salida del Partido Trabajista del poder en Brasil y del peronismo en Argentina y el retiro del poder en Ecuador de Correa (Cannon, 2018; Kingstone y Rami, 2018) que fortalece la opción neoliberal en el continente (Stefanoni, 2018).

A pesar de este re-fortalecimiento conservador, y la acentuación del fenómeno de captura corporativa del Estado que se observa en América Latina, las elites del poder neoliberales enfrentan dificultades para

estabilizar su hegemonía, en parte por el desgaste de sus promesas de modernización, el efecto negativo de las políticas de austeridad fiscal, la tendencia represiva y antisindical, y por factores nuevos que afectan su legitimidad.

Un factor que ha puesto a la defensiva a los actores captores son los escándalos de corrupción y malos manejos divulgados por la internet, indicando nuevos desarrollos políticos generados por cambios tecnológicos en una sociedad global que opera en red (Castells, 2009). Han surgido graves denuncias internacionales de corrupción empresarial-gubernamental a partir de escándalos reveladores como Lava Jato del 2016. Lava Jato muestra casos extremos de colusión y corrupción de las empresas multilatinas brasileñas asociadas a las locales en más de 20 países latinoamericanos y algunos africanos, desarrollando prácticas colusivas y delictivas¹⁷⁹.

A ello se añaden otras revelaciones sobre evasión fiscal y ocultamiento de riquezas en paraísos tributarios como Luxemburg leaks del 2014, Swiss leaks del 2015, Panama Papers del 2016¹⁸⁰ y Paradise Papers del 2017. Estas nuevas “islas del tesoro” las usan piratas modernos que esconden sus fortunas, donde los principales usuarios no son los políticos corruptos ni el crimen organizado sino las corporaciones (Shaxson, 2015; Zucman, 2015)¹⁸¹. El impacto ha sido profundo, motivando respuestas por parte de la Organización para la Cooperación

179 Sintomáticamente, en algunos países se han frenado las investigaciones, pero en otros han activado distintas formas de oposición, sobre todo en Brasil y Perú.

180 Ver al respecto, GUE/NGL Parlamento Europeo (2017) “Panama Papers: Dirty Money and Tax Tricks”. Bruselas, Grupo GUE/NGL.

181 De acuerdo a Fichter (2013, p.11), 100 empresas de la Bolsa de Valores de Londres controlan 34,216 subsidiarias, joint ventures y otras empresas asociadas, incluyendo 8,492 en paraísos tributarios. Estas empresas son legalmente independientes pero están vinculadas a la matriz, gozando del beneficio para efectos tributarios de que es considerada como transacciones entre empresas en lugar de entre empresas del mismo grupo. Esta ficción legal es altamente favorable a la elusión y evasión de impuestos.

y el Desarrollo Económicos (OCDE) para contener la hemorragia fiscal y el secretismo con el plan BEPS (Base Erosion and Profit Shifting), y la publicación de listas negras y grises de países de baja fiscalización y baja tributación¹⁸².

Tanto Lava Jato como los escándalos de evasión fiscal global han generado mayores cuestionamientos de privilegios y abusos en gran parte del planeta. La crítica es fuerte porque toca al mismo tiempo a las elites económicas y políticas, y debido a que se apoya en documentos reveladores que circulan libremente por la internet, promoviendo un debate local y global, alimentando exigencias de justicia, transparencia, equidad tributaria, contrabalanceo al poder corporativo, defensa de derechos y nueva democracia.

El reforzado predominio neoliberal de la Latinoamérica de la segunda década del siglo XXI es entonces más inestable y tiene menos posibilidades de consolidarse si la performance económica declina, tendencia ya manifiesta al terminar el súper ciclo de commodities el 2013 e iniciarse las tensiones comerciales de EUA con Europa y China. La crítica se acentúa por el “desnudamiento del poder” y el mayor rechazo social a los privilegios de las élites económicas, aunque para que los opositores avancen requieren de paradigmas alternativos que todavía no aparecen con claridad. La aparición de “populismos de derecha” en Europa, EUA y América Latina genera inestabilidad política.

A nivel global se vive un periodo de concentración de la riqueza y revelaciones de aumento de la desigualdad, de preocupación por los

182 Al respecto, véanse los debates en la Unión Europea, que tiene a su interior paraísos tributarios como Luxemburgo, y algunos nuevos como Irlanda. La primera lista negra se publica a pesar de la renuencia de las autoridades de Bruselas luego de presiones de las ONG globales como Oxfam, en diciembre del 2017 y que solo incluía a 17 países. En marzo del 2018 se retiraron de la lista ocho países, incluido Panamá.

privilegios políticos de las corporaciones y la influencia del dinero en la política. Este debate toca a países líderes de la globalización neoliberal: la Unión Europea (Bouwen 2004, Coen y Richardson 2009) y los EUA), que cobran fuerza como efecto de la crisis financiera 2008-2009 y el aumento de la desigualdad (Wolin, 2008; Sachs, 2011; Winters y Page, 2011; Kay, 2015). Para algunos académicos el problema de fondo viene acumulándose en los últimos 30 años debido a que las Empresas Transnacionales (ETN) se han fortalecido con la privatización, la liberalización y la financiarización, siendo los *drivers* de un paradigma “de relaciones de poder que van más allá del Estado-nación”, generando un desbalance (Fichter, 2013, p. 3)¹⁸³. Los sociólogos más influyentes también aportan al debate. Según Touraine, este periodo contemporáneo se caracteriza por una distorsión de prioridades de políticas públicas debido al “determinismo económico”, recientemente asociado a un “populismo de derecha” con rasgos antidemocráticos (2018, p. 7-8).

Estas preocupaciones son entonces resultado de cambios fuertes en la correlación de fuerzas a favor de las corporaciones productivas y financieras. El caso más discutido es la manera como fue manejado el salvataje de las grandes finanzas durante la Gran Recesión 2008-2009 en EUA y Europa, al mismo tiempo que el ciudadano de a pie perdió ingresos y propiedades (Stiglitz, 2009). La crisis global, la más seria desde la Gran Depresión de 1929, revela los juegos del poder a favor de las elites globales al mismo tiempo que, al acentuarse las desigualdades (Picketty, 2013; Therborn, 2015), polariza las sociedades y socava las democracias.

Dados estos problemas, los pensadores liberales están preocupados por la crisis ideológica en curso, viendo como reavivar la convicción en el

183 Para reforzar el argumento con datos, la UNCTAD informa que el 80% del comercio mundial está en manos de las Empresas Trans Nacionales (Lakhani et al, citado por Fichter, p. 4-5).

individualismo y la realización personal, insistiendo en los beneficios de una globalización económica o en correctivos para retomar “el buen camino”. Cabe citar el ensayo de *The Economist*, una revista pro globalización neoliberal, que publica “A Manifesto for Renewing Liberalism” (No. 175, september 2018). De allí que los agentes auspiciadores de la globalización neoliberal insistan en reformar el sistema global al mismo tiempo que mantienen bajo su esfera de influencia a Latinoamérica, en gran parte amarrada a tratados de comercio y en algunos casos por ser o aspirar a ser miembros de la OCDE. El reto neoliberal es ver cómo sus fuerzas se adaptan a la tendencia “populista” en curso, que tiene rasgos antiglobalistas, antiinmigrantes y antielitistas, pero que se dedican más a cuestionar la clase política neoliberal que a las corporaciones. En América Latina esta tendencia es maá claramente pro corporativa y anti izquierdista.

Viendo la relación entre contexto y texto, no sorprende la proliferación de trabajos relacionados a la captura en América Latina, las discusiones relacionadas al “secuestro de la democracia” (Forewaker, 2018), los estudios de las nuevas oligarquías (Birle, 2007; North y Clark, 2018; Cameron, 2018; Codato y Espinoza, 2018) y sus conexiones con las distintas expresiones de la derecha (Cannon, 2018). También en la ex Unión Soviética han proliferado los estudios sobre captura del Estado (Omelyanshuk, 2001; Yakolev, 2006; Pesic, 2009; Innes, 2014; Fasekas y Tóth, 2016; Marandici, 2017). En los países desarrollados, más aferrados al discurso liberal, si bien no se discute abiertamente la captura corporativa del Estado, no deja de mencionarse (Fichter, 2013; Stiglitz, 2016), aunque aparecen estudios sobre los privilegios y abusos de la “corporatocracia” (Sachs, 2011) y las “elites influyentes” que operan en la sombra (Wedell, 2009).

Esta breve revisión de los ciclos políticos en América Latina y las tendencias mundiales, que habrá que seguir a medida que pase el tiempo, indica por qué surgen los debates sobre la captura corporativa

del Estado, qué reacciones generan, y cuándo van apareciendo corrientes críticas en distintas partes del mundo. Estas corrientes buscan interpretar las tendencias a partir de teorías realistas para analizar el ejercicio del poder, escenario que es más apropiado en América Latina a partir del giro conservador liderado por Brasil y Argentina y en los países que se mantienen en la órbita neoliberal.

3. Formas y niveles de influencia

El campo de estudio de captura, relacionado a la discusión más amplia y permanente sobre el poder, y a la más específica del instrumentalismo, debe plantearse cómo se expresa en lo económico y lo político. Dos grandes vertientes contemporáneas del siglo XXI discuten cómo ejercen el poder las elites económicas: una primera pone el énfasis en la “influencia indebida” de empresas corruptas, y otra está enfocada en la “influencia excesiva” de las corporaciones vía el lobby, la puerta giratoria y la financiación electoral, sin dejar de considerar el soborno, pero yendo más allá del mismo.

En el siglo XXI el debate de captura corporativa, inspirado por los estudios de captura regulatoria que enfatiza el poder instrumental, y otros más amplios sobre la hegemonía, empieza identificando el poder material (estructural) y sigue con el poder instrumental (político) (Gates, 2009; Fairfield, 2015; Wolff, 2016). También existe una tercera dimensión del poder, el discursivo o ideológico, discutido por Lukes siguiendo a Gramsci (2005)¹⁸⁴. Algunos autores, enfocados en analizar la política, se limitan a discutir el poder estructural e instrumental, que son generalmente manifiestos, pero no el poder discursivo; tampoco discuten la captura, solo la influencia (Fairfield, 2015; Culpepper,

184 Sobre una discusión neogramsciana aplicada a América Latina, ver López y Ducid (2016).

2015). Otros analistas del *business power* reconocen la importancia del poder ideológico (discursivo), aunque no hablan de captura (Fuchs, 2007; Fuchs y Lederer, 2007; Scherer y Palazzo, 2011). Este tercer poder debe ser incluido en el análisis en tanto se puede relacionar la captura con el uso tridimensional del poder corporativo para entender juegos de poder más amplios y profundos, pero menos visibles. En efecto, debemos tener en cuenta que el poder discursivo permite moldear los imaginarios colectivos, las voliciones individuales, para lograr la exaltación del consumo y la justificación de su poder de mercado. Gracias al poder discursivo se organiza profesionalmente la seducción sobre individuos que “consumen libremente”, y que puedan asumir identidades colectivas generadas por las corporaciones, que es otra dimensión más sutil y fina del poder (Lukes sobre Foucault, 2005, p. 98; Carroll, 2014, pp. 168-169). Al mismo tiempo, las corporaciones buscan por estos y otros medios una legitimación como “ciudadanos corporativos” (Fuchs y Lederer, 2007, pp. 10-11), para que lo perciban como un actor que genera “círculos virtuosos” que empiezan con la inversión. Lo discursivo es “político” en el sentido más amplio del término, pues tiene que ver con creencias que permiten manejos de largo plazo e influencia constante en todo el espectro social, siendo manifiesto en ciertos momentos, o con múltiples expresiones que se repiten en el tiempo, teniendo un efecto de goteo de agua sobre la piedra, menos evidente pero igualmente importante.

Solo grandes actores (a veces definidos como poderes fácticos no estatales), entre los cuales destaca la corporación global con poderes multidimensionales pueden participar en el gran juego de poder de corto y largo plazo nacional y global. En las grandes ligas, se trata de influir organizadamente en las decisiones de Estado y de los organismos internacionales de manera regular, directa e indirectamente, expresa o sutilmente. Esta influencia se da y se siente sobre todo en el ámbito económico, que cambia constantemente al ritmo de la globalización al expandirse los capitales y requerir “nuevas reglas del juego”, demanda que

genera oleadas legislativas para lograr protecciones jurídicas a la inversión, los derechos de propiedad y la libre movilidad de factores económicos (capitales, mercancías, mano de obra). Tanto la apertura de mercados, como los tratados de libre comercio y los cambios tecnológicos, obligan al intervencionismo jurídico-económico nacional e internacional, incluso local, al crearse jurisdicciones especiales como las zonas de exportación, lo que impulsa la proyección política, instrumental y discursiva de las corporaciones. Este campo de reglas le interesa a las corporaciones y sus aliados particularmente porque define cuánto tributan, qué regulaciones enfrentan, qué protecciones y derechos tienen, con qué libertad mueven sus capitales y mercancías y cómo contratan la mano de obra. Su poder discursivo entra al juego cuando justifican estos cambios como necesarios o inevitables, modernizadores y avanzados, porque las corporaciones que se benefician con ellas son generadoras de bienestar, operan con una organización “eficiente y honesta” que cumple múltiples roles “mejor que el Estado”, por lo tanto, que expande sus campos de acción a la comunidad; que “contribuye a la gobernabilidad y la sostenibilidad”; en fin, por ser creadores de “círculos virtuosos”. Todos estos elementos jurídicos-políticos-ideológicos influyen en decidir las inversiones y en determinar los niveles de ganancia de corto y largo plazo.

Volviendo al tema de la captura regulatoria, cabe precisar que estos estudios, a diferencia de las discusiones de hegemonía, tienen una ventaja para la investigación empírica al estar enfocados en un área de política pública específica que le interesa a un segmento empresarial (por ejemplo, telecomunicaciones), vigilado por un organismo del Estado, lo que permite identificar claramente a los principales actores, estimar costos y conocer cómo funciona un sistema político. Al analizarse en detalle las formas de influencia en este terreno bien delimitado, identifican mecanismos específicos como el lobby y la puerta giratoria, la financiación electoral y la corrupción que discutiremos más adelante¹⁸⁵.

185 La discusión regulatoria, si se debe reducir o fortalecer, cobra fuerza en América Latina

Luego de las reformas de mercado que siguieron a la crisis del Estado de Bienestar en los países del Norte en los años 1980, el declive de los Estados populistas-socialistas de América Latina durante la crisis de la deuda externa, y el colapso de la URSS y el bloque soviético en 1989, (tres mega eventos que abren un tiempo nuevo favorable al capitalismo), el tema de la captura del Estado relacionada al soborno vuelve a cobrar vigor. En ese contexto, aparecen otras corrientes para explicar las relaciones colusivas entre las elites económicas y políticas más allá del soborno, entendiéndolas como prácticas institucionalizadas de las economías de mercado, no como desviaciones. La primera vertiente enfatiza la “compra de leyes” y proviene de las organizaciones multilaterales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), siguiendo la noción de captura de la Escuela de Chicago. Lo enfocan sobre todo en “economías en transición” (América Latina y la ex Unión Soviética), regiones que adoptaron las recomendaciones del llamado Consenso de Washington a favor de la apertura comercial, la privatización de empresas públicas y la desregulación económica y laboral. Se suponía que las reformas económicas externamente recomendadas podían activar las capacidades del mercado y generar círculos virtuosos, pero no lograron buenos resultados debido a la corrupción privada y estatal, interpretándose este resultado como una falla (Manzetti, 2009) que dio lugar a la aparición de “oligarcas”. El BM y el FMI querían atacar esa falla asociada a la corrupción para “corregir el rumbo”, y darle sostenibilidad a los cambios que auspiciaron cuando los Estados, con su apoyo, cambiaron el paradigma económico y experimentaron con la democracia. Como afirman Hellman y Kaufmann:

cuando se generaliza el modelo de libre mercado, en tanto se elimina una serie de protecciones y subsidios estatales, al mismo tiempo que se desarrollan nuevas actividades a ser reguladas debido a la privatización (telecomunicaciones, fondos de pensiones, por ejemplo). También por el aumento del tamaño de las firmas y los grupos vía las fusiones y el consecuente incremento de su poder. Ver al respecto las ediciones temáticas de *Journal of Public Policy* “Interest Groups and Lobbying in Latin America”, vol. 14, No. 3-4 (November 2014) y el No. 276 de la revista *Nueva Sociedad*.

“En las economías en transición, la corrupción delinea una nueva imagen, que los llamados oligarcas manipulan las políticas públicas e incluso dan forma a las reglas del juego para su propia ventaja, que es muy grande. Nos referimos a esta forma de comportamiento como captura del Estado” (2001, p. 1).

La mayoría de los casos estudiados bajo esta perspectiva, de fuerte contenido normativo, se refieren a ex países comunistas europeos, cuyos Estados muestran señales de haber sido capturados por firmas por medio de sobornos, estando en manos de oligarcas corporativos (Hellman, Jones y Kauffman, 2001; Yakolev, 2006; Petrova, 2008; Pesic, 2009; Marandici, 2017). Iniciado el debate, este enfoque considera también a países latinoamericanos, siendo particularmente importante en países como México, Colombia y Perú y los países centroamericanos (BM y Vicepresidencia de la República de Colombia, 2002). La principal herramienta de investigación son encuestas a empresarios sobre el uso de sobornos, lo que permite identificar niveles de captura en un continuo que va de más a menos. Asumen que, a mayor percepción de la corrupción, captura más intensa, lo que permite ver variaciones, aspecto que no vamos a discutir. A pesar de sus limitaciones metodológicas, y el sesgo sobre la corrupción como forma principal de relación empresa-gobierno en países que realizan la doble transición, estos estudios tienen la virtud de abrir un debate, renovando el interés en la captura del Estado que ahora trasciende lo regulatorio.

La segunda vertiente aparece con académicos críticos del poder corporativo y las ETN, quienes consideran necesario ampliar el panorama y poner el acento no tanto en los oligarcas y la corrupción sino en las corporaciones y sus múltiples mecanismos de influencia. Tanto en América Latina como en Europa Central, Asia Central y el África se incorpora a la discusión los factores históricos e institucionales que facilitan una captura corporativa y los mecanismos legales-dudoso-

ilegales que se usan para tal fin (Omelyanshuk, 2001; Membreño-Cedillo, 2007; Fuentes-Knight, 2011 y 2016; Cortés e Itriago, 2018). El argumento central de esta segunda vertiente es que la captura no se explica sola ni principalmente como efecto de la corrupción y la capacidad de algunas firmas de “comprar leyes”, sino que se debe considerar una lógica mayor de poder, la “influencia excesiva” centrada en las corporaciones (el principal actor captor) y el uso de variados mecanismos. Esta vertiente supera el enfoque convencional de “malas prácticas” y entra a temas mayores como las formas de dominación o cooptación capaz de cambiar al Estado por dentro. Como afirma Garay (2008) sobre la captura en Colombia, uno de los autores que exige un enfoque amplio y realista, el crimen organizado no solo compra leyes, sino que llega a “reconfigurar” el Estado en nuevas y negativas formas. Se puede argumentar lo mismo de las corporaciones.

En la medida que los estudios de las dos vertientes, la convencional y la radical, se discute el uso de diversos instrumentos, donde los recursos y capacidades del actor captor (la corporación, o en su defecto, las mafias delictivas organizadas como tales) son notablemente eficaces como “productores de leyes”, sea por compra o por dictado, deben discutirse también las zonas grises, lo que nos lleva al campo del derecho crítico.

En efecto, las corporaciones legales pueden incurrir en la llamada corrupción blanca o legal, al bordear el delito o entrando en contradicción con la ética y el interés público, pero sin atentar abiertamente contra la ley, creando un problema interpretativo o un vacío legal que los protege y evita generar reacciones fuertes de la sociedad civil (Kauffman y Vicente, 2011). Un caso, el escándalo Lava Jato, echa luces y sirve para anclarnos en la realidad.

Aquí podemos hacer una comparación interesante que indica que los mecanismos y el grado de legalidad dependen del tamaño de la firma y del tipo de actividades. Las corporaciones del crimen, a diferencia de las

corporaciones legales, se basan en el soborno y la violencia, pero tienden a enmascararse como empresas legales, pudiendo al mismo tiempo hacer lobby (sobre todo en el sistema de administración de justicia), financiar campañas electorales y usar la puerta giratoria (colocando, por ejemplo, a sus abogados en el sistema de justicia). Las corporaciones legales, a diferencia de las anteriores, tienden a estar dentro de la ley, pero a veces no dudan en recurrir al soborno, o formas cuestionables como el lobby no regulado, la financiación de campañas bajo la mesa, los favores, y la puerta giratoria que crea conflictos de intereses, además del soborno¹⁸⁶. En cualquier caso, ambas corporaciones, las legales y las criminales, operan en zonas grises (Schultze-Kraft, 2016), y son ejemplos de influencias sobre el Estado de unos pocos, pero poderosos, actores económicos. Tienen por tanto la misma lógica de proyección, pero combinan distintos tipos de instrumentos y terminan “reconfigurando” al Estado cada una a su manera, aunque no al punto de ejercer un control total.

4. Los factores históricos: estructurales e institucionales

La segunda vertiente, gracias a su visión amplia y crítica, sostiene que existen factores históricos, estructurales e institucionales, que facilitan la captura y que, combinados, explican cómo se hace más probable la tendencia de las corporaciones a capturar el Estado individual o colectivamente. Este tema lo discute implícitamente la primera vertiente al advertir de la existencia de “pocos jugadores”, lo que solo puede ocurrir como resultado de procesos que toman tiempo en cristalizar estructuras de poder e influencia.

Conceptualizamos estos factores estructurales e institucionales formados en el largo plazo como un campo de fuerza creado a lo largo del tiempo, y

186 El autor ha realizando un estudio al respecto, *Odebrecht: la empresa que capturaba gobiernos* (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú y Oxfam, 2018).

donde bajo ciertas condiciones políticas, induce la captura en coyunturas donde entran en acción los actores captores para influir sobre el Estado en el corto y mediano plazo¹⁸⁷. Tomados en su conjunto, esta suma de factores indican que estamos frente a una lógica de poder crecientemente asimétrica, que se refuerza en tiempos recientes, donde se relacionan colusivamente las élites económicas y políticas.

La relación colusiva entre corporaciones y clase política da lugar a un proceso de toma de decisiones de política pública, principalmente leyes, basado en la ventaja que tienen las élites corporativas para lograr acceso e influencia sobre la clase política, poniéndose por encima de otros grupos sociales y el interés público o torciendo la voluntad popular. Esto último recuerda el dicho latinoamericano, “ganamos las elecciones, pero perdemos los gobiernos”, debido a que las élites económicas captoras, más allá de las promesas políticas de campaña, terminan cambiando las prioridades del Estado de lo social-popular a lo económico-privado, apartando a los gobernantes de las promesas hechas al pueblo para conseguir más votos. Sin embargo, esta captura sirve para promocionar las inversiones, crear empleo, “modernizar”, indicando que no es un juego definido de suma cero, aunque tampoco un “círculo virtuoso”. Lo que discutimos, más allá de los publicitados índices del crecimiento y la teoría del círculo virtuoso, es aquello que las elites ocultan o minimizan: que se enriquecen y logran protecciones y privilegios, hacen más desigual el sistema tributario y la sociedad; generándose al mismo tiempo un poder de veto, de bloquear leyes o decisiones demandadas por otros (que los convierte en defensores del status quo), o incluso, movilizándolo todos sus recursos para convencer a las mayorías que las leyes que ellos promocionan son para su propio bienestar¹⁸⁸.

187 Sobre el determinismo y la captura regulatoria como algo “situacional”, veáse Makkai y Braithwaite (1992), p. 61.

188 Una rebaja de los impuestos corporativos, por ejemplo, se explica como un factor

Estos factores generan un juego de poder de terrenos desnivelados, donde vemos cómo entra en acción en el largo y en el corto plazo el poder tridimensional (estructural, instrumental y discursivo) corporativo. Es un poder vasto y bastante completo, en parte visible y en parte invisible, que se siente o se presiente (a veces porque da lugar a imaginarios conspirativos) porque gravita y tiene efectos de conjunto, cuya combinación y uso secuencial depende de estrategias de influencia. Como afirma Lukes, el poder es más efectivo cuando es menos observable (2005, p.4).

La asimetría de poder de la minoría selecta enriquecida que maneja grandes organizaciones privadas conlleva entonces una desigualdad de oportunidad política, de acceso e influencia, que no tienen otros grupos sociales, que no solo son mayoritarios, sino que al mismo tiempo están dispersos, o los han dispersado con políticas antisindicales y por la existencia de la informalidad laboral y empresarial. Cabe señalar que la informalidad es muy fuerte en la América Latina del siglo XXI (Portes y Hoffman, 2003, p. 43; Cameron, 2018). Las corporaciones, bajo condiciones políticas normales (*business as usual*), a diferencia de otros grupos sociales como lo trabajadores con contrato y estables; recibe un trato preferencial del Estado, de políticos y funcionarios, sea porque necesitan sus inversiones o temen la fuga de capitales (factor estructural), porque han sido influidos o penetrados (factor instrumental), o porque los políticos y tecnócratas pro mercado están convencidos que apoyarlas o no regularlas es el mejor camino (factor discursivo). Esta desigualdad

que “estimula la inversión”, y que luego hace recuperar los ingresos fiscales, aunque no existan estudios que lo demuestren. Asimismo, que un aumento de los salarios afecta negativamente el empleo y hace aumentar la informalidad. O que el aumento de los salarios ocurre “cuando aumenta la productividad”. Tales ideas son transmitidas como verdades por los medios de comunicación de masas y “líderes de opinión” con acceso preferencial a los grandes medios de comunicación de masas, ligados al mundo corporativo de múltiples formas (accionariado, publicidad, financiación, adquisiciones, comunidad de ideas, círculos sociales), diseminada por los tecnócratas y aceptadas por los políticos, sobre todo los conservadores.

se genera como efecto del uso tridimensionalidad de su poder y existe por la vigencia de ciertas estructuras e instituciones que en este trabajo los consideramos de fundamental importancia para entender mejor el fenómeno de captura económica.

La cuestión de los factores estructurales está más desarrollada por disciplinas como la sociología y la ciencia política, siempre y cuando tengan una mirada interdisciplinaria, lo que nos lleva, una vez evaluadas, a definir lo que llamamos una situación de captura del Estado. Para tal fin, seguimos el método histórico-estructural desarrollado por Cardoso y Faletto (1977, pp. 11-13) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), quienes identifican factores de fondo que explican una “situación de dependencia” propia de América Latina para luego discutir los procesos políticos.¹⁸⁹

Diversos autores, particularmente la corriente crítica de las corporaciones que busca ampliar el debate, preocupada por su influencia desmedida o excesiva, observan situaciones de captura que llevan al dictado y compra de leyes a partir de concentraciones extraordinarias de poder en la estructura social. Estas concentraciones no ocurren de un día a otro, son factores de base histórica que, con variaciones, se expresan todavía hoy, a pesar de los intentos de cambio, como lo demuestra el breve análisis de ciclos realizado líneas arriba.

La evidencia empírica nos dice que estos ciclos elitistas y contra elitistas (llamados populistas, anti hegemónicos, o contra movimientos en el lenguaje de Polanyi) son particularmente más acentuados en América Latina debido a que la dominación de las elites, siendo fuerte, a veces

189 No vamos a discutir por el momento como la combinación de estos factores puede dar lugar a distintos tipos de situaciones de captura. Esta tarea está por desarrollarse dado el incipiente estado en que se encuentra la discusión académica de captura corporativa en la Sociología y la Ciencia Política, retrasadas en relación a la discusión política y a las investigaciones de organismos multilaterales y ONG globales.

brutal, es relativa e inestable en democracias y dictaduras, demoduras y dictablandas. Pero también las elites económicas logran adaptarse a esta variedad de regímenes pues los obliga a ser versátiles, políticamente pragmáticos, porque tienen inversiones comprometidas y siempre pueden negociarlas gracias a su poder estructural y su poder instrumental y discursivo¹⁹⁰.

Los factores estructurales e institucionales son entonces herencias del pasado que se reconfiguran en el presente gracias sobre todo a la globalización neoliberal, y que se expresan en la capacidad y modo de decisión de los actores. Crean un campo gravitacional en la sociedad a favor de una minoría selecta, compuesta principalmente por las élites económicas y políticas que comandan la economía y el Estado, las dos principales instituciones de la sociedad contemporánea, siempre en pugna con otras fuerzas, pero con ventajas¹⁹¹. Tres factores con viejas raíces¹⁹² se pueden distinguir claramente:

- 1) alta concentración del poder económico en manos de grandes unidades empresariales privadas que controlan la producción de los bienes y servicios esenciales, de la tierra más rentable y de las principales fuentes de materias primas exportables.

190 En el periodo de política de elites u oligáquico, por las luchas entre facciones rivales. En el periodo siguiente de política de masas o populista/socialista, por el choque con las elites durante revoluciones o elecciones críticas. Por el momento, dado que no vamos a discutir en detalle los procesos, bastan estas precisiones.

191 No está demás reiterar que esta situación de captura puede cambiar. Es reversible si se neutraliza el poder de los actores captores cuando cambian las correlaciones de fuerza, como hemos visto al estudiar los tres ciclos de captura del Estado en la América Latina de fines del siglo XX y comienzos del XXI, es decir, en el presente y pasado inmediato.

192 Brevemente, se puede decir que el continente se libera de la situación colonial europea temprana (empieza en 1492) a comienzos del siglo XIX, y luego funda repúblicas inestables bajo el comando de las elites, en disputa con caudillos militares, pasando por intentos de refundación para que el Estado represente a una nación compuesta por mayorías de indios y esclavos, migrantes pobres europeos en algunos casos, luego convertidos en masa trabajadora, que reclaman inclusión social y política, lo que da lugar, como ya hemos discutido, a otro ciclo de disputas con las elites económicas. Para un enfoque más detallado en el caso del Perú siguiendo el enfoque de captura, ver Crabtree y Durand (2017).

- 2) alta concentración del poder decisorio en el Ejecutivo y la Presidencia, con una tendencia a legislar e implementar políticas discrecionalmente y por decreto, usando un aparato burocrático de desiguales capacidades institucionales y con problemas de corrupción, ocupado por partidos políticos de tradiciones clientelistas y poco representativos, muchos de los cuales ven al Estado como un botín.
- 3) una sociedad civil débil o debilitada, dispersa, carente de recursos esenciales para hacer oír su voz de modo regular, y participar colectivamente (su única posibilidad) en la deliberación democrática de políticas públicas, en la orientación de la economía y en la administración de sus territorios.

La intensidad con que se dan estos factores, combinación que, como hemos visto, varía en el tiempo y en el espacio latinoamericano, hace que se pueda hablar de distintos tipos o modalidades de situaciones de captura, unas más intensas, otras más moderadas, de periodos largos o cortos, según qué tan fuertes sean estos factores y la eficacia de los actores captores.

Concentración del poder económico

El primer factor estructural clave con antiguas raíces es la concentración de la riqueza económica-empresarial en manos privadas que representan un puñado de grandes corporaciones que ofrecen una mayor cantidad de bienes y servicios en actividades claves y altamente lucrativas de la economía nacional (Omelyanshuk, 2001; Membreño-Cedillo, 2007; Garay, 2008; Innes, 2014; Fuentes-Knight, 2016; Crabtree y Durand, 2017; Waxenecker, 2017; Cortés e Itriago, 2018). Este poder antes estaba concentrado en una oligarquía agraria y los enclaves extractivo-exportadores y hoy se encuentra en manos de grupos de poder económico todavía manejados por familias (Sanfuentes, 1984; Schneider, 2016; Bull,

Castellaci y Kasahara, 2014; Durand, 2017) y ETN. Esta concentración, junto con las diferencias de ingreso en la pirámide social, hacen de Latinoamérica un continente de muy fuerte desigualdad de ingreso mundial (Fairfield, 2015, p. 37). Al estar más concentrada la riqueza, al existir mayor desigualdad, son más favorables las opciones que van contra el interés público, situaciones que también se observan en países de la ex Unión Soviética (Comeo, 2008; Petrova, 2008).

Desarrollemos la cuestión de poder económico y jerarquía como factores particularmente fuertes y permanentes en América Latina y veamos por un momento a los actores de carne y hueso. Quienes tienen y mueven estos recursos materiales son los principales accionistas y los ejecutivos de las corporaciones. En el caso de las corporaciones globales, existe una separación entre propiedad y gestión que le da un gran poder decisorio a los ejecutivos (siempre y cuando aseguren altos y crecientes niveles de ganancia; si no, son removidos por los principales accionistas).¹⁹³ En el caso de los grupos de poder latinoamericano, el gerencialismo es menos pronunciado, por lo que estamos frente a un poder más tradicional que moderno que funciona sobre la base de conexiones personales o “lazos” (Lazzarni, 2011; Bull, Castellaci y Kasahara, 2014; Waxenecker, 2017, p. 28; Durand, 2017, p. 22), en tanto en este sistema los capitalistas combinan propiedad y gestión familiar sobre empresas conglomeradas que dominan la economía.¹⁹⁴ No es casual que los llamen “los dueños de América Latina”, y que en el imaginario popular aparezcan como ultra poderosos, percepción conspirativa que contribuye a generar movimientos. La cúpula de este poder económico se encuentra

193 Sobre la separación entre propiedad y control en el capitalismo del mundo “desarrollado”, ver Bottomore y Brym (1989), para América Latina, países de capitalismo más familiar, ver Sanfuentes para el caso chileno (1984) y Durand para el caso peruano, trabajo que incluye un balance de esta discusión (2017).

194 Como hablamos de familias de elite, esta jerarquía tiene fuertes redes sociales que se apoyan en parientes y amigos, típico del capitalismo familiar (*F connection: family and friends*) (Ben-Porath 1980), al punto que algunos lo definen como un “capitalismo de lazos” (Lazzarini 2011).

ocupada por conglomerados nacionales y extranjeros. Estas élites están en capacidad de ponerse de acuerdo para ejercer “dominio de mercado”, debido a la falta de regulación o voluntad regulatoria. Les es fácil relacionarse entre sí vía el accionariado compartido (Carroll, 2014, p. 165; Cárdenas y Robles-Rivera, 2018), los *joint venture*, la participación en gremios empresariales cúpula dirigidos por nacionales, pero influidos por las ETN, y la recurrencia de todos ellos a los mismos intermediarios (estudios de abogados, consultoras, empresas de publicidad, *think tanks*), dirigidos por elites para servir a las élites pues suelen pertenecer o participar en los mismos círculos sociales exclusivos. A ello se suma el cemento de las ideas. Las elites nacionales y extranjeras, los profesionales que trabajan con ellos, están cohesionadas ideológicamente por la aceptación común del orden neoliberal globalizador, considerado como “la única opción” del desarrollo (Cannon, 2018).

El gran poder económico acumula riquezas en el mercado intentando directa e indirectamente obtener el apoyo del Estado y la aceptación de la sociedad. Por si solo, el poder estructural que manejan los ejecutivos y los jefes de los grupos se expresa primero por el hecho que sus poderosas y numerosas empresas pueden decidir invertir o no invertir, vender o sacar sus capitales. Este comportamiento tiene inmediata repercusión económica y por tanto también política (Fairfield, 2017, p. 41). La desinversión, el temor a ella, indica una situación de dependencia del Estado sobre el capital (Przeworski y Wallerstein, 1988). Ciertamente, este poder se acentúa mientras más se concentra el poder económico en los principales agentes del mercado, sobre todo los que operan en bolsa y allí donde tienen mayor libertad de movimiento de capitales. Aunque la desinversión es una decisión que puede ser tomada espontáneamente por grandes números de empresas, también puede ser coordinada por el *top tier*, estrato privilegiado que utiliza mejor las armas de vocear sus demandas o salir del mercado (*voice and exit*). Tiene la ventaja que al desinvertir pueden generar una estampida al ser punto de referencia del resto de capitales.

Concentración del poder político

El poder económico no se queda a esperar a que el poder político lo apoye, promueva, defienda o estimule por su cuenta en “libre competencia” con otros actores, o que la gente los admire por sus grandes logros, que caiga en el embrujo de sus sagas empresariales y los tome como ejemplo, como modelo a seguir. La élite económica no es un actor expectante, cuyo campo de acción se limita al mercado, es un actor político proactivo, que usa mecanismos ofensivos y defensivos organizadamente, siendo al mismo tiempo un actor elitista social de peso.

Para empezar, las élites económicas buscan y necesitan ser apoyadas por un Estado, pero demostrando una forma de acción política peculiar por sus recursos, intereses y capacidades organizativas. Al mismo tiempo que atacan toda intervención del Estado que “afecte a las fuerzas del mercado”, requiere constantes cambios de reglas, incurriendo en intervencionismo jurídico. Para reducir el poder del Estado y aumentar el suyo (y sus ganancias, lucro que se convierte en indicador vital de las bolsas de valores y, supuestamente, de las economías nacionales), requiere acuerdos políticos que derivan en constantes reordenamientos jurídicos, protecciones y garantías.

Estos acuerdos se logran y varían según el régimen vigente. En democracias, los acuerdos bajo la mesa o los pactos políticos abiertos se aseguran con la financiación electoral directa e indirecta a partidos y candidatos, sean conservadores o no. Los acuerdos o arreglos (a veces colusivos, no tendientes al desarrollo) se complementan con la penetración del Estado por medio del lobby y la puerta giratoria una vez formados los gobiernos y elegidos los parlamentos. El soborno o formas ilegales de acción pueden ser parte de esta acción política. En dictadura les es más fácil si la jerarquía del Estado está vinculada a las corporaciones. Durante la ola dictatorial latinoamericana de los años 1970, los militares conservadores abrieron el proceso de toma de

decisiones a las corporaciones al mismo tiempo que lo cerraron para el resto (O'Donnell, 1973).

La acción política corporativa tiene como objetivos lograr el reconocimiento de políticos y funcionarios sobre su rol indispensable y obtener legitimidad ante la sociedad. Una riqueza concentrada no puede operar sin ser admirada y aceptada, incluso debe en algunos casos tener permiso social para operar, esencial en el caso de industrias extractivas, importante sector económico de la América Latina del siglo XXI. Para lograrlo, la corporación debe primero cohesionarse internamente, y luego proyectarse a todo su entorno para relacionarse armónicamente con los *stakeholders*: trabajadores, proveedores, consumidores, y comunidades en sus lugares de origen y allí donde tienen instaladas sus plantas. Las corporaciones del siglo XXI que operan en mercados globales y con grandes inversiones diversificadas, con objetivos de acumulación extractiva, productiva y financiera de largo plazo, cumplen, como sus propios intelectuales orgánicos lo expresan, un “nuevo rol político” vía las estrategias y prácticas de “responsabilidad social corporativa”, y reclamos de capacidad auto regulatoria y apoyo a la sostenibilidad (Scherer y Palazzo, 2011).

Para cumplir estas funciones ampliadas profesionalmente, las corporaciones copian los modelos de gestión y comunicación de las empresas más avanzadas por medio del *benchmarking*, método de aprendizaje corporativo de mejora constante (Cole, 2009), se logra por el entrenamiento de sus jefes y ejecutivos en los MBA (Master in Business Administration) y por medio de la asesoría de las consultoras. A través de esos modos desarrollan instancias organizativas especializadas similares como son las gerencias de Relaciones Públicas (lobby), Comunicaciones (manejo de prensa), Seguridad (protección de propiedades y funcionarios y manejo político de entornos amenazantes, coordinación con los servicios de inteligencia), Relaciones Comunitarias (administración de los programas de responsabilidad social y hasta ambiental si fuera

el caso) y Fundaciones de la empresa (filantropía).¹⁹⁵ También pueden fundar, financiar y participar en *think tanks*, Business NGOs (BINGO), universidades, clubes sociales y deportivos y asociaciones culturales. Su poder es vasto porque su capacidad material, como su hambre de ganancias, es enorme.

Es a partir de esta mayor división del trabajo político-ideológico corporativo nacional y global que se proyectan fuera del mercado. Para entender este rol instrumental a nivel nacional debemos empezar por considerar las características operativas del Estado latinoamericano y sus partidos, el nexo entre sistema político y social, pues es con ellos con quien tienen que operar, adaptándose a cada continente, país y localidad donde se encuentran sus plantas y viendo en cada caso como combinan sus instrumentos de poder.

La formación del Estado Latinoamericano, tanto al concentrar poderes en ciertas ramas y personajes, como por el grado de desarrollo de sus funciones e ideología, se diferencia de los llamados países desarrollados por tener menor fuerza operativa y sustento para ejercer autoridad con legitimidad (Centeno, 2015). Aunque hay variaciones entre países, (por ejemplo, entre Chile y Perú, el primero más apegado al “Estado de derecho”), el rasgo general de los Estados latinoamericanos es ejercer autoridad parcial (a medias), y discrecionalmente (ignorando la ley, aplicándola arbitrariamente a favor de las elites, siendo difícil afirmar que “todos son iguales ante la ley”), empezando por la presidencia (que concentra poderes), siguiendo en el Ejecutivo (que tiene capacidades legislativas de operar por decreto) y en otros poderes. Este Estado tiene un personal político (nombrado luego de cambios de gobierno) y profesional (cuerpo de funcionarios) propenso a ver el Estado como un botín, una fuente de enriquecimiento, por lo tanto, generador o colaborador con la corrupción, lo que facilita el uso de sobornos por las corporaciones.

195 Sobre la filantropía y la responsabilidad social corporativa en América Latina, ver Sanborn y Portocarrero (2008).

Un Estado con bajos niveles de institucionalidad y operatividad interna, propenso a las influencias y los sobornos, difícilmente puede ejercer “el Estado de derecho”, siendo más fácilmente penetrable por grupos de interés ricos y organizados, sobre todo cuando están aliados a la clase política para “dictar” o “comprar” decisiones. Esta debilidad/porosidad se acentúa por una serie de factores, indicando la complejidad de sus limitaciones: si es corrupto, si tiene aparatos burocráticos desigualmente desarrollados, y burocracias reclutadas y ascendidas desconociendo el principio del mérito, o considerando como mérito tecnocrático principal aquellos que tienen una ideología neoliberal. Todo ello hace que el cumplimiento de funciones en áreas como seguridad, salud, educación, justicia sea limitado o fuertemente deficiente, sobre todo con los pobres y los pueblos indígenas y grupos tradicionalmente subordinados o excluidos. El hecho que el Estado de la era neoliberal reforme principalmente el aparato económico y practiquen la austeridad fiscal y el regresivismo tributario.

Otras características del sistema político, como la fortaleza o debilidad de los partidos y sus niveles de representatividad, y que impactan al Estado y su funcionamiento, también deben ser considerados porque pueden ser más fácilmente penetrados y financiados por las élites económicas, sobre todo cuando existen sistemas multipartidarios con bajos niveles de representatividad y organicidad, también penetrados por la corrupción; así como elecciones centradas en candidatos antes que partidos, lo que aumenta la dependencia de la política electoral sobre el capital. Cuando llegan al poder, los partidos y los candidatos tienen sesgos evidentes personalistas y clientelistas que facilitan su captura, como bien demuestra el caso peruano (Crabtree y Durand, 2007).

La penetración o cooptación del Estado (que empieza primero con los partidos y la influencia en las elecciones) ocurre principalmente en la rama del poder que es más fuerte y desarrollada: el Ejecutivo, que concentra poderes en dictaduras, pero que también tiende a predominar

en democracias. En casos donde el Legislativo cumple un rol más activo, allí también se proyectan, adaptando su estrategia a casos donde hay un mayor balance de poderes.

El carácter presidencialista o semi presidencialista de los sistemas políticos latinoamericanos ha sido extensamente discutido entre los politólogos, aunque no todos admiten que este rasgo facilita la captura del Estado debido a que no analizan la relación entre las elites económicas y políticas, solo la racionalidad (o falta de ella) de la democracia contemporánea. O'Donnell, Iazetta y Quiroga (2011) concluyen que desde fines de 1990 se ha desarrollado en Latinoamérica una “democracia delegativa”, donde el poder se concentra en el Ejecutivo, y a su interior en la Presidencia, poder que se expresa en la tendencia del Estado a legislar por decreto y discrecionalmente. Estos argumentos sobre las causas y consecuencias jurídico-políticas del decretismo los comparten otros politólogos como Serrafiero (2005), para quien el decretismo auspiciado por Ejecutivos fuertes se ha convertido en un modo unilateral de hacer política, donde lo que debe ser excepcional se hace normal. Negretto coincide cuando sostiene que es “un instrumento poderoso para dictar la agenda legislativa” (2002, p. 10).

Un régimen presidencialista y decretista de este tipo se basa en normas y tradiciones. Es, de una parte, resultado de la reintroducción de artículos constitucionales o nuevas constituciones post crisis de los 1980 que permiten concentrar este poder de decisión en el Ejecutivo, dotándolo de la capacidad de “legislar por decreto”. Es, de otra parte, resultado del marcado personalismo de los presidentes, que tienden a presentarse por encima de las instituciones como “salvadores de la patria”, justificando de esa manera decisiones arbitrarias o discrecionales (O'Donnell, Iazetta y Quiroga, 2011). Bajo estas condiciones político-institucionales que configuran una situación de captura, la estrategia de los actores captadores es relacionarse privilegiadamente con el Ejecutivo y la Presidencia para aprovechar esta concentración decisoria

por medio de la financiación electoral, el lobby y, mejor todavía, la puerta giratoria. Si añadimos a esta lista los sobornos y los favores, cuyo uso es facilitado por la corrupción burocrática, tenemos un menú más completo de instrumentos de captura del Estado. Sobre este tema trataremos en extenso más adelante.

La proyección al poder, como se ha sugerido, requiere también una relación con otro actor, la tecnocracia, que opera más cómodamente en situaciones de concentración del poder decisorio. En ese sentido, tanto las corporaciones como los tecnócratas pro mercado, cuando se trata de tomar decisiones, prefieren las decisiones en la sombra. Se trata de decisiones tomadas rápidamente en pequeños círculos (a veces incluso privatizada, encargada a expertos o a intermediarios corporativos como los estudios de abogados o las consultoras tributarias, práctica que tiende a ser más frecuente), antes que decisiones debatidas en público, proceso que requiere tiempo y “complica” la toma de decisiones.

Sobre este punto tampoco falta el debate, confirmando la tesis de Lukes (2005, p. 14-16), que el concepto de poder es siempre cuestionado y cuestionable, en tanto varios autores argumentan que la tecnocracia (genéricamente definida) es “independiente”, es decir, autónoma, y que es parte clave de la democracia (Grindle y Thomas, 1991; D’Argent, 2014). En realidad, lo que existe es un cierto nivel de autonomía y un alto poder decisorio cuando se les delega capacidad legislativa y operativa. El debate empieza cuando la tecnocracia moderna, la principal élite estatal, donde destacan los economistas, se “empodera” durante las crisis económicas para “fortalecer el mercado y reducir el Estado” con políticas neoliberales, discutiéndose que tanta “autonomía” tiene. Este “espacio para hacer políticas” se amplía durante las crisis, donde la urgencia hace que los políticos incurran en delegación tecnocrática, pero se reduce la soberanía en tanto la tecnocracia opera aliada a organismos financieros internacionales durante la crisis, en la medida que tienen los fondos y los expertos para “estabilizar la economía”

primero y luego hacer “cambios estructurales”. La autonomía relativa ocurre por la necesidad imperativa de reformas y medidas que no pueden tomar en cuenta intereses particulares, sino concentrarse en generar una normalidad operativa para que beneficie al conjunto del mundo empresarial. Luego, al estabilizarse la política y el mercado, la tecnocracia adquiere sitio permanente en la mesa del poder, entrando y saliendo del Estado desde y hacia los organismos financieros internacionales, y también con mayor frecuencia desde y hacia las corporaciones y sus instituciones intermediarias. Los tecnócratas más influyentes operan en este triángulo del poder. Ese sentido de “defensa del interés general” neoliberal, que controla el discrecionalismo presidencial, se pierde una vez superada la crisis, cuando los imperativos cambian hacia la promoción de las inversiones y la estimulación de oferta. Sin embargo, ciertas reformas, en particular la privatización, exhiben un fuerte sesgo a favor de las corporaciones y empresarios “políticamente conectados”, factor que traspa recursos del sector público al privado de un solo golpe, alterando la correlación de fuerzas. Pasada la crisis, cuando se acelera el fortalecimiento económico, el poder estructural de las élites económicas aumenta, y la tecnocracia, más temprano que tarde, termina enlazándose ideológica y profesionalmente con las corporaciones. La tecnocracia neoliberal también puede considerarse como un caso de captura cognitiva o cultural, es decir, de estar convencidos que ayudar a las corporaciones es la primera prioridad del Estado, como se discute después de la Gran Recesión 2008-2009 (Kwak, 2014). Las corporaciones (o las instituciones que las apoyan por ser “el gran agente de la modernización”) logran con frecuencia colocar sus cuadros en la alta burocracia, tema que veremos en detalle al discutir la puerta giratoria.

Para que lleguen a esa posición de poder corporativo, interviene antes la financiación electoral de varios partidos y candidatos, y en base a ello, los acuerdos políticos sobre la orientación de la economía y la colocación de cuadros tecnocráticos en posiciones de poder, para “dar

confianza” a los inversionistas¹⁹⁶, lo que supone un manejo elitista excluyente de los nombramientos (Waxenecker, 2017, p. 56). Los tecnócratas, por lo tanto, no operan en un vacío relacional, se articulan laboral y profesionalmente con las corporaciones, los intermediarios corporativos y organismos pro mercado como el BM y el FMI (Garín y Morales, 2016, p. 7).

El espíritu democrático de la tecnocracia también está en discusión. Su adherencia a la “doctrina del shock”, aplicada en distinto tipo de regímenes, propuesto por la Escuela de Chicago de Friedmann, e iniciada en América Latina con la dictadura del general Pinochet en 1973, es prueba de ello (Klein, 2007). El autoritarismo, asimismo, deviene de la fe del tecnócrata en la razón técnica, a la cual el Estado debe someterse (Mayol Miranda, 2003, p. 98; Alarco, 2018), para “resolver la crisis y crear las condiciones para el crecimiento”.

Esta razón técnica se refuerza con su convicción que las normas por ellos diseñadas deben ser aprobadas con premura y sin filtros, es decir, decretistamente. El decretismo tecnocrático juega con el secretismo, la tendencia a legislar en la sombra y sin debate abierto para evitar objeciones. La consistencia técnica de una norma económica o reforma requiere que sea libre de la influencia de los políticos, o del pueblo, dado que, de no ser así, “uno presenta A y sale B”. Este riesgo de “distorsiones” y gasto de tiempo de una deliberación que se considera negativa, revela un disgusto con los procedimientos democráticos¹⁹⁷.

196 Sobre este punto también hay distintas versiones, vease Posada-Carbó y Malamud (2005) y Casas-Zamora (2015), aunque generalmente hay acuerdo en ver relaciones y consecuencias cuando se trata del crimen organizado como financiador de partidos (Kueferschmidt 20109, IDEA 2015).

197 En sus momentos de autonomía, diseñan políticas de mercado “técnicamente puras” que “eliminan rentas”, así no hayan sido consultadas inicialmente con las elites económicas por ellas afectadas en el momento del cambio de paradigma. Sin embargo, las medidas terminan favoreciendo el empoderamiento corporativo en la medida que así cumplen con el objetivo deseado: estabilizar la economía en base a las inversiones privadas.

En suma, la concentración del poder político como rasgo general en América Latina se expresa primero en el predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo y en la autoridad del presidente y el ejercicio de autoridad discrecional. Segundo, en el predominio de los órganos tecnocráticos que operan en instancias claves del Ejecutivo, sobre todo en el aparato económico, protegidos por la autoridad presidencial, defendidos desde afuera por las corporaciones y sus gremios y los organismos financieros internacionales. Estamos por lo tanto frente a una vasta y poderosa red de poder concentrada, que al mismo tiempo aprovecha y defiende el status quo, impidiendo por lo tanto todo intento de alterarlo. Si las élites corporativas y sus operadores y aliados hablan del “cambio” se refieren a lo tecnológico, o a las innovaciones jurídicas, no al cambio en la correlación de fuerzas. Si a ello se añade, la baja institucionalidad de todo el sistema político (el Estado y los partidos), y la corrupción, las posibilidades de captura, y sus múltiples impactos negativos que empiezan con la desigualdad política de acceso e influencia, aumentan.

Sociedad civil débil

El tercer factor estructural-institucional es la debilidad (en algunos casos debilitamiento) de la sociedad civil, que se expresa tanto en recursos (escasos), organización (difíciles de construir o reconstruir), como en capacidades de movilización y articulación de redes regionales, nacionales y globales en defensa de derechos individuales y sociales (Forewaker, 2018, p. 80-83).

Considérese al respecto decisiones claves como la privatización de las empresas públicas, las reformas laborales, los salvatajes financieros, la regresividad tributaria, la apertura de los mercados, la firma de tratados de libre comercio, la libre movilidad de capitales (incluyendo el derecho de “parquearlos” en paraísos tributarios), la desregulación y, sobre todo, la convicción tecnocrática que la prioridad del Estado es la promoción de las grandes inversiones.

El concepto de sociedad civil tiene múltiples acepciones e incluye a numerosos actores sociales, incluyendo de modo importante las ONG vinculados a ellos, que cuentan con recursos y especialización en variados campos de políticas públicas (Sorj, 2007). En este trabajo la vemos como un espacio de acción popular, donde los actores sociales mayoritarios (asalariados, pobres, subordinados, excluidos) y sus aliados pueden expresarse libremente y ejercer sus derechos a reunirse, protestar y proponer. Por lo mismo, son potencialmente un factor de contrapeso (rendición de cuentas) a las elites económicas y políticas. Pueden contribuir a la legitimidad cuando aceptan los sistemas políticos y económicos, lo que no es común en América Latina (Forewaker 2018, p. 84). Si ejercen sus derechos de modo efectivo, apoyándose en sus mayores números (el factor masa o mayoría), pueden llegar a influir sobre las políticas públicas, fenómeno que es históricamente más ocasional que regular, a no ser que contribuyan a ser gobierno y fortalecerse en el poder del Estado, pero teniendo el reto de superar el patrimonialismo y el clientelismo y controlar la corrupción.

Diversos autores han teorizado al respecto. Omelyanshuk, al analizar los casos de Ucrania y Rusia, en su balance de la discusión de captura del Estado en esa región, siguiendo el enfoque estructural e institucional, que determina en su opinión lo que aquí llamados situaciones de captura corporativa, está en lo cierto cuando precisa:

(...) las variables estructurales que explican la captura del Estado como tal son: la correlación entre la concentración del poder económico y el poder político y una sociedad civil subdesarrollada (2001, p. 9).

Este tercer factor por tanto debe ser incluido, y como los otros dos anteriores requiere una explicación por las características actuales (y variaciones) que tiene América Latina pues su trayectoria es diferente a los ex países comunistas o el África (Public Protector of South Africa 2016), regiones donde también se discute la captura del Estado con mayor fuerza y donde la sociedad civil es igual de débil o más aún.

Si bien en el periodo que precede a la toma del poder populista-socialista las organizaciones y actores de la sociedad civil tienden a fortalecerse ciertos derechos (más los sociales que los individuales), incluso en estas condiciones más positivas se ha visto sujeta a formas de subordinación por parte de caudillos populares y partidos de masas, y dependientes de políticas redistributivas o de la cooperación internacional. Pero una vez que se revierte el ciclo, tiende a debilitarse y dispersarse rápidamente, pudiendo ser objeto de políticas deliberadas del Estado y la elite económica, si se ponen de acuerdo para des-organizarlos, obligándolos a sobrevivir en la informalidad o migrar hacia países que les ofrecen mejores condiciones materiales y un horizonte de estabilidad.

Una de las principales medidas que generan dispersión son aquellas que dificultan la acción sindical, que puede considerarse en América Latina como la columna vertebral histórica de la sociedad civil, al punto que allí donde existen sindicatos fuertes independientes, la sociedad civil es más activa, no solo por sus acciones sino por los apoyos que puede dar a otros grupos sociales o por su capacidad de enlazarlos en grandes episodios de movilización y hasta de cambio de gobierno.

También operan mecanismos más sutiles, pero no menos efectivos, como las cuantiosas inversiones de las corporaciones en mercadeo y la publicidad, incluyendo la omnipresencia de sus logos, que no venden ya un producto sino un modo de considerar la vida cotidiana (Klein 1999). Todo ello introduce una lógica de consumo individualista y de admiración, de dependencia psicológica, a quienes fabrican tan maravillosos productos y servicios, así no sean indispensables pues se rompe la noción de priorizar las necesidades sobre los deseos. Este tipo de acciones corporativas se han acentuado con la apertura de los mercados, los centros comerciales reales y virtuales, la creación de redes mediáticas y multimedia globales (Carroll, 2014, pp. 168-169).

En el caso de los pueblos indígenas, hoy impactados por el hambre global de materias primas y de tierras que producen las corporaciones en todos los territorios, incluso los más alejados, afectados por la privatización acelerada de sus territorios, y las concesiones a grandes empresas extractivas, las corporaciones van diseminando con ayuda de gobiernos neoliberales una determinada visión del desarrollo y la naturaleza que tiene como base romper o debilitar el comunitarismo tradicional (Gudynas, 2018). Estas precariedades son todavía mayores por razones de herencia colonial de tipo objetivo y subjetivo, donde se prioriza la visión y la cultura europea sobre la nativa con toda su carga de “modernidad” (Quijano, 2000; Merino, 2012). Aquí tampoco falta un debate en tanto numerosos autores ven los conflictos socio ambientales del siglo XXI bajo el lente de la “gobernanza”, para aprender las lecciones en diálogo e introducir mejoras institucionales, pero no cuestionan la correlación de fuerzas, tampoco se preguntan si las élites económicas y políticas sean propensas a una concertación o a la consulta previa¹⁹⁸. Este es un tema complejo, con variaciones según los países, sin embargo, la evidencia empírica indica que hay una mayor precariedad de las organizaciones y movimientos de la sociedad civil para contrarrestar el poder corporativo y ser sujetos de políticas públicas. Como rara vez los escuchan, optan por la movilización, bloqueos de carreteras y recién entonces, cuando se han agotado las vías represivas y operaciones de inteligencia público-privadas, los gobiernos optan por el diálogo, aunque todos reclamen estar comprometidos con la “gobernanza” y la “sostenibilidad” (términos que se han convertido en slogans corporativos). En toda América Latina los pueblos indígenas, incluso cuando son minoritarios, se han activado políticamente en el siglo XXI. Sus movilizaciones han comenzado a tener relevancia, a veces más que las huelgas obreras en países de baja sindicalización y alta informalidad (que son la mayoría), lo que indica nuevas formas

198 De acuerdo a Mayorga y Córdoba (2004) la gobernanza opera en la sociedad más que en el Estado donde “todos los actores se interrelacionan para tomar decisiones de autoridad y resolver los conflictos...” (p. 3).

de activismo. Pero el achicamiento de sus territorios y la necesidad de trabajo y dinero va mermando lentamente sus capacidades de movilización.

Grupos sociales defensores de los derechos de la mujer, el medio ambiente y los derechos humanos son parte importante de la sociedad civil actual, así como diversos “colectivos”, organizaciones varias de artistas o activistas. A veces están vinculados a los partidos, aunque mayormente suelen operar en redes internacionales de ONG y movimientos y organizaciones continentales, teniendo efectos en ciertos campos sectoriales, pero no siempre llegan a cuestionar el poder corporativo. A ellas se oponen fuerzas conservadores religiosas y políticas, que los ven como una amenaza al “orden establecido”, a la tradición, y, por lo mismo, convirtiendo este espacio en un escenario de disputas. Otra parte de la sociedad civil vive en la informalidad y la precariedad de ingresos, no tiene voz y siendo objeto de ofertas clientelistas por los distintos partidos para conseguir sus votos. Aquí se cumple el dicho “si no estás en la mesa, eres parte del menú”.

Este tercer factor estructural e institucional es importante en la medida que, si se mantiene o refuerza esta debilidad de la sociedad civil, es más factible para las elites cohesionadas en la cúpula, con abundancia de recursos y de intermediarios, proyectarse con ventaja al Estado, legislando y decidiendo “de arriba hacia abajo” en la sociedad de modo regular y, al mismo tiempo, evitando que haya contestación efectiva regular “de abajo hacia arriba”, vetando propuestas que limitan el poder corporativo y sus niveles de ganancia. En fin, defendiendo el status quo neoliberal y fortaleciendo la forma oligárquica de operar en el Estado.

5. Las redes

La captura se organiza y realiza a través de redes usando de diversos mecanismos, dependiendo de las coyunturas u oportunidades que

permiten acceder e influir sobre decisiones de Estado, buscando convertir esta situación en permanente.

Las corporaciones son organizaciones gigantescas complejas apoyadas en redes. Internamente, cuentan con un ejército de trabajadores y gerentes, siendo dirigidas por un grupo de propietarios y altos ejecutivos altamente educados y soberbiamente bien pagados. Los propietarios mayoritarios nombran a un directorio, por lo que pueden y suelen actuar vía las relaciones que se establecen con los directorios cruzados, cuya amplitud varía según los países, y donde también pueden participar representantes de inversionistas institucionales (fondos de inversión, bancos, fondos de pensiones) y miembros destacados de los intermediarios corporativos (abogados, contadores, consultores, *think tanks*) (Vogel, 1987).

Las redes les sirven para proyectarse a la política, en tanto las conexiones establecidas pueden activarse para coordinar elecciones y acciones con gobiernos en ejercicio. Si a ello se añade el hecho que las corporaciones pagan los servicios profesionales de intermediarios, que desarrollan una visión y experiencia de conjunto y con quienes comparten una visión elitista del mundo al servir a toda la clase corporativa, sus posibilidades de proyección a la política son incluso más potentes.

Estas afirmaciones son válidas universalmente, pues el modelo corporativo privado y el sistema de intermediación corporativa se ha homogenizado y diseminado planetariamente. Los grupos de poder latinoamericanos se caracterizan por ser menos propensos al accionariado difundido y más al mayor control accionario, incluso en tiempos de globalización intensa (Schneider, 2016). Socialmente, dada su riqueza y prestigio como “grandes familias” o “vecinos notables, los grupos y sus principales accionistas y ejecutivos cuentan con conexiones de círculos elitistas. Estas redes, que son más sociales y personales, y de vieja data, superpuesta con la de negocios, les genera una ventaja local a los capitalistas nacionales y

es conocida como la “conexión f” (*family, friends and firm*) (Ben-Porath, 1980). Las conexiones personales de altos círculos permiten desarrollar un conocimiento especializado del mundo social, los negocios y la política, y circular en espacios exclusivos donde interactúan ricos, gerentes de multinacionales, abogados, altos funcionarios del Estado, políticos y embajadores de las principales potencias. Los jefes y gerentes de los grupos tienen entonces una ventaja, el *know whom* que deviene de las redes familiares que corresponde a sociedades que valoran las relaciones cara a cara, siendo muy fuertes, por ejemplo, en Centro América (Bull, Castellaci y Kasahara, 2013, p. 273) aunque también en Brasil (Lazzarini, 2011).

Sea a través de directorios cruzados modernos o viejas conexiones con familiares y amigos, las corporaciones se apoyan en estas redes para proyectarse organizadamente a la política, o a los medios, para presionar a los políticos y hacer política, a través de contactos de alto nivel, generalmente en la sombra. Diversos estudios de captura argumentan que las posibilidades de las elites corporativas de hacer campañas mediáticas para apoyar o vetar propuestas influenciando la opinión pública depende en buena parte de las redes (Fazekas y Tóth, 2016, pp. 323-324; Cortés e Itriago, 2017; Waxenecker, 2017; Cárdenas y Robles-Rivera, 2018).

6. Los mecanismos

El poder de las corporaciones en la política se expresa principalmente a través del uso sistemático, organizado (como corresponde a un actor racional, poderoso y experimentado), y poco transparente de determinados mecanismos. Estos mecanismos de poder se utilizan repetida y secuencialmente por cada corporación, individualmente (Public Protector of South Africa, 2016; Durand, 2018), colectivamente (Innes, 2014; Durand, 2016), por sector económico, como en el caso de la captura regulatoria (Carpenter y Moss, 2013; Kwak,

2013), o incluso por la clase empresarial en su conjunto (Fairfield, 2010, pp. 37-38; Fazekas y Tóth, 2016, p. 323; Waxenecker, 2017). Todo depende de cuales sean sus intereses y niveles de riesgo, y que capacidad individual o colectiva tengan para defenderlos, si tienen que relacionarse íntimamente con gobiernos capturables y Estados porosos o gobiernos distantes y hostiles o Estados más cerrados a su influencia. Los condicionamientos estructurales e institucionales están detrás de esta influencia y sirven para cuestionar la tesis pluralista que estos instrumentos ni son tan efectivos ni les dan mayor ventaja en el proceso de toma de decisiones como sostiene Schneider, quien supone que “la democracia funciona” (2010), visión romántica que otros cuestionan y buscan desmitificar (Forewaker, 2018).

Entonces, cómo y cuándo se usan los diversos instrumentos del poder, con qué regularidad, si individual o colectivamente, si fragmentada o unitariamente (Fairfield, 2010, p. 37-38), se basa en un proceso de error y prueba. La hipótesis de partida es que, al contar las corporaciones modernas nacionales y extranjeras con mayores recursos materiales/ organizativos es una organización “lista para ser usada” (Lindblom, 1977), lo que da una ventaja de partida. Con la globalización, al operar en varios mercados, las corporaciones usan táctica y estratégicamente múltiples instrumentos de influencia directa en situaciones políticas concretas a todo nivel: nacional, regional y algunas hasta global (Fuchs, 2007).

A nivel nacional, que es el plano que nos interesa, la captura ocurre en dos momentos claves: durante la conformación de gobiernos y durante los gobiernos. La corporación moderna, como ya hemos discutido, tiene una ventaja considerable en esos momentos del ciclo frente a otros grupos sociales para generar condiciones como para lograr “dictar” leyes, “vetarlas” o “comprarlas”, e incidir en la manera cómo se interpretan o se aplican. De modo que debemos no solo identificar los principales mecanismos de poder instrumental corporativo, sino entender que se

pueden usar secuencialmente “en las distintas fases del ciclo de políticas públicas” (Fairfield, 2010, pp. 40-41), lo que requiere una estrategia de corto y largo plazo y, añadimos de nuestra parte, en las distintas fases del ciclo político/económico.

Esta proyección del dinero a la política es efectiva gracias a la experiencia corporativa como actor en la política y lo político, conocimiento que le dice cómo y cuándo usarlos para tener mayor impacto, ser más efectivo y articular las decisiones de corto y largo plazo, siendo lo último lo que importa. En el corto plazo pueden ocurrir reveses, pero en el largo plazo la cuestión es mantener las influencias a pesar de los reveses. Por eso decimos que hay un “uso sistemático”. Su *agency* no pasa solo ni principalmente por casos aislados o temporales frente a la política y lo político, sino por “juegos repetidos”, que, por ejemplo, ocurren también en una familia, facilitando manejar mejor las transacciones (Ben-Porath, 1980, p. 7). Así el actor “se hace clase”, se constituye como tal cuando “reina”. La corporación, al ocurrir resultados positivos y negativos, totales o parciales, en un periodo de larga duración, sabe que hay un determinado nivel de incertidumbre sobre las decisiones políticas (quien gana una elección y por cuánto, qué ley se aprueba o no, cómo y cuándo, cómo se aplica o no se aplica). En ese horizonte, sus estrategias, operadores directos e intermediarios de la influencia van buscando los mejores resultados, y para ello van usando distintos instrumentos combinada y secuencialmente.

Pasemos ahora a discutir el grado de visibilidad del actor. La característica principal de estas elites influyentes, como ya hemos mencionado, es la opacidad (Waxenecker, 2017, p. 44). Al operar de esta manera, reducen el riesgo de detección (Landsford y Graff, 2007 citado por Boehm, 2007). El ser *shadow elites* y el tener intermediarios con múltiples roles constituye una ventaja, pues a diferencia del lobista profesional de ayer, estos operadores pueden usar varios sombreros (lobistas, embajadores empresariales, expertos, líderes de opinión); son algo nuevo, llamado *flexelites* por Wedell (2009).

Veamos la opacidad en relación a los actores del juego de poder en las sombras. Cuando se ponen en acción los instrumentos de influencia corporativa, solo un pequeño grupo de operadores y jefes al interior de la corporación saben cómo se combinan y qué impacto tienen, de modo que ni siquiera dentro de la corporación se conoce la estrategia y la táctica. En el otro lado de la relación, el actor estatal relacionado o coludido sabe mejor que todos cómo se usan, por ser el objeto de influencia, pero por tradición e interés prefiere no hablar. El principal opera en la sombra y el agente debe mantener silencio.

Con relación a la sociedad, la capacidad de detección del juego de poder elitista depende del grado de activación de sus organismos y movimientos, aunque por lo general les cuesta trabajo detectarlos a tiempo, particularmente en América Latina, donde los niveles de opacidad son más altos, los Estados menos vigilantes y la debilidad de la sociedad civil mayor. A veces lo sospechan, desarrollan visiones conspirativas (en parte basadas en realidad, en parte imaginadas), y pueden reaccionar vigorosamente, lo que alimenta la inestabilidad política, otra consecuencia negativa de la captura del Estado. La problemática de la conspiración no es por tanto solo un elemento analítico para evitar sesgos entre científicos puros, sino parte de la realidad política que desafía la imaginación y capacidades del analista, quien debe aprender a moverse en el cuarto oscuro del poder.

De modo que, ni en la corporación y el Estado o la sociedad existe un alto grado de información y transparencia. La opacidad les permite a las élites económicas tener un mayor nivel de influencia en relación a otros actores de la sociedad civil, en la medida que sus propuestas no son retadas, pues no se decide en base a un debate público donde se presentan puntos de vista alternativos. Es un juego propio de una criptodemocracia, de una sociedad donde “reinan las corporaciones” (Korten, 1995).

Obviamente, algunos mecanismos son más opacos que otros, dependiendo de la normatividad de cada país, los niveles de asimetría informativa en el Estado y la sociedad y el modus operandi de las corporaciones. Pero el problema es más profundo. Incluso siendo visibles (por ejemplo, las reuniones entre lobistas y funcionarios, o la presencia de alguien del sector privado nombrado en un organismo regulador), queda siempre un margen de duda de si el lobbista consiguió sus objetivos, o si la puerta giratoria funcionó de acuerdo al cálculo de sus antiguos (o futuros) empleadores. Siempre se puede argumentar que el lobbista solo está brindando información, y que juega un rol positivo porque reduce la asimetría informativa, o que el funcionario actúa en función al interés público al haber cortado formalmente lazos con su antiguo empleador. Al respecto, las teorías pluralistas enfatizan la legalidad, derechos que no puede ser negado a los lobistas porque suponen que juegan con las reglas y tienen por definición buenas intenciones, pero, como veremos más adelante, los principales mecanismos de poder corporativo llevan rápidamente a discutir casos de conflicto de intereses y corrupción, lo que no sucede con el *agency* de otros actores sociales.

Makkai y Braithwaite sostienen que “la puerta giratoria es un hecho ... la cuestión es si ... lleva a la captura”, algo de lo que no está convencido, aunque tampoco descarta (p. 62). No hay relaciones causales directas, menos para todos los casos en tanto la presencia en la sala del poder no explica siempre el comportamiento. Sin embargo, la lógica ayuda a echar luces sobre la importancia de estos mecanismos, sean visibles o no, en la medida que, si las corporaciones recurren a ellos con frecuencia e incluso los usan con mayor insistencia, es porque cumplen una función clave en los procesos de influencia, así no acierten en todos los casos. Se trata de una inversión política, y esas inversiones tienen que tener tasas de retorno; si no, se suspenden. Sin embargo, no hay evidencias de que ese sea el caso.

Respecto a las situaciones de captura, que hacen a veces más o menos visibles el uso de los mecanismos, cabe decir que no es lo mismo desplegarlos cuando existe animosidad de gobiernos radicales, ánimo fiscalizador y regulatorio; que con gobiernos conservadores dispuestos a “darles confianza”, y establecer una relación cercana que les permite usar sus mecanismos en condiciones menos adversas o abiertamente favorables. Todo ello lleva a hacer un análisis situacional, siguiendo la dinámica del ciclo económico (recesión/bonanza) y político (cambio de régimen, cambio de gobierno, tranquilidad o conflicto) para detectar las particularidades de las situaciones, y los eventos que los evidencian para trazar procesos de influencia corporativa sobre el Estado (*process tracing analysis*)¹⁹⁹. Ello implica tomar en cuenta el contexto inmediato, pero también entender los factores institucionales e históricos que lo condicionan, aspecto que hemos discutido líneas arriba.

Mecanismos como el lobby pueden ser usados en la acción individual como en la colectiva. Aquí es donde entendemos, al hacer una comparación de recursos materiales (peso estructural, organización, dinero) y mecanismos (que vamos a discutir en detalle a continuación), las ventajas que tienen las corporaciones y que, dependiendo de las situaciones, pueden llegar a ocasionar formas profundas y persistentes de captura que reducen (pero no eliminan) la autonomía del Estado y que, como hemos explicado antes, dan lugar a procesos políticos que intentan generar resistencias y contramovimientos (dentro o fuera del Estado) para reducir o eliminar las formas indebidas o excesivas de influencia elitista sobre la toma de decisiones.

Los mecanismos, dependiendo de la legislación de cada país, puede oscilar entre ser perfectamente legales y legítimos, pasando por los dudosos, pero no necesariamente ilegales, hasta los claramente

199 Sobre la metodología de análisis de captura del Estado, ver Cortés e Itriago (2018).

ilegales. De allí que sea necesario distinguir desde este punto de vista a los actores, pudiendo ser corporaciones formales y corporaciones del crimen, distinción que, como hemos visto, es particularmente importante en América Latina por la presencia de las mafias en negocios ilícitos y mafias burocráticas y el impacto corrosivo que tiene en el Estado y la sociedad, que contribuye a crear “zonas grises” que debilitan la institucionalidad (Schultze-Kraft, 2016). Las primeras usan mecanismos principalmente legales y dudosos, y en algunos casos recurren a los ilegales. Las segundas usan principalmente mecanismos ilegales (soborno, violencia), pero también usan los legales en la medida que intentan aparecer como actores legítimos con empresas de fachada.

Lobby y puerta giratoria

Los principales instrumentos utilizados por las elites corporativas han sido objeto de intenso estudio por parte de los analistas de captura regulatoria, tanto en países más desarrollados como en América Latina. Destacan un par de mecanismos que sirven como “bisagra” (Cortes e Itriago, 2018) para conectar al sector público con el sector privado que se usan extensamente en América Latina: el lobby y la puerta giratoria (Garín y Morales, 2016; Castellani, 2018).

Dada su naturaleza, estos mecanismos han sido regulados. En el caso del lobby o gestión de intereses de privados para influir sobre el sector público, se intenta controlar con registros de quiénes y para qué se reúnen cuando el empresario o el gremio empresarial, y el lobbista individual u organizado (firma) contratado por el empresario o el gremio, realiza gestiones con políticos convertidos en autoridad, funcionarios públicos o congresistas. Estas medidas, según los países, vienen acompañadas de normas para regular los regalos y pagos de eventos, prácticas que son frecuentes.

En el caso de la puerta giratoria, se regula estableciendo reglas sobre la entrada y salida por parte de funcionarios públicos hacia la empresa privada (o las firmas de lobby), y de empresarios o gerentes (o lobistas de las firmas) que hacen el camino opuesto y luego regresan al sector privado. Hay normas de control de intereses cuando siendo funcionarios que pasan al sector privado, no pueden decidir sobre casos relacionados a sus familias o empresas de origen. El *cooling off period* es una norma que reconoce este problema e intenta enfrentarlo manejando el tiempo de espera para pasar del sector público al privado, que puede oscilar entre los seis meses (en los países más permisivos) hasta los seis años.

Estos dos mecanismos articulan intereses, siendo más claro el caso del lobby porque hace gestiones a nombre de un privado, mientras en el caso de la puerta giratoria solo la corporación (y el político que aprueba su presencia) sabe si efectivamente representa o favorece un interés privado particular, y/o al sector privado sectorial o de conjunto. Recordemos que no necesariamente la acción del lobista o la presencia del “embajador empresarial” lleva a decisiones, en tanto este es un proceso complejo, oscuro.

Conviene señalar para aclarar la trama relacional que son los privados los que, gracias a su poder material y su capacidad de empleo, y mundo de relaciones e influencias, hace que los lobistas estén en capacidad de ofrecer incentivos para manejar esta conexión en función a sus intereses. En el caso de la puerta giratoria, es la posibilidad de ascender en la carrera corporativa luego del paso por la función pública, o la de conseguir empleo en el sector privado en el caso de los funcionarios de carrera. Quien tiene el control de la incertidumbre sobre una posible mejora laboral y material es la corporación o sus intermediarios.

El uso regular de estos mecanismos explica el “ciclo de vida” de las políticas regulatorias, aspecto que empezó siendo discutido por Bernstein (1955). Su teoría, comprobada empíricamente por Makkai y Braithwaite

(1992), es que, a medida que pasa el tiempo el sistema regulatorio tiende a operar más en función a los intereses de la corporación. Quiere decir que hay un aprendizaje una vez que se inauguran las normas e instancias regulatorias, de modo que las corporaciones van intentando distintos mecanismos según las ocasiones que se presentan, entre los que destaca el lobby y la puerta giratoria, para lograr influencia y sostenerla en el tiempo, al punto de capturar el órgano regulatorio, que pierde su sentido del interés público, de proteger a los consumidores o la estabilidad económica-financiera de un país.

En estos casos, sea cual fuere el instrumento, se trata de una influencia unidireccional. Como bien dice Castellani, el lobby y la puerta giratoria son formas legales concebidas “como formas de articulación entre las élites económicas y políticas que están estrechamente asociadas a la captura de la decisión estatal” (2018, p. 56). Al mismo tiempo, sea en el Norte o el Sur global, este par de mecanismos se vinculan también a la corrupción (Makkai y Braithwaite 1992, Távara 2004, Boehm 2007, Dos Santos 2010).

Sin embargo, siendo complementarios, son diferentes. El lobby se hace desde afuera mientras la puerta giratoria, en el caso de empresarios o lobistas que entran al Estado, se hace desde adentro del sistema político. La puerta giratoria resuelve de manera más eficaz el problema de acceso, por estar ubicados los empresarios o sus embajadores en la silla o en el cuarto del poder donde se toman decisiones, sobre la base de personal identificado con el sector privado y el rol de las corporaciones. La puerta giratoria es más difícil que ocurra porque no es tan fácil manejar los hilos del poder para incidir en los nombramientos, a no ser que se formen estructuras de influencia que se reproducen gobierno a gobierno.

Varias distinciones comparativas deben ser tomadas en cuenta para conocer mejor estos dos instrumentos de influencia en América Latina

ligados a la captura del Estado. Primero, este par de mecanismos han sido regulados tardíamente comparado a países del Norte en tanto las primeras medidas sobre el lobby recién datan de comienzos del siglo XXI para algunos países como Perú, Chile, Brasil y Argentina (Castellani, 2018, pp. 7-8; Garín y Morales, 2016, p. 7). Segundo, en América Latina no solo ocurre retraso, o incluso inexistencia regulatoria, sino que al mismo tiempo los actores captadores tienden a operar más en la sombra, probablemente porque la opinión pública, dada su memoria histórica y percepción del presente, los ve negativamente. Tercero, el lobby y la puerta giratoria están más fuertemente vinculados a casos de corrupción. Este paso de lo legal a lo ilegal es en parte resultado de la falta de capacidad del Estado de vigilar y sancionar los posibles conflictos de intereses y las influencias privadas que generan ventajas o rentas. No sorprende por tanto la falta de estadísticas y, complementariamente, de estudios concretos sobre los lobbies y los lobistas. Cuarto, en América Latina ocurre una transición del uso del lobista individual a la firma de lobistas, generalmente empresas internacionales de “relaciones públicas” que prestan estos servicios de “gestión de intereses” y que recién aparecen cuando se desata la globalización económica. La puerta giratoria es incluso más débilmente regulada que el lobby. Sin embargo, a través del análisis de datos de funcionarios y congresistas, y sus hojas de vida y los registros de reuniones (de existir o ser públicos), se puede detectar más fácilmente, de allí que sea un tema tratado con frecuencia por los observatorios del Estado de la sociedad civil y del periodismo de investigación. Quinto, aún notando estas diferencias, el lobby y la puerta giratoria son considerados mecanismos claves de influencia desmedida en países desarrollados en países desarrollados, a juzgar por las investigaciones de Coen y Richards (2009) en Europa y las de Wedell (2009) y Sachs (2011), que, si bien no están relacionados fuertemente a casos de corrupción, si lo están sobre rentas o protecciones, beneficios varios que obtienen las corporaciones del Estado y que al mismo tiempo impiden cambios o reformas.

Financiación electoral

Un tercer mecanismo de influencia importante, relacionado a los anteriores, es la financiación electoral masiva por parte de instituciones poderosas (poderes fácticos), las corporaciones, individuos y familias ricas (Casas-Zamora, 2005; Posada-Carbo y Malamud, 2005; Petrova, 2008). Se trata de un mecanismo legal concebido como un derecho, sobre el cual, como en los casos anteriores, hay muchos peros, estando también ligado a la discusión de desigualdad de ingreso, relación con los medios, captura y corrupción. Por lo mismo, está regulado, variando según los países si el Estado da financiación pública, si las donaciones privadas son individuales o de organizaciones, si son en dinero o especie y cómo se declaran.

Esta necesidad urgente de dinero, mayor mientras más cerca estén de ganar las elecciones, genera una oportunidad de influencia a quien tiene bolsillos profundos. En los países con *ballotage* (o renovación parcial del parlamento) se necesita donaciones en dinero y especie no en uno sino en dos momentos, siendo más fuerte y urgente en la segunda vuelta. En realidad, los políticos profesionales, o los que quieren serlo, buscan fondos desde muy temprano y de manera bastante regular, anticipando la ola de gastos que se viene.

Al generalizarse las elecciones como sistema formal de rotación en los gobiernos, y al globalizarse la economía, siendo manejada principalmente por grandes corporaciones, esta oportunidad de influencia para satisfacer la sed financiera de las campañas se hace casi universal en países con sistemas republicanos liberales, que son la mayoría. En América Latina las elecciones se suceden regularmente según los calendarios establecidos desde los años 1980, siendo una región del Tercer Mundo con experiencia temprana en este campo pues se hace independiente a partir de 1820 (ha experimentado con la democracia y las elecciones por casi 200 años) y debido a sus niveles

de inequidad (Forewaker, 2017, p. 2). En los ex países comunistas europeos, también de fuerte desigualdad, y por tener elecciones libres desde la caída del muro de Berlín en 1989, al estar más concentrada la riqueza, resultan más favorable las opciones electorales con abundante financiamiento y que van contra el interés público (Cosmeo, 2008; Petrova, 2008).

Las contribuciones materiales corporativas a partidos tienden a crecer en el mundo y cabe preguntarse por qué y si es solo un problema de cubrir costos crecientes. Fuchs y Lederer en su estudio del *business power* a nivel global, afirman que la financiación electoral de las corporaciones (como el lobby) “se han expandido cualitativa y cuantitativamente” (2007, p. 5). Quiere decir que estos mecanismos funcionan bien y existen incentivos para que los actores corporativos vuelquen más recursos.

La financiación electoral bien puede ser más que un complemento, en la medida que el cabildeo y la puerta giratoria ocurren después que se comienzan a establecer relaciones en las elecciones que condicionan su uso. Hay que considerar entonces la secuencia que se establece en el uso de distintos instrumentos de acuerdo a una estrategia de todo el proceso de influencias en momentos distintos del ciclo político y del ciclo de políticas públicas. Este es una conclusión lógica para los jugadores de mayor peso y más sentido del largo plazo. Es así debido al extraordinario tamaño de sus inversiones y sus expectativas de retorno.

Stiglitz, al estudiar la conexión entre dinero y política, le concede más importancia a la financiación electoral. Afirma que existe una fuerte conexión entre el sistema regulatorio capturado “por aquellos que se suponen deben ser regulados”, y añade que el riesgo “es particularmente severo en un sistema político... altamente dependiente de contribuciones de campaña” (2009, p. 20). Castells coincide, y sostiene además que es el principio de la corrupción, siendo frecuente que las elites económicas y las organizaciones con bolsillos profundos donen fondos no declarados,

los “fondos negros”, para que los partidos lo gasten con total libertad, e incluso los financien a pesar de que pueda estar prohibido o que reciben fondos públicos, lo cual crea una relación personal entre el empresario donante y el político aceptante (2009, p. 299).

Cabe añadir otra consideración sobre los sistemas políticos que median en esta relación entre economía y política. Mientras mayor sea el número de partidos, y menores fondos públicos obtengan, mayor la dependencia de los partidos (y los candidatos) sobre el capital. Si suben los gastos de campaña, y si el sistema de partidos está más centrado en el candidato, que opera por su cuenta creando una maquinaria personal para conseguir donaciones, tendencia que hoy predomina, mayor es la dependencia. Por lo tanto, a las élites económicas se les abren más posibilidades de acceso e influencia para ellas y sus operadores e intermediarios. Si el sistema político es propenso a la corrupción, es posible que las influencias indebidas empiecen en las elecciones y cuando se deciden los cuadros de gobierno con los políticos elegidos, y siga luego cuando ocupan cargos en el Ejecutivo y el Legislativo.

Cualquier individuo pudiente puede contribuir de modo importante al partido de su preferencia para financiar sus ingentes (y crecientes) gastos de campaña, sea para llegar al Congreso o para ocupar la Presidencia. Lo mismo ocurre a nivel regional y local, dependiendo de cómo cada país se organiza en sus tres niveles de gobierno. Los individuos y familias con dinero y propiedades están particularmente motivados personalmente a participar porque la pueden perder, mantener, o acrecentar. Por lo tanto, apoyan preferentemente a los partidos y candidatos cercanos a sus ideas o intereses. Quienes mejor defienden esos intereses son los partidos conservadores, y aquellos que, por conveniencia, terminan siendo promercado, globalización económica y derechos propiedad de las elites (Cannon 2018). Este tipo de financiación electoral puede ser un factor de peso si se trata, por ejemplo, de un multimillonario, porque dota de grandes recursos a los partidos, lo que, *ceteris paribus*, puede

inclinan la balanza a favor del partido o candidato de su preferencia si sabe conseguir votos. Aquí la motivación es principalmente ideológica.

Los demás individuos o grupos sociales actúan de igual manera, pero con la diferencia que las mayorías están en otra situación: tienen más votos y menos recursos. Las elites, con menos votos y más fondos, pueden “comprar” políticos con preocupante frecuencia. Las masas cuentan más por votar por ellos, y a veces lo hacen por un candidato progresista o radical, o a quienes les hacen promesas de mejora inmediata.

Cuando se trata de corporaciones (grupos de poder económico o multinacionales²⁰⁰, también poderes fácticos externos que disponen de grandes fondos, jugadores importantes en Latinoamérica, sobre todo en países medianos y pequeños), la lógica de las donaciones no se guía tanto por la ideología, la comunidad de principios con partidos y candidatos, sino por la necesidad de influir. El gran poder económico se inclina preferentemente a los partidos con mayor posibilidad de victoria, pues de ello dependen las posibilidades de influirlos. La financiación de campañas de este tipo es pragmática. El objetivo, dada la creciente dependencia de los partidos sobre el capital, es establecer una relación cercana a alto nivel con partidos y candidatos. Lo hacen para que los favorezcan, o como “protección” para que no los afecten (Casas-Zamora, 2005), acciones que dependen fuertemente de las posibilidades de victoria electoral para controlar el Ejecutivo y de tener presencia en el Legislativo. Como el resultado de las elecciones es incierto, y las corporaciones requieren influencia en varios poderes del Estado, dado que tienen recursos, pueden “apostar a varios caballos”, con preferencia al posible ganador. Pocos jugadores que disputan el manejo del poder tienen esta ventaja, que resulta claramente de la mayor capacidad material/organizativa y

200 También los llamados poderes fácticos externos, que disponen de grandes fondos, pueden realizar fuertes donaciones utilizando intermediarios. Estos jugadores son importantes en Latinoamérica, sobre todo en países medianos y pequeños, por ejemplo, gobiernos extranjeros pro multinacionales que esperan invertir en el país.

disponibilidad rápida de dinero de las corporaciones. Aun si pierden, mantienen relaciones con partidos y personajes que tienen presencia en el Legislativo, de modo que el dinero está bien invertido.

Varias formas directas e indirectas, formales e informales, de apoyo corporativo a partidos y/o candidatos en campaña deben tomarse en consideración para entender las variantes tácticas de los donantes y la manera como juega a financiar las elecciones. Primero, si el probable ganador es considerado “enemigo del sector privado”, ello puede ser un incentivo para negar donaciones o financiarlo. Si no dan señales de acercarse o aceptar donaciones para “crear una deuda”, lo que acentúa el *threat factor*, las corporaciones y los gremios empresariales de gran empresa intervienen con todos sus recursos para oponerse vigorosamente a ellos activando su poder estructural, instrumental y discursivo. Al mismo tiempo, los grandes fondos empresariales, individuales y colectivos, se vuelcan a favor de los rivales más cercanos del partido radical. Segundo, las corporaciones como organizaciones avanzadas tienen múltiples recursos y pueden fácilmente realizar donaciones no solo en dinero sino en especie (locales, transporte, publicidad); aspecto generalmente no regulado. Tercero, pueden ofrecer o brindar empleo a familiares de políticos en sus empresas, incluso en casos menos frecuentes, hasta a los propios congresistas se les puede “poner en la planilla”, a pesar de que incurren en abierto conflicto de intereses (si los descubren, pero la probabilidad de que ocurra es baja porque la relación opera con un pacto de silencio). Cuarto, los expertos en “captura mediática” señalan que las corporaciones mantienen lazos cercanos con el poder mediático concentrando (directorios cruzados, financiación, publicidad), relación que facilita hacer campañas a su favor (Schiriffin, 2017), aspecto bastante acentuado en América Latina (Acevedo, 2017; Becerra y Mastrini, 2017), lo que permite apoyarse en esta relación para “cargar las tintas” a favor o en contra de partidos y candidatos. Quinto, las corporaciones tienen los recursos y la capacidad para formar partidos, fenómeno que se está haciendo más

frecuente en América Latina (Barndt, 2014), destacando el caso de Macri en Argentina (Stefanoni, 2018; Castellani, 2018), importante actor en el giro conservador del continente. Esta posibilidad también está abierta al crimen organizado. Sexto, dada la afinidad selectiva entre elites individuales y corporaciones con los partidos que defienden mejor sus intereses (así lo manifiesten o no en las campañas), no es infrecuente que exista un superávit de fondos, es decir, que terminada la contienda electoral sobre fondos, hecho que está regulado en algunos países.²⁰¹ Esta afirmación queda demostrada con el escándalo Lava Jato al revelarse como constructoras brasileñas en más de catorce países latinoamericanos organizaban entregas de dinero no declaradas, muchas veces en efectivo, para generar una “deuda” que luego se cobraba con contratos favorables.

Concluimos que el mecanismo de financiación electoral es más importante que el binomio lobby-puerta giratoria, no solo por que se emplean más recursos directa o indirectamente, en dinero o especie, sino porque ocurre en un momento determinante, el inicio de un gobierno o al empezar un nuevo ciclo político, donde de partida, (salvo que no logren contacto con el partido de gobierno) las elites económicas han ganado (o van o pueden ganar fácilmente) espacios de influencia a alto nivel en varias ramas (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) y niveles (nacional, regional, local).

Es a partir de este momento clave de la secuencia de influencias que luego entra en acción más fácilmente los otros instrumentos una vez formado el gobierno. Sus influencias pueden llegar al punto que la(s) corporación(es) sugieren listas de técnicos o funcionarios de empresa y sus intermediarios para ocupar cargos, o que los partidos les conceden

201 Esta afirmación queda demostrada con el escándalo Lava Jato al revelarse como constructoras brasileñas en más de catorce países latinoamericanos organizaban entregas de dinero no declaradas, muchas veces en efectivo, para generar una “deuda” que luego se cobraba con contratos favorables.

un ministerio como retribución a sus generosos aportes. Incidir en el proceso de nombramientos, sobre todo del aparato económico del Estado es clave. Ahí entra en acción la puerta giratoria. Igual sucede con el lobby. A su vez, la puerta giratoria facilita el lobby. Aunque pueden darse casos donde la gestión de intereses puede activarse después, una vez formado un gobierno, en el caso de los donantes se facilita notablemente el acceso y la influencia porque la financiación crea una “deuda” que se cobra tarde o temprano, y tiene la doble ventaja de generar formas de influencia en por lo menos dos poderes, el Ejecutivo y/o el Legislativo. Cuando las donaciones son ocultas o indirectas, sirven para horadar “túneles” ocultos que conectan los dos poderes, el privado y el público, y que se combinan con “puentes” oficiales (Oszlak, 2018, p. 19).

Sobornos y favores

Finalmente, cabe discutir los sobornos, que es un instrumento de influencia tipo túnel que puede ser usado un momento para un resultado específico de gobierno, pero que también puede ser resultado de un fenómeno de acuerdos más general, basado en una relación colusiva que empiezan con la financiación de campañas, sigue con la puerta giratoria y el lobby, y que luego puede dar lugar a arreglos de pagos ilegales cuando hay una decisión importante y urgente requerida para las corporaciones. En ese sentido, el soborno opera sobre la base de un acuerdo conspirativo manifiesto para producir un resultado concreto que beneficia a las elites económicas corporativas de modo claro y decisivo. Es por lo tanto menos ambiguo, más oscuro y más difícil de detectar, pero sensible a denuncias o revelaciones.

Para los analistas de la escuela de captura del Banco Mundial (Hellman y Kaufmann, 2001), el soborno (llamado coima, mordida, propina) es un instrumento eficaz de “compra de leyes”, sin embargo, viendo el

conjunto de instrumentos y las estrategias de influencia corporativa, se relaciona también con decisiones menos riesgosas como el “dictado de leyes”. En este segundo caso se accionan los tres principales instrumentos de influencia discutidos líneas arriba.

Para entender este instrumento ilegal debemos recurrir a las teorías de la corrupción económica, que distinguen la corrupción como extorsión estatal o iniciativa empresarial. El primer caso implica que la autoridad exige el pago a cambio de hacerles favores, que es la teoría reinante en esta materia, y que exime o relativiza la responsabilidad corporativa. Otros autores también tipifican el uso de soborno como iniciativa corporativa (Elliot, 1997). El hecho que la corporación legal tenga menores niveles de corrupción interna, a diferencia del Estado latinoamericano, hace ver la corrupción tipo soborno principalmente como una práctica iniciada en el Estado. Como en los otros casos, el soborno es regulado al ser sujeto de sanciones, tanto a nivel nacional como en el caso de empresas multinacionales que lo practican fuera de sus países de origen. Tiende a ser sancionado levemente al ser considerado un “crimen de cuello y corbata”.

Sin embargo, lo importante es que, sea cual fuere el origen, el soborno es parte de un acuerdo que involucra varias partes, por lo tanto, debe ser visto como una situación relacional, que incluye a dos actores principales y varios intermediarios. El acuerdo implica colusión, asociación para delinquir organizada, siendo un fenómeno que va más allá de la definición convencional de sobornos como un abuso de poder de funcionarios para obtener beneficios privados (Boehm, 2007, p. 12).

El soborno es distinto en tipo y grado a los favores, que se ubican en una zona gris (*legal but shady*), donde a falta de legislación, o por ser un caso más ambiguo, no es posible determinar un delito, aunque sí una trasgresión ética de ambos lados. Se trata de gastos o pagos diversos dados por la corporación a autoridades en la forma de cenas, viajes,

conferencias, regalos, o empleos a familiares o recomendados. Dada la mayor escasez de trabajos bien pagados en América Latina, y la asimetría de ingresos y oportunidades, y la vigencia de una cultura de trasgresión (Portocarrero, 2004), obtener estos favores y pedir o conseguir estos empleos de favor son una práctica relativamente común.

En suma, todos los instrumentos sean legales, dudosos o ilegales pueden verse aisladamente, pero cobran mayor sentido viéndolos relacionadamente. Las élites económicas corporativas, debido a que tienen grandes y diversos intereses en el corto y el largo plazo, recurren a múltiples formas de influencia en base a una estrategia. Dentro de este marco, el soborno y los favores pueden entenderse mejor como complemento a otros mecanismos que nacen de acuerdos una vez que se logra el acceso y se acuerda la influencia. Estos arreglos (sintomáticamente definidos en la República Dominicana como “acuerdos de aposentos”) se basan en un *quid pro quo*, que puede ser material o no, en la medida que implica logros como el apoyo político presente y futuro entre la corporación y la clase política.

Conclusiones

La captura del Estado por parte de los grandes intereses económicos, hoy representados por las corporaciones modernas, es el resultado de un proceso de influencia indebida y/o excesiva para generar políticas y manejar recursos del Estado que las fortalecen. Estas decisiones expresan una desigualdad política de acceso e influencia destinada a beneficiar a privados afectando el interés público, las oportunidades, los derechos laborales y condiciones de vida de las mayorías.

En este trabajo hemos discutido la captura económica o corporativa, un tipo que consideramos más universal y general. Es así porque se ha generado en gran parte del mundo una asimetría de poder basada en

pocos poderosos jugadores privados organizados, fortalecidos con la globalización neoliberal, que altera las relaciones de poder a favor de las corporaciones y desarrolla políticas públicas y convenios internacionales que reproducen esta asimetría, proceso que genera contradicciones y respuestas. Estas asimetrías, dado su pasado y tipo de desarrollo institucional y de crecimiento, es mas fuerte en regiones como América Latina.

La situación de captura corporativa del Estado que vuelve a expresarse con mayor intensidad América Latina durante el giro conservador que se reinicia el 2016 se basa en viejas asimetrías de poder reproducidas actualmente en condiciones de globalización y democracia, lo que nos lleva a discutir los factores históricos estructurales e institucionales que la facilitan. El análisis de las teorías de captura argumenta que es más fuerte e intensa mientras más alta sea la concentración del poder económico corporativo, más fuerte sea la concentración de poder decisonal en las elites políticas y su discrecionalidad caudillista y/o tecnocráticas, y más desorganizada y poco propensa a la movilización se encuentre la sociedad civil.

Las corporaciones modernas nacionales y extranjeras, gracias a su fortalecido poder estructural, se transforman internamente con nuevas gerencias que “cubren todos los ángulos de su accionar” y además recurren al uso de intermediarios para manejar los contextos políticamente y desarrollar su poder ideológico gracias a cuerpos profesionales de apoyo corporativo. Las élites económicas modernas han aprendido a usar sus poder instrumental y discursivo en condiciones de “juegos repetidos”, acumulando experiencia y perfeccionando estrategias de captura en el corto y largo plazo en todos los países y localidades donde invierten, manejando el contexto con nuevas iniciativas y discursos. Los grupos de poder latinoamericanos destacan por su ventaja del *know whom* y por operar en redes familiares, mientras las ETN lo hacen en base a redes de directorios cruzados y dependen más de intermediarios corporativos

para manejar un contexto que les es menos conocido. La asociación entre ambos facilita el manejo del contexto a las ETN como socios principales de capitales locales.

El poder instrumental, que es el más discutido en este trabajo por explicar la proyección al Estado, se utiliza de manera abierta y oculta, siendo más efectivo mientras más opaco sea su uso y más fuerte el pacto de silencio entre las elites corporativas y la clase política. Este poder instrumental se basa en cinco medios que le garantizan acceso e influencia para que el Estado tome decisiones que los favorecen particularmente: el lobby, la puerta giratoria, la financiación de campañas electorales y, en ciertas circunstancias, el soborno.

Cada corporación individualmente, y cada gremio empresarial colectivamente, combina el uso de estos recursos según las normas y la cultura de cada sistema político, y las oportunidades que se le presentan para actuar a partir de una estrategia de influencia. Las corporaciones del crimen siguen una lógica parecida, pero enfatizan el soborno y añaden a la lista la violencia. Ambos reconfiguran el Estado y lo hacen, mientras pueden, lo más funcional posible a sus intereses de corto y largo plazo, aunque en lucha constante con funcionarios probos o dedicados a servir el país y fuerzas políticas que desean contrarrestar estas influencias.

Este trabajo analiza los factores generales que configuran la situación de captura del Estado y los instrumentos de poder corporativos de modo general, sin considerar casos particulares ni variaciones que ocurren en los países, tarea que queda pendiente. Asimismo, se estudia un tipo particular de captura, la económica, enfocándola en quien consideramos el principal actor captor, las corporaciones, sin analizar otras formas de captura donde pesan más los actores políticos (familias, partidos, caudillos). Al analizar el rol político de las corporaciones, discutido se han discutido casos de captura regulatoria, captura mafiosa y captura mediática. Estas variantes dan cuenta de la complejidad del

fenómeno, y también indican que los actores captadores pueden operar individual o colectivamente a nivel local, influir lo sectorial o las más altas instancias del poder, tanto en el Ejecutivo como el Legislativo y el Judicial. Sobre este tercer poder del Estado queda pendiente un análisis más profundo de la manera como corporaciones lícitas e ilícitas influyen sobre él.

El análisis de los mecanismos de captura se ha centrado en el lobby, la puerta giratoria y la financiación electoral, entendiendo la corrupción como algo transversal, no limitado a los sobornos, reconociendo la existencia de zonas grises que se encuentra a mitad de camino entre lo legal y lo ilegal, pero donde al menos se puede considerar que operan en contra del interés público y la ética. Argumentamos que estos mecanismos están articulados y tienen distintos niveles de importancia, pudiendo, de acuerdo a nuestro análisis dinámico y panorámico, entenderse secuencialmente. Nuestra comprensión de los instrumentos cobra entonces nuevo sentido cuando los vemos en acción en dos momentos como parte de una estrategia de influencia de corto, mediano plazo y largo plazo: cuando se cambian los gobiernos y cuando entran a operar. Esta estrategia es necesaria para los grandes inversionistas de acuerdo al tipo, tamaño y lugar donde realizan sus inversiones, situación e intereses que los obliga a planificar y actuar políticamente con el Estado y la sociedad. Concluimos que la financiación electoral es el mecanismo más importante por iniciar la secuencia, empezar a accionar y armar redes, condicionar el uso de los otros, y debido a que puede considerarse también como el inicio de una relación colusiva que puede incorporar o derivar en elementos de corrupción, sea por iniciativa del Estado (fuertemente corrupto) o la empresa. Queda como otra tarea pendiente estudiar de modo más profundo los factores estructurales e institucionales que condicionan o facilitan la captura, las coyunturas y oportunidades de captura que se presentan, identificando las estrategias corporativas y estimar de manera más clara y concreta los costos y consecuencias que acarrea el fenómeno de captura corporativa del Estado.

Bibliografía

- Acevedo Rojas, Jorge (2017). “En política no hay vacíos: sistema de medios y sus implicancias para la democracia”. Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Alarco, Germán (2018). “Tecnocracia, modelo económico y corrupción”. *Quehacer Segunda Época* (Lima, versión digital), no. 1 (setiembre-noviembre) 2018.
- Bagashka, Tanya (2013). “Veto Players, State Capture and Corruption”. *Political Research Quarterly*, Vol. 67, No. 1, pp. 165-180.
- Banco Mundial y Vicepresidencia de la República de Colombia (2002). “Corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad: desarrollando una estrategia anticorrupción en Colombia”. Bogotá: Vicepresidencia de la República de Colombia. Versión de internet.
- Barndt, William T. (2014). “Corporation-Based Parties: The Present and Future of Business Politics in Latin América”. *Latin American Politics and Society*, vol. 56, No. 3, pp. 1-22.
- Becerra, Martín y Guillermo Mastrini (2017). “Concentración y convergencia de medios en América Latina”. *Communiquer*, No. 20, pp. 104-120.
- Ben-Porath, Yoram (1980). “The ‘F connection’: family, friends and firm and the organization of exchange”. *Population and Development Review*, Vol. 6. No. 1 (March), pp. 1-30.
- Bernstein, Marver (1955). *Regulating Business by Independent Commissions*. Princeton: Princeton University Press.
- Birle, Peter et al (2007). *Elites en América Latina*. Berlín: Instituto Iberoamericano.
- Boehm, Frédéric (2007). “Regulatory Capture Revisited: Lessons from Economics of Corruption”. Bogotá, Working Paper, ACTC, CIEP (July). Versión de internet.

- Bouwen, Pieter. (2004). "The Logic of Access to the European Parliament: Business Lobbying in the Committee on Economic and Monetary Affairs". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, No 3 (February), pp. 473-495.
- Bull, Benedicte, Fulvio Castellaci y Yuri Kasahara (2014). *Business Groups and Transnational Capitalism in Central America: Political and Economic Strategies*. London: Palgrave.
- Cameron, Maxwell (2018). "The Return of the Oligarchy in Latin America". Paper prepared for the XIV Encuentro de Derechos Humanos de la PUCP, Lima, junio 4-8.
- Cannon, Barry (2018). "Elite Theory and the 'New' Latin American Right: Reaching Beyond the Political. Paper, Department of Sociology, Maynooth University.
- Cardenas, Julián y Francisco Robles-Rivera (2018). "Networks to State Capture: Business Elite Networks and Mechanisms of Corporate State Capture in Central American Countries". Trabajo presentado al seminario internacional organizado por UNSRID (noviembre).
- Cardoso, Fernando Henrique y Enzo Faletto (1977). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Carpenter, Daniel y David A. Moss, eds. (2013). *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carroll, William K. (2014). "Whither the Transnational Capitalist Class". *Socialist Register*, pp. 162-168.
- Casas-Zamora, Kevin (2015). "Paying for Democracy". Oxford: Oxford University, ECPR Monographs.
- Castellani, Ana (2018). "Lobbies y puertas giratorias: los riesgos de la captura en la decisión pública". *Nueva Sociedad* No. 276, (agosto-septiembre), pp. 49-61.
- Castells, Manuel (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.

- Centeno, Miguel Ángel (2015). “Max Weber y el Estado Latinoamericano”, en Alvaro Morcillo Laiz y Eduardo Weisz, eds. *Max Weber en Iberoamérica*. Pp. 397-418. México: CIDE y Fondo de Cultura Económica.
- Codato, Adriano y Fran Espinoza, eds. (2018). *Elites en las Américas: diferentes perspectivas*. Curitiba: UFPR-ABEU.
- Coen, David y Jeremy Richardson (2009). *Lobbying the European Union: institutions, actors and Issues*. Oxford: Oxford University Press.
- Cole, Michael J. (2009). “Benchmarking: A Process of Learning or Simply Raise the Bar.” *Evaluation Journal of Australasia*, Vol. 9. No. 2 (January).
- Cortés, Hernán y Deborah Itriago (2018). “El fenómeno de la captura: desenmascarando el poder. Guía de análisis de la captura de políticas públicas y su efecto sobre la desigualdad”. Oxfam Intermon, Madrid.
- Comeo, Giacomo (2008). “Media Capture in a Democracy: The Role of Wealth Concentration”, *Journal of Public Economics*, Vol. 90, No. 1-2, , pp. 37-58.
- Crabtree, John y Francisco Durand (2017). *Elites del poder y captura política*. Lima: Red para las Ciencias Sociales.
- Culpeper, Pepper D. (2015). “Structural Power and Political Science in the Post-Crisis Era”. *Business and Politics*, vol. 17, No. 3: pp. 391-409.
- De Soto, Hernando (1986). *El otro sendero*. Lima: Instituto de Libertad y Desarrollo.
- Del Solar, Felipe (2008). “Transparencia, corrupción y acceso a la información pública en Chile”. En Vito Tanzi et al, *Las termitas del Estado: ensayos sobre la corrupción, transparencia y desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Domínguez, Jorge (1998). “Free politics and free markets in Latin America”. *Journal of Democracy*, Vol. 9, No. 4, pp. 70-84.

- Dos Santos, Luis Alberto (2010). “Lobby regulation, transparency and democratic governance in Brazil”. Versión de internet.
- Durand, Francisco (2017). *Los Doce Apóstoles de la economía peruana: una mirada social a los grupos de poder limeños y provincianos*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Durand, Francisco (2018). *Odebrecht: la empresa que capturaba gobiernos*. Lima: PUCP y Oxfam.
- Fairfield, Tasha (2010). “Business Power and Tax Reform: Taxing Income and Profits in Chile and Argentina”. *Latin American Politics and Society*, Vol. 52, No. 2, pp. 37-71.
- Fairfield, Tasha (2015). *Private Wealth and Private Revenue*. Cambridge University Press.
- Fazekas, Mihály y István János Tóth (2016). “From Corruption to State Capture: A New Analytical Framework with Empirical Applications from Hungary”. *Political Research Quarterly*, Vol. 69, No. 3, pp. 320-334.
- Fichter, Michael (2013). *Recasting the Die: Toward Strengthening Democratic Control of the Power of Transnational Corporations*. Berlin: FES International Policy Analysis.
- Foweraker, Joe (2018). *Demistifying Democracy in Latin America and Beyond*. New York: Lynne Rienner.
- Foweraker, Joe y Dolores Trevizo, eds. (2016). *Democracy and Its Discontents in Latin America*. New York: Lynne Rienner.
- Fuchs, Doris (2007). *Business Power in Global Governance*. New York: Lynne Rienner.
- Fuchs, Doris y Markus M.L. Lederer (2007). “Business Power and Global Governance”. *Business & Politics*, Vol. 9, No. 3, pp. 1-12.
- Fuentes-Knight, Juan Alberto (2011). *Rendición de cuentas*. Tegucigalpa: F & G Editores.
- Fuentes-Knight, Juan Alberto (2016). “State Capture and Fiscal Policy in Latin America”, paper delivered at the Centre for Latin American Studies, Oxford University.

- Garay, Luis Jorge *et al* (2008). “La reconfiguración cooptada del Estado: más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado”. Bogotá: Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia de Colombia.
- Garay, Luis Jorge y Eduardo Salcedo-Albarán (2012). “Redes ilícitas y reconfiguración de Estados: el caso de Colombia”. Bogotá: Vortex/ICTJ.
- Garín, Renato y Patricio Morales (2016). “Elites y regulación: conflictos de interés, lobby y puerta giratoria”. Santiago: Centro de Análisis e Inversión Política, documento de trabajo. Versión internet.
- Gates, Leslie C. (2009) “Theoryzing Business Power in the Semi-Periphery: Mexico”. *Theory and Society*, Vol. 38, No. 1 (January), pp. 57-39.
- Grindel, Merylee S. y John W. Thomas (1991). *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press
- Hellman, Joel y Daniel Kaufmann (2001). “Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies”. *Finance & Development*, Vol. 38, No. 3 (January).
- IDEA (2017). *Redes ilícitas y política en América Latina*. Estocolmo: Fundación Internacional IDEA. Versión internet.
- Innes, Abby (2014). “The Political Economy of State Capture in Central Europe”. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 1, pp. 88-104
- Kay, John (2015). *Other People’s Money: The Real Business of Finance*. New York: Public Affairs.
- Kaufmann, Daniel y Pedro C. Vicente (2011). “Legal Corruption”. *Economics & Politics*, Vol. 23, No. 2 (June), pp. 195-219.
- Kingstone, Peter (2011). *The Political Economy of Latin America: Reflections on Neoliberalism and Development*. New York: Routledge.

- Kingstone, Peter and Peter Rami (2018). *The Rise and Fall (and Rise Again?) of Neoliberalism in Latin America*. New York: Sage Publications.
- Korten, David C. (1995). *When Corporations Rule the World*. London: Earthscan.
- Kupferschmidt, David (2009). “Illicit Political Finance and State Capture”. Estocolmo: International IDEA, Discussion Paper (August).
- Kwak, James (2014). “Cultural capture and financial crisis”, en Daniel Carpenter y David Moss, eds. *Preventing Capture: Special Interests Influence in Legislation and How to Limit It*. Cambridge: Harvard University Press.
- Lambsdorff, J. Graf (2007). *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Laval, Christian y Pierre Dardot (2013). *La nueva razón del mundo: ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Lazzarini, Sergio G. (2011). *Capitalismo de lazos: os donos do Brasil e suas conexões*. Sao Paulo: Campus.
- Levistky, Steven y Kenneth Roberts, eds. (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lindblom, Charles E. (1977). *Politics and Markets: The World's Economic-Political Systems*. New York: Basic Books.
- Lukes, Steven (2005). *Power: A Radical View*. Second edition. New York: Palgrave MacMillan.
- Makkai, Toni y John Braithwaite (1992) “In and out of the Revolving Door: Making Sense of Regulatory Capture. *Journal of Public Policy*, Vol. 12, No. 1 (Jan-Mar), pp. 61-78.
- Manzetti, Luigi (2009). *Neoliberalism, accountability and reform failure in emerging markets: Eastern Europe, Russia, Chile and Argentina*. Pennsylvania: Penn State Press.

- Marandici, Ion (2017). *Oligarchic State Capture in Post-Communist societies*. Rutgers University, Doctoral Dissertation, Department of Political Science.
- Mayol Miranda, Alberto (2003). “La tecnocracia: falso profeta de la Modernidad”. *Revista de Sociología* (Universidad de Chile), No.17, pp. 95-123.
- Merino, Roger (2012). “The Political Economy of Indigenous Dispossession: Bare and Indispensable Lives in the Andes”. En *Critical Legal Thinking*, (October). Versión de internet
- Membreño-Cedillo, Mario A. (2007) *Qué se entiende por captura del Estado*. Tegucigalpa, Consejo Nacional Anticorrupción.
- Moreno, Juan José (2008). “Capturado por nuestra suspicacia? Algunas aproximaciones del origen desarrollo y extinción de las regulaciones”. *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 35, No. 1, pp. 9-35.
- Murphy, Richard y Sailsa Naomi Stausholm (2017). “The Big Four: A Study of Opacity”. Bruselas, GUE/GNL European Parliamentary group (July).
- Negretto, Gabriel (2002). “Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina”. *Desarrollo Económico* No. 167 (octubre-noviembre).
- North, Liisa L. y Timothy Clark, eds. (2018). *Dominant Elites in Latin America: From Neoliberalism to the Pink Tide*. London: Palgrave.
- Lazzarini, Sergio C. (2011). *Capitalismo de laços: os donos de Brasil y suas conexões*. Sao Paulo: Campus.
- López, Emiliano y Manuel Ducid (2016). “La conformación de una economía desarrollista en la Argentina post-neoliberal”. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 78, No. 2 (abril-junio), pp. 229-255.
- O’Donnell, Guillermo (1973). *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California at Berkeley.

- O'Donnell, Guillermo, Osvaldo Iazzeta y Hugo Quiroga, eds. (2011). *Democracia delegativa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Omelyanshuk, Oleksiy (2001). "Explaining State Capture and Capture Modes: The Cases of Russia and Ukraine". Budapest: Central European University paper.
- Oxfam Internacional (2018). "Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos. Resumen ejecutivo". Oxfam Internacional.
- Oszlak, Oscar (1982). "Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad Argentina". *Desarrollo Económico*, Vol. 21, No. 84 (enero-marzo).
- Oszlak, Oscar (2018). "El rol del Estado en el proceso de transformación social-ecológica de América Latina". Friedrich Ebert Stiftung, Proyecto Regional Transformación Social Ecológica, México (agosto).
- Peltzman, Sam (1976), "Toward a More General Theory of Regulation". *Journal of Law and Economics*, 19, No. 2, pp. 211-240.
- Pesic, Vesna (2009). "State Capture and Widespread Corruption in Serbia", CEPS Working Documents No. 262 (February).
- Petrova, Maria (2008). "Inequality and Media Capture". *Journal of Public Economics*, Vol. 90, (No. 1-2), pp. 37-58.
- Picketty, Thomas (2014). *El capital en el siglo XXI*. Barcelona: Paidós.
- Public Protector of South Africa (2016). "State of Capture". Johannesburg, Report No. 6 as of 2016/2017, internet version.
- Portes, Alejandro y Kelly Hoffman (2003). "The Latin American Class Structure: Their Composition and Changes during the Neoliberal Era". *Latin American Research Review*, Vol. 38, No. 1, pp. 41-82.
- Portocarrero, Gonzalo (2004). *Rostros criollos del mal: cultura y transgresión en la sociedad peruana*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales
- Posada-Carbó, Eduardo y Carlos Malamud (2005). *The Financing of Politics: Latin American and European Perspectives*. London: Institute for the Study of the Americas, the University of London.

- Przeworski, Adam e Inmanuel Wallerstein (1988). “Structural Dependence of the State on Capital”. *American Political Science Review*, vol. 8, no. 1, pp. 11-29.
- Quijano, Aníbal (2000). *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*. Buenos Aires.
- Roberts, Kenneth (2003). “Social Inequality without Class Cleavages in Latin America’s Neoliberal Era”. *Studies in Comparative Development*, vol. 36 (Winter), pp. 3-33.
- Robinson, William I. (2008). *Latin America and Global Capitalism: A Critical Globalization Perspective*. Johns Hopkins University Press.
- Robles-Rivera, Francisco (2018). “Media Capture: Elite’s Cohesion and Media Networks in Costa Rica and El Salvador”. Tesis doctoral, Departamento de Ciencias Sociales y Ciencias Políticas, Freie Universität Berlin..
- Romero, Juan José (2008) “¿Capturados por nuestra suspicacia? Algunas aproximaciones acerca del origen, desarrollo y extinción de las regulaciones”. *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 35, No. 1, pp. 9-35.
- Sachs, Jeffrey (2011). *The Prize of Civilization: Remembering American Prosperity and Virtues*. New York: Vintage.
- Sanborn, Cynthia y Felipe Portocarrero S. eds. (2008). *Filantropía y cambio social en América Latina*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico y Universidad de Harvard, David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- Sanfuentes, Andrés (1984). “Los grupos económicos: control y políticas”. *Estudios CIEPLAN* No. 15 (diciembre), pp. 131-169.
- Scherer, A. G., y Palazzo, G. (2011). “The New Political Role of Business in a Globalized World: A Review of a New Perspective on CSR and its Implications for the Firm, Governance, and Democracy”. *Journal of Management Studies*, Vol. 48, No. 4, pp. 899–931.

- Schneider, Ben Ross (2010). “Business Politics and Policy Making in Contemporary Latin America“. En Carlos Scartascini, Stein, Ernesto y Mariani Tomasi, eds. *How Democracy Works*. Pp. 217-246. Washington D.C.: Inter American Development Bank.
- Schneider, Ben Ross (2016). *Hierarchical Capitalism in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schultze-Kraft, Markus (2016). “Ordenes criminales: repensando el poder político del crimen organizado”. *Iconos* No. 55 (FLACSO Quito).
- Serrafero, Mario (2015). *Exceptocracia: confín de la democracia?* Buenos Aires: Lumiere Ediciones.
- Stefanoni, Pablo (2018). “Biblia, buey y bala ... recargadas: Jair Bolsonaro y la ola conservadora en Brasil y América Latina.” *Nueva Sociedad* No. 278 (noviembre-diciembre). Versión de internet.
- Steffan, Heinz Dieterich (s/f). *El socialismo del siglo XXI*. México. Versión de internet.
- Stigler, George J. (1971). “The Theory of Economic Regulation”. *Bell Journal of Economics and Management Sciences*, Vol. 2, No 1 (Spring), pp. 3-21.
- Stiglitz, Joseph (2009). “Regulation and Failure”. En David Moss y John Cisternino, eds. *New Perspectives on Regulation*. The Tobin Project.
- Sorj, Bernardo (2007). “Sociedad civil y Estado en América Latina”. *Nueva Sociedad* no. 210 (julio-agosto), pp. 126-140.
- Távora, Jose I. (2004) “Captura del Estado, persistencia de la corrupción y desafíos a la democracia”, trabajo presentado en el Seminario Internacional sobre “Corrupción y vicios públicos”, Casa Sur, Lima, Septiembre.
- Therborn, Goran (2015). *Los campos de exterminio de la desigualdad*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Touraine, Alan (2018). *Défense de la modernité*. Paris: Editions Seuil.

- Vogel, David (1987). "Political Science and the Study of Corporate Power; A Dissent from the New Conventional Wisdom". *British Journal of Political Science*, Vol. 86, No. 1, pp. 38-54.
- Waxenecker, Harald (2017). *Elites políticas y económicas en El Salvador: ¿captura del Estado?* Heinrich Böhl Stiftung; Ediciones Böll.
- Wolin, Sheldon (2008). *Democracia S.A.: La democracia dirigida y el fantasma del totalitarismo invertido*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Wedell, Janine R. (2009). *Shadow Elites: How the World's New Power Brokers Undermine Democracy, Government and Free Markets*. New York: Basic Books.
- Winters, Jeffrey y Benjamin I. Page (2011). *Oligarchy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wolff, Jonas (2016). "Business Power and The Politics of Post-Neoliberalism: Relations Between Governments and Economic Elites in Bolivia and Ecuador". *Journal of Politics and Society*, Vol. 58, No. 2, pp. 124-147.
- Yakovlev, Andrei (2006) "The Evolution of Business: State Interaction in Russia: From State Capture to Business Capture?". *Europe Asia Studies*, Vol. 58, No. 7 (November), pp. 1033-1056.
- Zucman, Gabriel (2015). *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Heavens*. Chicago: The University of Chicago Press

CONSENSO DE WASHINGTON, DEPENDENCIA DE MATERIAS PRIMAS, TRAMPA DEL INGRESO MEDIO, POBREZA, DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA

Humberto Campodónico

Resumen

Este artículo presenta el contexto económico dentro del cual se ha desarrollado el Perú en los últimos 30 años y busca entender los impactos sociales del crecimiento económico. Se presentan los elementos conceptuales del cambio de paradigma propuesto por el Consenso de Washington y sus determinantes económicas reales que acentuaron la ya tradicional dependencia de América Latina y del Perú en la exportación de recursos básicos.

Se analiza el súper ciclo de precios de las materias primas en el nuevo milenio lo que derivó en altas tasas de crecimiento económico y el ascenso de muchos países a la categoría de Países con Ingresos Medios Altos, lo que a su vez determina los elementos de la llamada “trampa del ingreso medio” (Campodónico, 2017), obstáculo que debe superarse mediante el paso de una economía basada en la producción de insumos —recursos básicos de escaso valor agregado— a otra basada en el aumento de la productividad para la creación de mayor valor agregado.

Asimismo, se estudia el impacto del crecimiento económico en la reducción de la pobreza y la distribución del ingreso, haciendo énfasis en las carencias de las metodologías de encuestas de hogares basadas en los ingresos personales, incidiendo en la persistencia de la pobreza vulnerable, así como la necesidad de considerar la distribución funcional del ingreso, basada en la remuneración del capital y del trabajo.

Finalmente, se incide en la necesidad de búsqueda de nuevos elementos para impulsar alternativas de desarrollo económico que tienen como eje la diversificación productiva que permita superar la dependencia de los productos básicos y la “trampa del ingreso medio” y alcanzar los objetivos de reducción de las desigualdades en nuestros países.

Introducción: El Consenso de Washington y la dependencia de los recursos básicos

Una de las características más importantes de la economía de los países de América Latina (AL) ha sido su fuerte integración al proceso de globalización de los últimos 30 años a través de una conjunción de elementos derivados de la profundización financiera, productiva y comercial. A diferencia de las estrategias de desarrollo basadas en el crecimiento del mercado interno con la política de industrialización por sustitución de importaciones con un importante rol del Estado, se

optó por una nueva estrategia basada en las normas liberalizadoras del Consenso de Washington —apertura de mercados, liberalización del sector financiero y comercial, privatización de las empresas públicas— así como en la exportación de productos básicos, es decir, de recursos naturales y de productos agrícolas con poco valor agregado.

La apertura liberal coincidió con un incremento significativo del flujo de la inversión extranjera directa, al mismo tiempo que se tejió una nueva forma de relacionamiento con los mercados de capital internacionales a través de la emisión de bonos, tanto por parte de los países como de empresas nacionales, lo que superó a los préstamos bancarios característicos de la deuda externa de la década de 1970.

Pero, sobre todo, la apertura coincidió con una gran alza de los precios de los productos básicos, el llamado super ciclo, principalmente en el sector minería e hidrocarburos, pero también en los productos agrícolas como soja y trigo. El factor determinante de esta alza fue la el masivo y fulminante proceso de industrialización de China, de la mano con su ingreso a la Organización Mundial de Comercio en el 2001.

Por ello, del 2003 al 2014 —año en que acaba el super ciclo—, la mayoría de los países de AL tuvieron el periodo de crecimiento económico más rápido desde que, a mediados de la década de 1970, terminó el boom posterior a la Segunda Guerra Mundial.

Este crecimiento aumentó los ingresos fiscales y las reservas monetarias, lo que llevó a un importante crecimiento de las inversiones públicas, sobre todo en infraestructura, en la educación y la salud, así como se realizaron avances en el campo de las tecnologías de la información y del conocimiento, aunque de menor importancia relativa. También disminuyó la pobreza y mejoró la distribución del ingreso.

Pero varios problemas subsistían, que no permitían ver todo el horizonte. En el plano económico, AL creció apoyada en su dotación de recursos

naturales, lo que se llama en economía las ventajas comparativas: productos con bajo valor agregado y muy pocos encadenamientos con el resto de la economía. Seguía predominando la heterogeneidad estructural.

A esta deficiencia se agrega otro elemento negativo: una mayor dependencia de los productos básicos para todo el sistema económico, desde el crecimiento del PBI hasta los ingresos fiscales. Si los precios bajaban, no solo disminuía el valor de las exportaciones sino también el PBI y los ingresos fiscales.

Así, nuestro estilo de crecimiento profundizó el modelo primario exportador —llamados también “extractivismo” por algunos analistas— que siempre había caracterizado a la Región. Es lo que José Antonio Ocampo ha llamado el crecimiento económico ortodoxo (Ocampo, 2012), basado en las ventajas comparativas naturales, a diferencia del crecimiento exportador asiático, basado en una conjunción de esfuerzos entre el Estado y los empresarios —los Keiretsu en Japón, los chaebol en Korea—. Así el crecimiento asiático estuvo basado en las ventajas dinámicas, es decir, creadas por ellos mismos: mucho valor agregado, patentes, industrias y otros.

Recuadro # 1

No todos los “crecimientos exportadores” son iguales

La adición del adjetivo “ortodoxo” al concepto “Crecimiento liderado por las exportaciones” busca diferenciar la estrategia seguida por la mayoría de los países de AL, de aquella, también liderada por las exportaciones, pero que implica la intervención activa del Estado, rasgo característico del Este Asiático y especialmente China en las últimas décadas.

Este tipo de intervenciones incluye las políticas industriales —o, más ampliamente, las políticas del sector productivo, ya que no se centran exclusivamente en el sector manufacturero—, las políticas tecnológicas activas, las intervenciones comerciales estratégicas, alguna selectividad en la atracción de inversión extranjera directa (IED) y el apoyo a la expansión en el extranjero de las empresas nacionales.

Puede decirse que las intervenciones —asiáticas— se centran principalmente en la mejora de la calidad de los bienes exportados, es decir, en su contenido tecnológico y su valor agregado doméstico. Por tanto, la característica esencial del crecimiento ortodoxo de la Región es que ese objetivo ha estado bastante ausente pues se apoyó mucho más en las fuerzas del mercado para garantizar un crecimiento económico dinámico. Pero estas fuerzas ofrecían menos oportunidades para la diversificación y el mejoramiento de la calidad de los productos.

Esta estrategia ortodoxa se propuso como alternativa a la ineficiencia percibida como asociada con la “Industrialización dirigida por el Estado”, que según los reformadores había estado bloqueando no sólo la eficiencia estática sino también el cambio técnico y, por tanto, el crecimiento económico.

Ya está claro que los problemas generados por los patrones de especialización de AL llevaron a un crecimiento poco sólido, así como a una baja performance productiva. Los problemas asociados incluyen una prematura desindustrialización y el abandono de las políticas del sector productivo.

Como ha dicho Cepal, la brecha tecnológica se ha ampliado, no sólo en relación con las economías dinámicas de Asia. Esto se refleja en una menor proporción de las industrias intensivas en ingeniería, en los magros recursos para la investigación y desarrollo y una ausencia casi total de patentes, en comparación con las economías asiáticas.

Fuente: Ocampo (2012).

1. La singularidad del caso peruano: reformas de primera generación pero no de segunda

Si bien la mayoría de los países de la Región adoptó las políticas del Consenso de Washington al inicio de la década de 1990 —Fernando Collor en Brasil seguido de Fernando Henrique Cardoso, Carlos Salinas de Gortari en México, Alberto Fujimori en Perú, Saúl Menem en Argentina, Gonzalo Sánchez de Losada en Bolivia, Carlos Andrés Pérez en Venezuela, mientras que Chile comenzó antes, durante Pinochet—, no todos lo hicieron con la misma intensidad ni, tampoco por el mismo lapso de tiempo.

En algunos países hubo reformas constitucionales que los alejaron de ese paradigma, comenzando por Venezuela en 1998 y Bolivia y Ecuador en la segunda mitad de la primera década del nuevo milenio (Campodónico, 2016). Argentina cambió de rumbo con la crisis del 2001 y Brasil hizo lo mismo en el 2003. En Colombia y Chile si bien se mantenía un modelo neoliberal, éste era más pragmático y combinaba elementos de balance entre el mercado y Estado, lo que es particularmente notorio en el caso de las empresas estatales.

No sucedió lo mismo en el caso peruano, donde la primacía del modelo neoliberal se mantiene hasta hoy, con un fuerte consenso de la clase política y empresarial, así como de medios periodísticos y académicos. Esta primacía se trasladó en parte a sectores de la población que, en muchos casos, criticaron la participación del Estado en las actividades económicas²⁰².

202 En lo que sí coincidieron los gobiernos —de distintos signos políticos y económicos en la Región— fue en continuar con la explotación de los productos básicos. Algunos analistas dijeron que los países de la Región habían pasado del Consenso de Washington al Consenso de los Commodities (Svampa, 2013).

Hay diversas explicaciones sobre esta particularidad, las mismas que aluden a factores que tienen una gran relevancia y se remiten al carácter del gobierno militar (1968-1980) que llevó a cabo, la reforma agraria más radical del continente, la expropiación de propiedades extranjeras en diferentes sectores: petróleo, minería, y telecomunicaciones, entre otras. Más adelante, durante el primer gobierno de Alan García (1985-90) se aplicaron políticas heterodoxas, se limitó el pago de la deuda externa al 10% de las exportaciones y hubo una tentativa fracasada de estatización de la banca, todo lo cual desembocó en la hiper inflación de 1988-1990.

Aparte de los temas económicos hubo fenómenos políticos de la más alta importancia, como la aparición de Sendero Luminoso en 1980 que dio lugar a un conflicto armado interno que provocó 60 mil muertos y que solo fuera derrotado en 1992. A esto se agrega la caída del Muro de Berlín en 1989 y la desintegración de la Unión Soviética en 1990-1991, que desprestigiaron el rol del Estado.

Durante el gobierno del Presidente Fujimori, luego de la derrota de Sendero Luminoso y el fin de la hiper inflación, las ideas neoliberales del Consenso de Washington se plasmaron en las reformas de primera generación, es decir reformas con un contenido fuertemente economicista. La Constitución de 1993 otorgó autonomía al Banco Central de Reserva y se fortalecieron las actividades de recaudación tributaria a cargo de la Sunat, con énfasis en la recaudación de impuestos indirectos. Pero, sobre todo, se otorgaron poderes discrecionales al Ministerio de Economía y Finanzas, encargándole el manejo de la economía y poderes por encima de todos los ministerios, tomando las decisiones de inversión, pues se disolvió el Instituto Nacional de Planificación.

Asimismo, el capítulo económico de la Constitución de 1993 legitimó la posición de dominio empresarial en el mercado —solo se prohíbe el abuso de la posición de dominio, Artículo 61—, la subsidiariedad de la actividad empresarial del Estado —Artículo 60—, el igual trato para el capital extranjero y nacional —Artículo 63—, así como los contratos ley, que garantizan la estabilidad jurídica, pues solo pueden ser modificados por acuerdo entre las partes —Artículo 62—.

En esos años muy poco se avanzó en la reforma de la administración de justicia, del sistema educativo y salud. Sí se crearon programas sociales, sobre todo para mitigar los ajustes económicos orientados a terminar con la inflación y proceder a la reactivación de la economía.

La reforma del Estado de los años noventa tuvo como eje la reducción del tamaño del Estado, tanto a nivel de instituciones como del tamaño de la administración pública. Se desactivó el Instituto de Administración Pública (INAP) y se concertaron con el Banco Interamericano de Desarrollo diversos planes para proceder a despidos masivos, algo que finalmente no se llegó a concretar (Cortázar, 2002).

Durante los años noventa la reforma de las instituciones y la creación de entidades nuevas, se concentró en aquellas que se consideraron indispensables para el funcionamiento del libre mercado. Entre ellas, destacan la creación del Instituto para la defensa de la competencia y la propiedad intelectual (Indecopi) así como los organismos reguladores de los servicios públicos privatizado, como la SUNASS —agua potable—, Ositrán —transportes— y Osiprel —telecomunicaciones—.

Después de la caída del régimen de Fujimori se abrió paso la discusión sobre las reformas de segunda generación. Durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) se inició el proceso de descentralización. También hubo varios planes para reformar la carrera pública de manera que se defina por meritocracia —asciende el mejor y no el “preferido”

por el jefe— y homologación de sueldos y salarios —“a igual trabajo, igual salario” —. Pero dicha reforma no prosperó y, según un estudio del BID, Perú estaba en el último lugar, detrás de Bolivia, Guatemala y Ecuador.

En el año 2008 se creó la Autoridad del Servicio Civil (Servir) con el objetivo de implementar la Reforma del Servicio Civil para modernizar la función pública. Se planteó un servicio civil meritocrático, flexible y con altos niveles de eficiencia. Ha habido algunos logros, sobre todo en la formación de cuadros gerenciales. Pero hasta hoy esa meritocracia no se alcanza.

En síntesis, las reformas de segunda generación no ocuparon un lugar destacado y el crecimiento económico se caracterizó por el llamado piloto automático, es decir, la obediencia a las reglas del mercado, es decir, continuó la primacía de las reformas “economicistas” de la primera generación.

Como se pensaba que las condiciones económicas externas seguirían favorables por muchos años, los beneficios del crecimiento económico impulsarían a los distintos sectores del aparato productivo y, también, “chorrearían” hacia abajo —“trickle down”, en inglés—, con lo que con poco a poco se irían solucionando los problemas sociales.

Esto es, por lo menos, el discurso oficial. En la práctica, las políticas económicas incluyeron importantes exoneraciones tributarias y leyes “a la medida” que beneficiaron a determinados sectores económicos, entre ellos el minero y la agroindustria. Asimismo, durante el régimen de Fujimori, así como todos los gobiernos posteriores hasta la fecha, hubo una enorme corrupción que implicó a funcionarios del gobierno, empresas extranjeras, empresas privadas nacionales, así como al Poder Judicial,

2. La trampa del ingreso medio

A inicios del nuevo milenio la mayoría de los países de América del Sur pertenecían a la categoría de Ingresos Medianos Bajos, tal como la establece el Banco Mundial, es decir, tenían ingresos anuales promedios per cápita entre 1 000 y 4 500 dólares. Cabe destacar que los países de ingresos bajos, que son aquellos que perciben menos de US\$ 1 000 per cápita en promedio anual²⁰³.

Pero esto cambió para muchos países debido al super ciclo de las materias primas, pues muchos países ascendieron a la categoría de Ingresos Medianos Altos (IMA), que se sitúan entre 4 500 y 12 000 dólares de ingreso promedio per cápita. Así, por ejemplo, Brasil reingresó a la categoría de IMA en el 2006 —había salido de ella en el 2002—. Colombia, Perú y República Dominicana entraron a IMA en el 2008, mientras que Ecuador llegó en el 2010 y Paraguay en el 2014. Los más “veteranos” en la categoría IMA son Uruguay (1987), México (1990), Argentina (1991), Chile (1993) y Costa Rica (2000). Cabe resaltar que Chile y Uruguay en el 2012 entraron a la categoría de Ingresos Altos —más de 12 000 dólares de ingreso promedio per cápita—, siendo los únicos de la región en esa posición.

Así, tres de los cuatro países alto andinos están en la categoría IMA: Colombia (5 890), Ecuador (5 920) y Perú (5 960). Solo Bolivia permanece en la categoría de ingresos medianos bajos (3 130) pero ha avanzado bastante en los últimos años pues triplicó su ingreso: del 2005 al 2012 pasó de 1 030 a 3 130 dólares per cápita.

203 Esta medida no toma en cuenta la distribución del ingreso dentro del país. Por tanto, puede dar una apreciación sesgada de la verdadera situación económica y social. Otra crítica es que el PBI de un país con abundantes materias primas —por ejemplo, Venezuela y Arabia Saudita con el petróleo— puede estar fuertemente influenciado por sus precios. Cuando hay un boom de precios, el PBI aumenta y también lo hace el ingreso promedio per cápita. La situación se invierte cuando los precios bajan.

Aquí es donde se inserta la llamada “trampa del ingreso medio”. Esta “trampa” se produce, justamente, porque los países de IMA tienen salarios que son demasiado altos para ser competitivos a nivel mundial en la manufactura básica que depende de salarios bajos, como por ejemplo la industria textil y actividades manufactureras con bajo grado de elaboración. Sin embargo, no tienen la capacidad tecnológica, el capital humano y las instituciones necesarias para elaborar productos más sofisticados para competir con los países avanzados de Ingresos Altos.

Por tanto, muchos países de IMA no han hecho la transición del crecimiento liderado por las ventajas comparativas estáticas —basadas en la dotación natural de factores, como los productos básicos— al crecimiento impulsado por las ventajas comparativas dinámicas, donde se pone el acento en la mejora de la calidad de los bienes exportados, es decir, en su contenido tecnológico y su valor agregado doméstico.

Según el Banco Mundial, en los últimos 65 años, solo 13 de 101 países IMA pasaron a ingresos altos (Banco Mundial, 2015). Agrega que “las políticas que llevaron al Perú a formar parte de los países IMA no son aquellas que lo llevarán al nivel de Ingresos Altos”. También dice el trabajo mencionado que si el Perú quiere entrar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), tiene que duplicar su actual PBI per cápita anual de US\$ 6 370, para lo cual deberá crecer 12 años al 6% anual.

Esa es, en concreto, la “trampa del ingreso medio”. Por tanto, es clave la comprensión de que no se puede continuar con una dependencia exportadora de materias primas —de bajo nivel de elaboración— superior al 50% del total de exportaciones. Dicho de otra manera, en esos países la diversificación productiva es muy poca o casi inexistente. Se debe superar, entonces, el patrón de crecimiento actual liderado por los insumos —es decir por la dotación natural de factores, por ejemplo, materias primas o producción agrícola de banano, café y soya— para

lograr un patrón de crecimiento impulsado por el aumento de la productividad, lo que lleva a la necesidad de diversificar las actividades productivas basadas en la creación de mayor valor agregado.

3. Pobreza y Distribución del Ingreso

Desde principios de la década de 1990, cuando la región salía de la década perdida por el pago de la deuda externa, los organismos multilaterales dejaron de lado las categorías económicas de medición del nivel de empleo y la distribución del ingreso para reemplazarlas con una nueva medición: la pobreza monetaria.

Poco a poco en la Región se estandarizó la medición de la pobreza con la metodología de los ingresos monetarios: se define como pobres a aquellos hogares cuyos ingresos no alcanzan para cubrir la llamada “canasta de pobreza”, que contempla la obtención de ingresos por parte de las familias para satisfacer necesidades mínimas de alimentación, vestido, vivienda y educación, principalmente.

Las críticas a esta metodología son diversas. Una es que los umbrales de la canasta de pobreza están fijados de manera arbitraria —son muy bajos— y, por ello, la cantidad de personas *no pobres* estaría claramente sobrevaluada. Dicho de otra manera, si una familia tiene los ingresos suficientes para adquirir esa canasta —con un umbral bajo—, entonces ya no es pobre.

Es por ello que se plantea utilizar otros indicadores, como las necesidades básicas insatisfechas (NBI), el contenido calórico de la alimentación, la proliferación —o no— de la anemia y, sobre todo, la metodología del enfoque multidimensional de la pobreza, ya que éstos pueden captar de mejor manera los efectos e impactos del crecimiento económico en la disminución de la pobreza.

Al mismo tiempo, muchos países de la Región impulsaron programas de compensación social de alivio a la pobreza, bajo diversas modalidades. Una de ellas son los programas de transferencias gubernamentales condicionadas a los sectores pobres y, sobre todo, de extrema pobreza, destacando las transferencias a ancianos, la educación y salud de los niños y madres gestantes²⁰⁴. Estos programas son importantes para el alivio de la pobreza y de hecho tienen impactos positivos en los sectores de pobreza extrema. Sin embargo, si no existen oportunidades de empleo que permitan empleos o ingresos alternativos, cualquier disminución de dichas transferencias tendrá un impacto negativo en los niveles de medición de la pobreza.

Dicho esto, es importante anotar que en casi todos los países de la Región, la pobreza disminuyó de manera notable durante los años del super ciclo de las materias primas, sobre todo desde 2003 hasta el 2014. Pero desde el 2015 en adelante, se ha revertido la tendencia, aunque no de manera brusca.

Dice la Cepal (2019b, p. 20):

“Desde el 2002 las tasas de pobreza y pobreza extrema de la Región se redujeron considerablemente, siendo en el 2014 de 27.8% y 7.8%, respectivamente. Pero desde 2015 y 2016 se registraron incrementos sucesivos de ambas tasas. Las cifras de 2017 muestran un incremento adicional de la pobreza extrema, mientras que la tasa de pobreza no presentó variaciones respecto

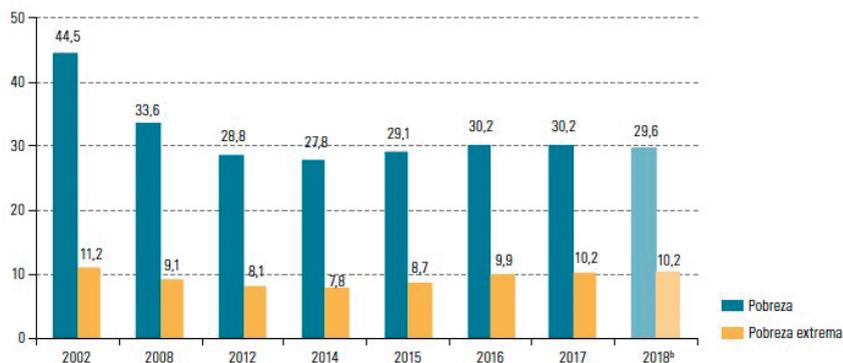
204 “Las pensiones y transferencias también cumplieron un papel significativo en la disminución de la desigualdad de ingresos, particularmente en el caso de los estratos de menores ingresos. Esto muestra la importancia de las redes de protección social que se ampliaron y fortalecieron en América Latina a partir de comienzos de la década de 2000 para contener deterioros distributivos y, en los años más recientes, para evitar mayores retrocesos en la lucha contra la pobreza. Entre esos instrumentos destacan las transferencias monetarias y las pensiones no contributivas dirigidas a las familias de menores recursos, las que, en algunos casos, son complementadas por las remesas de trabajadores migrantes” (Cepal, 2019a, p. 17).

del valor registrado en el año anterior. Para 2018 se espera que el crecimiento del PIB contribuya a una ligera reducción de la tasa de pobreza y una mantención de la tasa de pobreza extrema”.

Gráfico 1

América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema, y personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 2002-2018^a
(En porcentajes y millones de personas)

A. Porcentajes



Fuente: Cepal (2019b).

Y agrega:

“Esto constituye un llamado a desarrollar y fortalecer las políticas públicas de protección social y en el ámbito del mercado de trabajo, abarcando fundamentalmente medidas de inclusión social y laboral, y políticas redistributivas en materia de ingresos. Es necesario redoblar esfuerzos para avanzar en la promoción de empleos de calidad y en la construcción y expansión de sistemas de protección social integrales y efectivos, que fortalezcan la capacidad de contar con los recursos necesarios para una vida digna del conjunto de la población” (Cepal, 2019b, p. 20).

De esta manera se confirma que la dependencia de la Región en los precios de los productos básicos tiene como consecuencia la fragilidad del crecimiento económico, lo que impacta en la pobreza, debido a la fuerte variabilidad/volatilidad de los mismos. El desafío es, entonces, buscar bases sólidas para el crecimiento de manera a lograr una sostenibilidad de mediano y largo plazo. En esa línea, debemos analizar si las políticas económicas han llevado a cabo programas que impulsen y sustenten la puesta en marcha de nuevos motores de crecimiento económico, distintos a las actividades extractivas. Ese es el lugar de una política económica que apunte al crecimiento con empleos en los sectores productivos, antiguos y nuevos, lo que aumenta la masa salarial y, a la vez, tiene incidencia en la reducción de la informalidad.

3.1 *Vulnerabilidad de la Pobreza y Clase Media*

Debido a la disminución de la pobreza del 2002 al 2014, muchos analistas afirmaron que la clase media se había incrementado en la Región, superando incluso el 50% de la población. Estas afirmaciones muchas veces partían de una premisa simple: todos aquellos no pobres, es decir, aquellos cuyos ingresos alcanzan para cubrir la canasta básica de pobreza ya forman parte de la clase media.

Sin embargo, los estudios postsuper ciclo revelaron la fragilidad de esa nueva definición de clase media: muchos “no pobres” estaban en realidad muy cerca de la línea de pobreza monetaria y podían volver a ser pobres si el crecimiento económico se estancaba o se reducía. Esto comenzó a manifestarse desde el fin del super ciclo, cuando el crecimiento económico se situó en niveles del 2% o 3% para el conjunto de la Región.

Es aquí donde se insertan los estudios sobre la llamada “vulnerabilidad de la pobreza”, sobre todo de la Cepal y el BID. Dice la Cepal:

En las últimas décadas, muchas personas y familias han logrado salir de la pobreza en América Latina y el Caribe (ALC). Sin embargo, una proporción significativa de estos “no pobres” sigue ostentando ingresos levemente superiores a los límites definidos por las líneas de pobreza y, por lo tanto, se encuentran en una situación de vulnerabilidad y pueden volver fácilmente a situarse por debajo de la línea de la pobreza (2016a, p. 92).

Para poder captar la vulnerabilidad de la población que ha salido de la pobreza pero que podría volver a ella, la Cepal ahora clasifica a la población a partir de sus ingresos, pero que ahora son expresados en grandes cortes de líneas de pobreza. Desde el Panorama Social de América Latina 2009, la Cepal ha ordenado a la población en cuatro categorías de ingresos per cápita con respecto a la línea de pobreza:

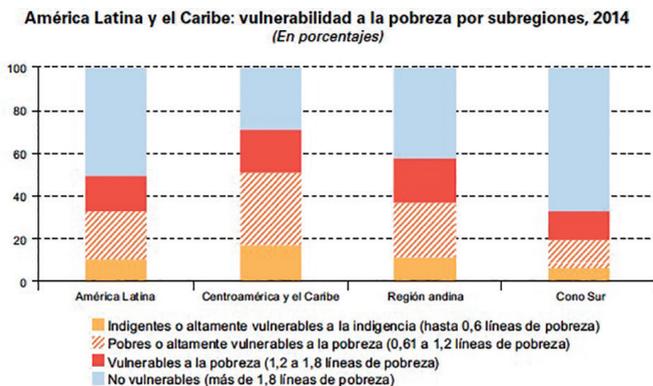
1. hasta 0,6 veces la línea de pobreza —definidos como “indigentes y altamente vulnerables a la indigencia” —
2. entre 0,6 y 1,2 veces —“pobres y altamente vulnerables a la pobreza” —
3. entre 1,2 y 1,8 veces —“vulnerables a la pobreza” —,
4. por encima de 1,8 veces la línea de pobreza —“no vulnerables” —.

Aunque la selección de los límites de las cuatro categorías poblacionales sea arbitraria, esta metodología permite visibilizar la cantidad de población que vive en situación de indigencia, pobreza o de “vulnerabilidad al empobrecimiento” en los distintos países de América Latina.

Así, si en determinado país un “no pobre” es aquel que gana 1 000 pesos, solo se le considera *no vulnerable* a la pobreza si tiene un ingreso de 1 800 pesos —1,8 veces la línea de pobreza—. Por debajo de 1,8 veces, esa persona es vulnerable a la pobreza.

De acuerdo con el informe anual de la Cepal (2014a), *Panorama Social*, en el año 2014, en la Región Andina cerca del 57% de la población es al menos vulnerable a la pobreza y más del 70% presenta vulnerabilidad en América Central y el Caribe (ver Gráfico 2).

Gráfico 2



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

Fuente: Cepal (2016), *Horizontes 2030*, p. 120

La situación es distinta en el Cono Sur, donde más del 60% de la población es considerada como no vulnerable (Cepal, 2016b, p. 120). Solo en seis países —Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay— la población no vulnerable correspondía a más de la mitad de la población.

El estancamiento de la reducción de los niveles de pobreza, reseñado en el acápite anterior, ha hecho necesario analizar las incidencias del empleo adecuado para reducir los niveles de pobreza porque con una relación salarial estable los ingresos son más previsibles. Es por eso importante la diversificación productiva, lo que veremos más adelante.

4. Desigualdad y Distribución del Ingreso

En los últimos años ha crecido la preocupación por el aumento de la desigualdad lo que está claramente explicitado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030 de las Naciones Unidas (ONU). El Objetivo 10 plantea reducir la desigualdad dentro de los países y también entre todos los países. Para la ONU no solo se debe reducir la desigualdad en la distribución de los ingresos sino también las desigualdades de género, edad, discapacidad, orientación sexual, raza, clase, origen étnico y religión.

Dice la ONU que la desigualdad de ingresos está en aumento: el 10% más rico de la población se queda hasta con el 40% del ingreso mundial total, mientras que el 10% más pobre obtiene solo entre el 2% y el 7% del ingreso total. Esto debe corregirse no solo por el derecho humano a la igualdad sino también porque impide el desarrollo económico. Agrega la ONU que la desigualdad económica es impulsada en gran medida por la propiedad desigual del capital. La ONU constata que, desde 1980, se produjeron grandes transferencias de la riqueza pública a la privada en casi todos los países.

Autores como el Premio Nobel Joseph Stiglitz (2012) y el economista Thomas Piketty (2014) afirman que las desigualdades de ingresos amenazan el desarrollo social y económico. Según Stiglitz, esto se debe a que los ingresos se concentran en los sectores más pudientes —el 10%, e incluso el 1% de la población con mayores ingresos—, lo que funda una débil demanda debido a que la mayor parte de sus necesidades ya están satisfechas.

Lo opuesto sucede con los deciles más pobres de la población: buena parte de sus necesidades no están satisfechas motivo por el cual su propensión al consumo es mayor. Pero no pueden satisfacer sus necesidades debido a su baja participación en la distribución de los ingresos nacionales. Esta es

una de las causas de la caída en el crecimiento económico. Este traslado de la renta de abajo hacia arriba —*trickle up*— reduce considerablemente el consumo porque la propensión al consumo de los deciles más altos es mucho menor —en relación a sus ingresos— que aquel de los deciles más bajos. Además, su tasa de ahorro es mucho mayor —entre 15% y 25% de sus ingresos totales—, ya que la mayoría de sus necesidades ya están satisfechas.

Corolario: al trasladar la renta hacia arriba y al disminuir el consumo baja la demanda de bienes y servicios y aumenta el desempleo, lo que a su vez hace que aumente la desigualdad y se reduzca aún más el consumo.

La principal tesis de Piketty es que existe una tendencia en el capitalismo a la concentración de la riqueza, lo que implica que la desigualdad de los ingresos es un fenómeno estructural. Esta tendencia no se puede corregir en el marco de la economía del libre mercado, por lo que es importante que se implementen políticas públicas para corregir la desigualdad.

Resumiendo, la igualdad no solo favorece la eficiencia de la oferta sino que genera efectos positivos sobre la demanda efectiva. En efecto, una mejor distribución del ingreso facilita la expansión de la demanda e impulsa una estructura productiva cada vez más diversificada y competitiva. Dice la Cepal:

Los avances hacia la igualdad de medios, derechos, oportunidades, capacidades, autonomías y reconocimiento son condiciones necesarias para lograr los acuerdos sociales indispensables a nivel nacional e internacional para transitar hacia un estilo de desarrollo sostenible, que viabilice y compatibilice el crecimiento económico en el largo plazo, el desarrollo social y del medio ambiente (Cepal, 2019b, p. 37-38).

4.1 La desigualdad personal del ingreso según las Encuestas de Hogares

En este acápite analizamos brevemente la desigualdad en la Región que, como es conocido es la más desigual del mundo. Como se sabe, el Índice de Gini calcula la desigualdad de ingresos que existe entre los ciudadanos de un país. El valor del índice de Gini²⁰⁵ se encuentra entre 0 y 1. La máxima igualdad es igual a 0 —todos los ciudadanos tienen los mismos ingresos— y 1 la máxima desigualdad —todos los ingresos los tiene un solo ciudadano—.

El Índice Gini se calcula con la información de las encuestas de hogares, las mismas con las cuales se calcula el índice de pobreza monetaria. En el acápite anterior, habíamos analizado las críticas a estas encuestas debido a los bajos umbrales para determinar la canasta de pobreza, así como la necesidad de establecer otros indicadores como las necesidades básicas insatisfechas, los niveles de anemia y el enfoque multidimensional de la pobreza.

Aquí agregamos una más: si bien las encuestas de hogares pueden servir para la medición de la pobreza —a pesar de las críticas—, no sucede lo mismo con la medición de los índices de desigualdad, pues éstos no se deberían calcular a partir de los ingresos de las personas individuales, sino tomando como base la remuneración que perciben, ya sea las ganancias que perciben los propietarios de los bienes de capital, ya sea los ingresos de los trabajadores asalariados. *A esto se le llama distribución funcional del ingreso, lo que veremos más adelante.*

Quizá la crítica más importante a las encuestas de hogares, también

205 El método Gini está basado principalmente en la Curva de Lorenz, una representación gráfica que permite visualizar la renta de las personas en un país. Lorenz plantea una relación directa entre dos variables: los porcentajes de población con los porcentajes de renta. Cada uno de ellos se ubica en uno de los ejes del plano y la curva resultante es la evolución del ingreso.

llamadas encuestas autogeneradas, es que éstas subestiman frecuentemente la data de los niveles de ingresos de los estratos más altos de la sociedad, debido a que la mayoría de ocasiones, las preguntas no son contestadas adecuadamente, ya que estos estratos tienden constantemente a declarar ingresos menores de aquellos que en realidad perciben. Por ello son, además, inconsistentes con las cifras de crecimiento macroeconómico²⁰⁶.

Dicho esto, veamos las estadísticas oficiales basadas en las encuestas de hogares, a partir de la data consignada en el Informe anual “Panorama Social de América Latina” de la Cepal. Allí se afirma que la distribución de los ingresos personales disminuyó en la Región desde inicios de la década de los años 2000 hasta el 2017 (ver Gráfico 3), pues el Índice de Gini promedio cayó de 0,543 en el 2002 a 0,466 en el 2017 según la Cepal²⁰⁷, que remarca también que hay notables diferencias entre los países.

A pesar de esa reducción, la Región sigue siendo la más desigual del mundo, por sobre el África Subsahariana —la segunda región más desigual—, y presenta un Índice de Gini promedio casi un tercio superior al de Europa y Asia Central, que tienen Índices de Gini de 0,35 a 0,40. La diferencia es apreciable.

El problema es que, otra vez, debido al fin del super ciclo de las materias primas, la reducción del Índice Gini ha disminuido considerablemente

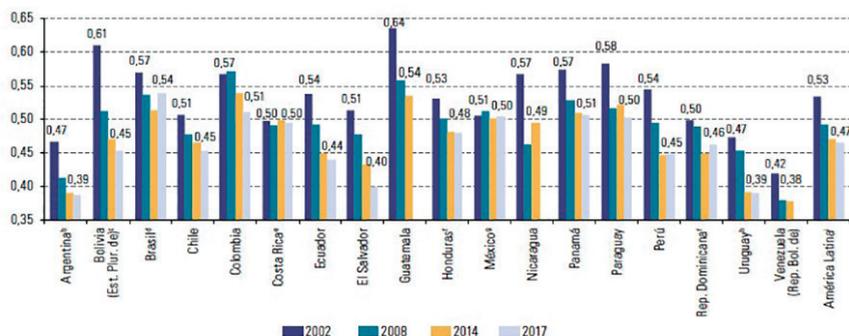
206 “Sin embargo, el principal problema con las encuestas de hogares es que, por lo general, se basan completamente en información declarada por los encuestados sobre sus ingresos y riqueza. Como consecuencia, estas encuestas no representan de manera adecuada los niveles superiores de ingresos y riqueza, y por lo tanto la desigualdad general. Esto también puede contribuir a grandes inconsistencias entre el crecimiento macroeconómico (registrado por las estadísticas del PIB) y el crecimiento de los ingresos de los hogares (tal como se registra en las partes inferior y media de la distribución), lo que lleva a una falta de confianza en las estadísticas económicas”, (World Inequality Report, 2017, p. 29).

207 Ver Cepal (2019a, p. 17).

en los años recientes: “entre 2002 y 2008 la disminución anual promedio fue del 1,3%; entre 2008 y 2014, del 0,8%, y entre 2014 y 2017, del 0,3%” (Cepal, 2019b, p. 17). Este estancamiento es motivo de preocupación, la cual se acrecienta cuando se analiza la distribución funcional del ingreso.

Gráfico 3

América Latina (18 países): índice de desigualdad de Gini, 2002-2017^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). Las cifras por países representadas en el gráfico pueden verse en el cuadro I.A1.1 en el anexo del capítulo.

Fuente: Cepal (2019b, p. 39)

4.2 Los aportes de la distribución funcional del ingreso

Como hemos visto, las encuestas de hogares tienen serios problemas para medir la desigualdad de ingresos pues sus resultados subestiman los ingresos de los estratos altos. Para acercarnos a la distribución funcional del ingreso se pueden utilizar fuentes estadísticas alternativas.

El Informe 2018 sobre la Desigualdad Global²⁰⁸ lleva a cabo esa corrección mediante la combinación de distintas fuentes disponibles — cuentas nacionales, datos fiscales y de riqueza, encuestas— en los países

208 Ver World Inequality Lab (2017).

—que abarcan períodos de hasta doscientos años para algunos países— de manera consistente y sistemática.

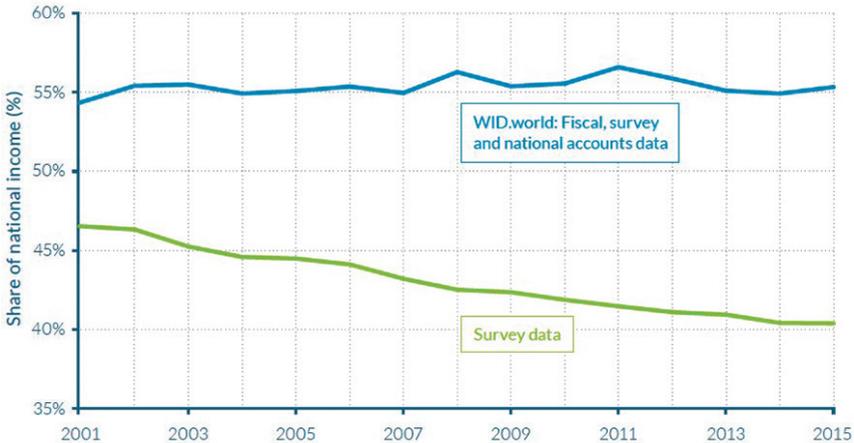
La incorporación de las fuentes mencionadas nos acerca a la distribución funcional del ingreso, la misma que está ligada a las remuneraciones que reciben, tanto el capital como el trabajo, así como la parte del ingreso tributario que corresponde al Estado.

Al incorporar los datos estadísticos de las cuentas nacionales y los ingresos tributarios remitidos por las instituciones de recaudación fiscal, el panorama cambia: el Índice Gini sufre modificaciones y, en todos los casos, muestra niveles más altos de desigualdad que aquellos que se obtienen con las encuestas de hogares.

Así, por ejemplo, según el *World Inequality Report* (ver Gráfico 4): “En Brasil, los datos de las Encuestas de Hogares indican que los ingresos recibidos por el 10% más rico son algo más del 40% de los ingresos totales en 2015, pero cuando las encuestas se combinan con datos fiscales y de las cuentas nacionales, encontramos que este grupo recibe, de hecho, más de 55% del ingreso nacional” (2017, p. 29). Lo mismo sucede en otros países de la Región y en el Perú (ver Recuadro 2, más adelante).

Gráfico 4

Top 10% income share in Brazil, 2001–2015: survey vs. national accounts (WID.world) series

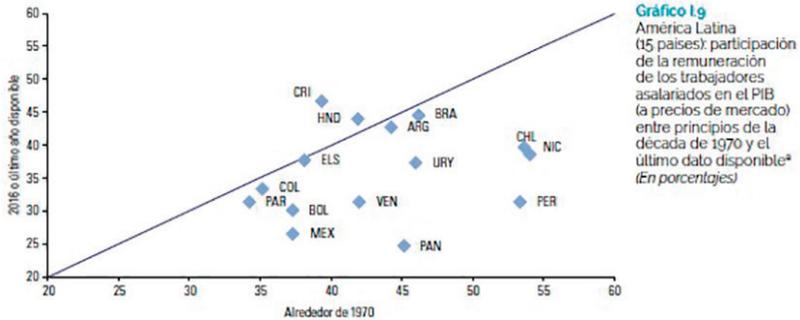


Source: Morgan (2017). See [wlr2018.wid.world](#) for data series and notes.

In 2015, the Top 10% received around 40% of national income according to household surveys. However, corrected estimates using fiscal, survey and national accounts show that their share is 55%.

De su lado, la Cepal (2019b) hace un análisis del otro lado de la ecuación, es decir, de la remuneración de los trabajadores asalariados en el ingreso nacional (R_{tay}), estableciendo que ésta ha disminuido desde los años setenta (ver Gráfico 5). Se puede apreciar, por ejemplo, que solo Costa Rica y Honduras han mejorado esta participación entre 1970 y 2016 —último año con data disponible—, mientras que en todos los demás países ésta ha disminuido. El caso de Perú es quizá el más extremo, pues la R_{tay} pasa de 53% en 1979 a 31% en el 2016, una caída de 22 puntos del PBI. Chile y Nicaragua también caen de 53% a 40% en el mismo periodo mientras que Colombia y Paraguay tienen caídas menores, cercanas a 5% del PBI.

Gráfico 5



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Información oficial de los países.
* Para la mayoría de los países 2016, salvo el Brasil y la República Bolivariana de Venezuela (2015).

Fuente: Cepal (2019b)

Si bien ha habido la disminución señalada, la Cepal nos dice que la Rta aumentó durante los años de crecimiento, sobre todo desde el 2004 y el 2005. Pero a partir del 2014, ese ritmo se desaceleró y en algunos casos incluso se ha llegado a una reducción. Esto es preocupante en la medida en que la configuración de la estructura productiva está formada por la relación entre la productividad, el empleo y la participación de los salarios entre los ingresos totales. Por tanto, entran en agenda las implicancias de la dependencia en la exportación de productos básicos y, en consecuencia, de diversificación de la estructura productiva.

La Cepal también se ha dedicado en trabajos recientes a examinar otros aspectos de la distribución funcional del ingreso, tales como la concentración de la riqueza en general, sobre todo en la estructura de la propiedad de los activos y financieros, analizando las economías de Chile, Uruguay y México. Los resultados muestran que la desigualdad en la distribución de la riqueza entre las familias es mayor que la desigualdad medida solo por los ingresos, al mismo tiempo que la desigualdad es más intensa en la propiedad de activos financieros que en la de activos físicos²⁰⁹.

209 Ver Cepal (2019a, p. 58).

Por eso, en sus trabajos más recientes, la Cepal llama la atención sobre la estructura de la propiedad —de activos físicos y financieros— como un factor fundamental de la reproducción de la desigualdad en la región. Se constata que la distribución de la riqueza es aún más desigual que aquella medida solo por los ingresos de las personas.

En síntesis, la medición de la desigualdad —Gini— a partir de las encuestas de hogares muestra una tendencia decreciente. Pero, debido a los problemas de esa metodología, analizados líneas arriba, los resultados no reflejan la realidad de la desigualdad. Cuando se utiliza la distribución funcional del ingreso, se aprecia que el Gini no disminuye sino que aumenta, siguiendo la misma tendencia de la mayoría de los países, como lo analizan los informes de la ONU y diversos economistas —Piketty, Stiglitz, entre otros—.

Por ello, es importante la necesidad de impulsar un cambio estructural progresivo en América Latina y el Caribe, que genere empleos de calidad —con derechos y protección social—, mayores niveles de productividad y mejores retribuciones del factor trabajo. Es lo que veremos en la siguiente sección.

Recuadro # 2

Perú: Trabajos recientes sobre la distribución funcional del ingreso

Las estadísticas oficiales del INEI y del Banco Mundial establecen que el Índice Gini, obtenido a partir de las encuestas de hogares, ha venido disminuyendo sistemáticamente en el Perú en los últimos años, pasando de 0,52 a 0,44 del 2001 al 2016. Esta reducción confirmaría que la distribución del ingreso sigue la misma tendencia que la disminución de la pobreza en los últimos 15 años.

Sin embargo, hay trabajos recientes que cuestionan esta afirmación. Según Cruz Saco, Seminario y Campos (2018), esos resultados se ven afectados por el error de medición ya mencionado: que los sectores de altos ingresos se autoexcluyen de participar en las encuestas. Agregan que, utilizando metodologías que corrigen este sesgo de medición: “hemos construido nuevas series del coeficiente Gini del ingreso y del gasto en el mismo período. Concluimos que la desigualdad no es solo más elevada sino persistente” (Cruz, Seminario & Campos, 2018).

Alarco, Castillo y Leiva (2019) analizan trabajos recientes de cuatro autores peruanos que analizan las deficiencias del Índice Gini para tratar de corregir la inadecuada medición de los sectores de ingresos altos con el objetivo de eliminar el sesgo a la baja de las encuestas a través de la inclusión de las Cuentas Nacionales, los ingresos disponibles y diferentes herramientas estadísticas. En tres de los cuatro trabajos, el Índice Gini reelaborado es mucho más alto que calculado por las encuestas de hogares del INEI²¹⁰.

En el mismo libro, Alarco, Castillo y Leiva (2019) elaboran un Índice Gini a partir de la distribución de los activos financieros —depósitos financieros y montos absolutos por rangos— de las personas físicas o naturales y jurídicas —empresas— que proporciona la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS). Su conclusión es: “En ambos casos, la tendencia es creciente, con valores actuales superiores a 0,87 en cuanto a personas naturales y de 0,90 en cuanto a personas jurídicas. Los niveles de concentración de la riqueza financiera son muy elevados”²¹¹.

En síntesis, cuando se realiza un análisis complementario asociado a la distribución funcional del ingreso en la región, se observa que no ha habido mejoras distributivas recientes ya que las políticas económicas aplicadas no estuvieron asociadas a un reparto más

210 Ver Alarco, Castillo y Leiva (2019, p. 132 y 133).

211 Ver Alarco, Castillo y Leiva (2019, p. 154).

equitativo del capital y el trabajo. Así, la participación salarial en el ingreso nacional ha tenido una evolución descendente a partir de los años ochenta.

5. La búsqueda de un nuevo consenso hacia la diversificación productiva

La diversificación productiva es un tema “tradicional” en las discusiones sobre crecimiento y desarrollo en América Latina. Se trata, en realidad, de una discusión acerca de estilos y modalidades de crecimiento económico para llegar al desarrollo en los países de la región.

Podemos decir que, desde la Segunda Guerra Mundial hasta la actualidad, ha habido tres grandes momentos en esta discusión:

- 1) la política de industrialización por sustitución de importaciones, desde 1947 hasta 1982, de contenido keynesiano/estructuralista implementadas por casi todos los países de la región e impulsada por la Cepal, donde el Estado juega un importante rol;
- 2) las políticas del Consenso de Washington, desde fines de los años ochenta del siglo pasado, de claro contenido neoliberal, cuyo objetivo es desregular la economía, liberalizar los mercados y privatizar las empresas estatales; en este caso, el libre mercado es el “asignador óptimo” de los recursos económicos;
- 3) la tentativa de volver a una relación de equilibrio entre el Estado y el mercado, así como de las iniciativas de industrialización, motivadas por el fracaso del Consenso de Washington desde 1998 pero, sobre todo, después del fin del super ciclo del alza de precios de los *commodities* en el 2013.

La discusión actual es de la más alta importancia para dejar de lado la dependencia de los productos básicos —minerales, hidrocarburos y exportaciones agrícolas— y superar la trampa del ingreso medio. Veamos brevemente algunos hechos estilizados.

Una de las principales características de América Latina es la oferta abundante de productos básicos. En la mayoría de los países de la región estas exportaciones superan el 50% del total²¹², lo cual tiene un doble efecto: los ingresos provenientes de los productos básicos aumentan el flujo de divisas y la recaudación tributaria.

Esta gran oferta trae como contrapartida la dependencia de estos recursos, lo que ha sido tema de intenso debate en América Latina. En particular, se ha hecho hincapié en que esa excesiva dependencia se acentúa debido a la volatilidad de los precios de las materias primas: cuando éstos disminuyen también lo hacen los ingresos por exportaciones y la recaudación tributaria.

Debemos añadir que se ha analizado con especial énfasis su impacto en el desarrollo económico, es decir, si un desarrollo liderado por los productos básicos tiene la capacidad de generar un crecimiento económico que supere la heterogeneidad estructural, articulando los diversos sectores productivos y propiciando la creación de empleos con valor agregado.

212 El FMI considera que los países dependen de los recursos naturales cuando dichas exportaciones superan un 20% y un 25 % de las exportaciones totales. Ver FMI (2012).

Recuadro # 3

La maldición de los recursos naturales y la gestión pública

Existe una amplia literatura relacionada con el manejo macroeconómico de los flujos de rentas extraordinarias por explotación de recursos naturales para evitar sus efectos negativos. Una de las más notorias es la llamada maldición de los recursos naturales, que afirma que aquellos países que los tienen en abundancia están sujetos a fenómenos de naturaleza diversa que desembocan en menores tasas de crecimiento y de desigualdad, que aquellos países que no los tienen.

Se afirma que el ingreso de divisas produce una apreciación de la moneda nacional que abarata el precio de los bienes importados —la “enfermedad holandesa” —, lo que tiene un impacto negativo en la industria nacional. Se agrega que este amplio flujo de divisas implica la adopción de prácticas rentistas que desincentivan la puesta en marcha de políticas económicas que incidan en la ampliación de la base industrial del país, para generar mayores ingresos y empleo. Además, y por lo mismo, este amplio flujo de divisas genera una tendencia a la proliferación de prácticas corruptas, lo que debilita las relaciones sociales.

Todos estos hechos negativos llevarían, inevitablemente, a dos resultados: uno, a menores tasas de crecimiento que aquellos países que no poseen recursos naturales y, dos, a una tendencia a la distribución desigual del ingreso nacional lo que acentúa la desigualdad social.

Sin embargo, otros analistas plantean que la maldición de los recursos naturales no existe *per se* ni, tampoco, es inevitable. Demuestran que, si bien los problemas señalados existen, éstos pueden ser combatidos, contrarrestados y eliminados si se aplican políticas económicas y sociales adecuadas, en un marco institucional sólido y con una mejor gestión pública de los recursos naturales. Es lo que se llama gobernanza de los recursos naturales. Como dice Paul Collier, “la maldición de los recursos naturales está limitada a los países que tienen una gobernanza débil” (Collier, 2010).

El advenimiento del Consenso de Washington en los años 90 y el super ciclo de precios en la primera década del nuevo milenio parecieron haber zanjado el problema y, como consecuencia, hubo escasa discusión acerca de la dependencia de los productos básicos, así como la vulnerabilidad asociada debido a la volatilidad de sus precios²¹³.

El crecimiento económico de la región del 2003 al 2013, basado en el crecimiento sin precedentes del valor de las exportaciones del sector primario en América Latina, contribuyó significativamente a mejorar los resultados macroeconómicos y la situación de las finanzas públicas de los países de la Región. La consecuencia fue el aumento de la inversión y del consumo —tanto privado como público—, mejoras en la educación y la salud, la realización de importantes obras de infraestructura y la disminución de las tasas de pobreza y de desigualdad.

Generalizando, varios gobiernos creyeron que el super ciclo —debido a que China se estaba industrializando— duraría 20 a 25 años, para lo cual bastaba con poner “piloto automático”. Además, en muchos países el solo planteamiento de que podía haber políticas de desarrollo productivo impulsadas desde el Estado, como en el Sudeste Asiático, era considerado un retroceso hacia las “malas prácticas” del pasado reciente.

213 “La tentación de volver a una especialización en recursos naturales sin mayor valor agregado ha sido bastante fuerte en los últimos años. El estímulo proviene de la tendencia al alza de los precios de estos productos primarios (aunque no han dejado de ser volátiles) como resultado de su escasez en otras regiones de alto crecimiento, especialmente China, y del hecho de que la región cuenta con una rica dotación de ellos. A nivel mundial, produce casi la mitad de la soja, cerca de la tercera parte de la carne y alrededor de la cuarta parte de la leche. En el área de minerales, cada vez más demandados por varias industrias, produce más del 45% del total de cobre, más del 20% de molibdeno, zinc y estaño, y el 40% de la producción internacional de biocombustibles”. Ver SELA (2013).

Podemos decir, por tanto, que se había instalado firmemente en las élites de la región el convencimiento de que los planteamientos del libre mercado eran la solución a los problemas²¹⁴.

Pero esto ha comenzado a cambiar desde el fin del super ciclo en el 2013 y 2014, lo que ha provocado la reducción del crecimiento económico, así como la disminución de los ingresos fiscales. Otra vez el péndulo se ha movido, esta vez hacia el lado negativo y los gobiernos se preguntan qué es lo que anduvo mal y cuáles son los caminos que pueden reanudar el crecimiento económico.

Muchos estudios recientes inciden en que los países de la Región no han logrado aprovechar de manera eficiente los beneficios que puede traer la especialización en recursos naturales. Por el contrario, se han visto enfrentados a los efectos estructurales negativos que trae esta dependencia, en especial la desindustrialización prematura.²¹⁵

De su lado, el BID (2014, p. 11) dice: “A medida que surgía el paradigma liberal se consolidó una tendencia a dismantelar las estructuras de la política industrial”. Añade que ese paradigma, “a pesar de algunos avances, no ha sido suficiente para fomentar la productividad y el crecimiento a niveles satisfactorios”.

Y añade:

El replanteamiento actual del problema del desarrollo productivo

214 “Cabe subrayar que la dinámica de los precios de productos básicos implicó que las expectativas positivas acumuladas durante el auge se vieran frustradas por las tendencias más recientes de caída de precios. Estas expectativas se basaron en la idea de que la combinación de la fuerte demanda china, el agotamiento gradual de los nuevos recursos petroleros y mineros, y los efectos del cambio climático tendrían que reflejarse en una era ricardiana de creciente escasez de recursos naturales y altos precios. Sin embargo, a través del prisma de los últimos años, la predicción de la persistencia de altos precios de productos básicos demostró ser incorrecta”. Ver Ocampo (2017, p. 11).

215 Ver Ocampo (2017, p. 18).

no es un retroceso, sino un avance que busca diferentes enfoques para remediar los problemas del crecimiento que siguen afectando a AL. Esto requiere políticas e instituciones sólidas basadas en nuevas ideas y nueva evidencia nutrida de la experiencia de políticas dentro y fuera de la región. También requiere comprender qué falló, no con el fin de reevaluar el pasado, sino para asegurarse de que las nuevas soluciones no repitan los mismos errores (BID, 2014).

Se aprecia aquí que el BID se ve en la obligación de desarrollar argumentos para justificar las políticas de desarrollo productivo, que fueran fuertemente atacadas desde el advenimiento del Consenso de Washington. En estas políticas el Estado cumple un importante rol rector y orientador, como en China y el Sudeste Asiático.

De su lado, el Banco Mundial (2015) dice:

Al igual que los países que evitaron esta trampa, las políticas que impulsaron al Perú a ser un país de ingreso medio no serán suficientes para continuar con o acelerar el ritmo de convergencia. El motor nuevo de crecimiento será una mayor productividad, apoyada por un conjunto de reformas estructurales más profundas. Las políticas que propulsaron al Perú a la categoría de IMA no son las mismas que lo llevarán a la categoría de Ingresos Altos.

Por lo tanto, la discusión se ha trasladado ahora a repensar aquellas políticas que permitan superar la dependencia de los productos básicos. Si bien existen diversos enfoques puede afirmarse que el rasgo común es impulsar el desarrollo de sectores rezagados —agro, turismo— y, también, de nuevos sectores económicos en el camino hacia la diversificación productiva.

Es importante y necesario, por ello, volver a estrategias más activas del sector productivo. Estas políticas no deben basarse en los antiguos esquemas

seguidos en la Región —protección arancelarias y cuotas de importación, menores tasas de impuesto a la renta, tasas de cambio y tasas de interés diferenciadas, entre otras—, ya que allí predominó una “búsqueda de rentas” —*rent seeking*— por parte de sectores empresariales. El desarrollo del sector productivo debe ser un proceso de aprendizaje en el que, en cierto sentido los “ganadores” son “creados en el proceso”, en lugar de ser elegidos *ex ante*.

En este campo, es muy importante el incremento de la productividad de los sectores productivos, valga la redundancia, sobre todo de los sectores más rezagados con el fin de “levantarlos” al nivel de los más avanzados. De esta manera se logran dos objetivos: de un lado, se reducen las distorsiones relativas entre los diferentes sectores productivos y, de otro, el crecimiento de la economía puede “llenar” los casilleros vacíos de la matriz productiva, superando así la heterogeneidad estructural de la matriz insumo-producto.

Las actividades a promover debieran depender de las capacidades domésticas y realizarse en estrecha colaboración con el sector privado. Deben tener como criterio central el impulso a la ciencia y la tecnología, lo que implica el avance hacia las tecnologías de la información, el conocimiento y las comunicaciones (TIC), así como el respeto al medio ambiente para cumplir con los compromisos del cambio climático (COP 21).

Recuadro # 4

La diversificación productiva

Existe una amplia literatura económica sobre la diversificación productiva. Tenemos, por ejemplo, los trabajos de la Cepal en su trilogía de la igualdad —Pacto por la Equidad— así como los del Banco Mundial y el BID, ya mencionados. La OCDE

(2016) ha realizado estudios sobre diversificación productiva para Colombia, Chile y Perú —*Estudio Multidimensional del Perú*—. También están los trabajos del economista Dani Rodrik (2005) de la Universidad de Harvard, Ricardo Hausmann (2018), también de Harvard —*Atlas de la Complejidad Económica*— y José Antonio Ocampo.

En los países de la Región también han comenzado a implementarse Planes de Diversificación Productiva.²¹⁶ Estos planes desde hace buen tiempo existen en los países del Cono Sur, sobre todo en Argentina, Brasil y Chile. En los últimos años se han comenzado a implementar en Bolivia —*Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno* en el 2008 (Estado Plurinacional de Bolivia, Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, 2008) y *Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020* en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien en el 2017 (Estado Plurinacional de Bolivia, 2015)—, Colombia —*Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, Pacto por la equidad”* (DNP, 2019)—, Ecuador (CNP, 2017)—*Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda una Vida*, 2017— y Perú —*Plan Nacional de Diversificación Productiva 2014* (Produce, 2014) y *Política Nacional de Competitividad y Productividad* del MEF 2019 (MEF, 2018)—.

Aquí queremos subrayar que si bien los grados de avance de estos planes son diferentes lo importante es que el paradigma está cambiando. Los países reconocen que las políticas activas, desde el Estado en conjunción con el sector privado, son indispensables para lograr encender nuevos motores de crecimiento que complementen y, en algunos casos, sustituya, aunque sea de manera parcial, la dependencia de los recursos básicos.

216 Para obtener información detallada sobre los diferentes Planes de Desarrollo y de diversificación productiva de los países de la Región, véase Cepal (2019b).

6. Conclusiones

El Perú optó por las reformas del Consenso de Washington a principios de la década de 1990, política que se ha mantenido hasta la actualidad. Uno de los ejes básicos ha sido la especialización en actividades extractivas —hidrocarburos pero, sobre todo, minerales— que generan poco valor agregado y que tienen, de un lado, poca conexión con el resto de actividades económicas y, de otro, son altamente vulnerables pues dependen de la naturaleza volátil de los precios de las materias primas.

El otro eje básico ha sido la confianza en que las fuerzas del libre mercado asignan siempre de manera óptima los recursos económicos. Esto derivó en una política de “piloto automático” donde el Estado se abstuvo de una participación activa en la orientación de la política económica, a diferencia de lo sucedido en el sudeste asiático, principalmente en China. Así, el Estado solo dio prioridad a aquellas instituciones que se consideraron indispensables para el funcionamiento del modelo económico.

El super ciclo de precios de las materias primas, debido al crecimiento económico chino —basado en la industrialización de su aparato productivo que, justamente, necesitaba de esas materias primas— dio lugar a un periodo de bonanza económica que elevó el ingreso per cápita y que permitió que el Perú —y otros países de la Región— ingresaran a la categoría de ingresos medios altos.

Pero el país no se ha preparado para dar paso a un crecimiento económico que ya no esté basado en insumos —materias primas— sino en el aumento de la productividad, lo que lleva a la necesidad de diversificar las actividades productivas basadas en la creación de mayor valor agregado. Esa es la vía para no quedar atrapado en la “trampa del ingreso medio”, que impide llegar a ser un país de ingresos altos.

El crecimiento económico del super ciclo permitió una notable reducción de la pobreza monetaria —medida con las encuestas de hogares—, que bajó del 54,3 al 20,5% del 2002 al 2018. Sin embargo, esos avances no están consolidados. La Cepal afirma que un 35% de la población es vulnerable y puede caer nuevamente en la pobreza si el crecimiento se estanca o decrece. Además, al no consolidarse un nuevo aparato productivo, la informalidad sigue abarcando al 70% de los trabajadores asalariados.

Esta reducción de la pobreza habría determinado —según diferentes organismos internacionales— una reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso —la distancia que separa los ingresos percibidos por los deciles superiores e inferiores de la población—, medida también a partir de las encuestas de hogares. Sin embargo, al analizar la distribución funcional del ingreso —a partir de las cuentas nacionales, los ingresos fiscales, las utilidades no distribuidas y las herencias—, se aprecia que la desigualdad no ha disminuido sino que ha aumentado, siguiendo la misma tendencia mundial señalada por la ONU. Asimismo, es de la más alta importancia tener en cuenta los análisis desarrollados por Cepal en sus periodos de sesiones bianuales desde el 2012 al 2018²¹⁷, que pusieron en el centro el tema de la igualdad, en sus distintas facetas.

Se constata también que los países de la Región no han aprovechado el periodo de altos ingresos económicos del super ciclo para impulsar una política que permita contar con nuevos motores de crecimiento económico que apunten a una producción con mayor valor agregado y con creación de empleos de calidad. Un factor determinante en la ausencia de estas políticas lo ha tenido el factor ideológico que considera a las fuerzas del mercado como el único asignador de los recursos económicos.

Para terminar, debemos remarcar la extraordinaria importancia que tiene la reducción de la desigualdad, hecho que cobra una relevancia aún

217 Ver Cepal (2012, 2014b, 2016b, 2018b).

mayor en países que han entrado en la categoría de los ingresos medios y, por tanto, han aumentado sus niveles y expectativas de vida. La ligazón entre el crecimiento a partir del desarrollo productivo y la reducción de la pobreza, así como de la desigualdad, son temas pendientes a ser desarrollados en trabajos posteriores.

Bibliografía

- Alarco, Germán, César Castillo & Favio Leiva (2019). *Riqueza y desigualdad en el Perú, Visión panorámica*. Lima: Oxfam.
- Banco Mundial (2015). *Peru: Building on success: Boosting Productivity for Faster Growth*. Washington, D.C: The World Bank.
- Campodónico, Humberto (2016). *Recuperar la Soberanía sobre los Recursos Naturales: Los Casos de Bolivia y Ecuador*. Ginebra. En Documento de Investigación # 71, South Centre, Octubre.
- Campodónico, Humberto (2017). De la trampa del ingreso medio a la diversificación productiva. En Eduardo Toche (ed.), *Perú Hoy: El arte del desgobierno* (pp. 323-348). Lima: DESCO.
- Cepal (2012). Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo. Trigésimo Cuarto Periodo de Sesiones de la CEPAL, Santiago, LC/G.2524
- Cepal (2014a). *Panorama Social 2014*. Santiago: Cepal.
- Cepal (2014b). Pactos para la igualdad, Hacia un futuro sostenible, Trigésimo Quinto Periodo de Sesiones de la CEPAL, Santiago, LC/G.2586
- Cepal (2015a). *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Santiago. Juan Pablo Jiménez, Editor, abril.
- Cepal (2015b). *Desarrollo social inclusivo, Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal.
- Cepal (2016a). *Panorama Social 2015*. Santiago: Cepal.
- Cepal (2016b). *Horizontes 2030: La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Santiago: Cepal.
- Cepal (2018a). *Medición de la pobreza por ingresos, Actualización metodológica y resultados*. Santiago: Cepal.
- Cepal (2018b). La ineficiencia de la desigualdad, Trigésimo Séptimo Periodo de Sesiones de la CEPAL. Santiago: Cepal.

- Cepal (2019a). *Panorama Social 2018*. Santiago: Cepal.
- Cepal (2019b). *Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal.
<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planning-development>
- CNP-Consejo Nacional de Planificación (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda una Vida*. Quito: República del Ecuador.
- Collier, Paul (2010). The Political Economy of Natural Resources. *Social Research Volume*, 77(4), 1105-1132.
- Cortázar, Juan Carlos (2002). *Oportunidades y limitaciones para la Reforma del Estado en el Perú de los 90*. Lima: PUCP, CIES.
- Cruz Saco, María Amparo, Bruno Seminario & Cynthia Campos (2018). Desigualdad (Re)considerada Perú 1997-2015. *Journal of Economics, Finance and International Business*, 2(1), 13-52.
- DNP-Departamento Nacional de Planeación (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Bogotá: Gobierno de Colombia.
- Estado Plurinacional de Bolivia & Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (2008). *Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno*. La Paz:
- Estado Plurinacional de Bolivia (2015). *Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien*. La Paz.
- FMI (2012). *Fiscal Frameworks for Resource Rich Developing Countries*. Washington, D.C: International Monetary Fund.
- Hausmann, Ricardo (2018). *The Atlas of Economic Complexity*. Massachusetts: Center for International Development at Harvard University.
- Produce-Ministerio de la Producción (2014). *Perú, Plan Nacional de Diversificación Productiva*. Lima: Produce.
- MEF-Ministerio de Economía y Finanzas (2018). *Política Nacional de Competitividad y Productividad*. DS-345-2018.

- Ocampo, José Antonio (2012). *The Development Implications of External Integration in Latin America*. Helsinki: United Nations University, World Institute for Economic Development Research (UNU-WIDER).
- Ocampo, José Antonio (2017). El desarrollo liderado por los productos básicos en América Latina. En Humberto Campodónico, Gilles Carbonnier y Sergio Tezanos (eds.), *Alternative Pathways for Sustainable Development in Latin America*. Ginebra: Graduate Institute of International and Development Studies, University of Geneva.
- OCDE-Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2016). *Estudio multidimensional del Perú. Volumen 2. Análisis detallado y recomendaciones*. París: OCDE.
- Piketty, Thomas (2014). *El Capital en el Siglo XXI*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Rodrik, Dani (2005). *Políticas de diversificación económica*. Santiago. *Revista de la CEPAL*, (87), 7-23.
- SELA-Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2013). *Desarrollo productivo e Industrialización en América Latina y el Caribe*. Caracas: CELA.
- Stiglitz, Joseph (2012). *El precio de la desigualdad*. Madrid: Editorial Taurus.
- Svampa, Maristella (2013). “Consenso de los Commodities” y lenguajes de valoración en América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, (244), 30-46.
- World Inequality Lab (2017). *World Inequality Report 2018*. World Inequality Lab.

PARTE III

*Miradas Críticas a la
Relación Ambiente –
Sociedad*

¿DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA AMAZONÍA PERUANA? EL ROL DE LAS IDEAS EN LOS ARREGLOS INSTITUCIONALES

José Carlos Orihuela

1. Introducción

Formulado originalmente por la Comisión Brundlant, en 1987, el desarrollo sostenible es un significante con elástico significado. El de la Amazonía peruana, como cualquier otro, es una utopía tecnocrática, constantemente reinterpretada y desafiada. Hacia la década de 1960, y después, las élites políticas de los países andinos no veían “Amazonías” sino selvas inútiles por desarrollar, con carreteras, fomento a la colonización del bosque, crédito agrario y extracción petrolera (ver, por ejemplo, Barclay, 1991 y Dourojeanni, 2009). En particular, desarrollo sostenible no significará lo mismo para el Estado, el sector empresarial

y la sociedad civil, y al interior de las redes sociales que conforman y entrecruzan cada una de estas categorías analíticas. Asimismo, una cosa serán los discursos y marcos normativos implícitos de burócratas y actores sociales, en intercambio y disputa, y otra, las realidades de las prácticas de gobierno realmente existentes. La sociedad mundial impone proclamarse verde pero del dicho al hecho puede haber mucho trecho, particularmente en un país de limitado desarrollo de capacidad estatal como el Perú (Orihuela, 2014).

Como en toda economía política, detrás de discursos y prácticas de “desarrollo sostenible amazónico” habrá intereses e ideas. Los intereses privados y colectivos se forman alrededor de la propiedad sobre o el uso de activos y servicios económicos y eco-sistémicos del bosque, dado un sistema económico de comercio internacional en continua expansión. La desigualdad entre grupos de individuos, entonces, condicionará fuertemente el discurso y la práctica del desarrollo sostenible. En particular, el poder económico podrá dar a los rótulos “desarrollo” o “desarrollo sostenible” los significados que mejor le convengan. Con todo, el mundo de las ideas eventualmente desarrolla cierta autonomía respecto al mundo de los intereses egoístas, de individuos o de grupos. Entonces, “desarrollo” o “desarrollo sostenible” puede terminar significando algo más que lo que estrictamente dicta la racionalidad egoísta cortoplacista de quienes concentran el poder económico-político en un país desigual, rico en recursos y sujeto a dinámicas globales de ciclos de mercancías.

Las ideas importan. En particular, ideas científicas y técnicas sobre progreso y bienestar dan lugar a sociedades de expertos en políticas públicas o comunidades epistémicas (Haas, 1992). Desarrollo sostenible no será lo mismo para (i) los promotores de la propiedad privada de la tierra o las leyes de promoción a la inversión en la Amazonía en el 2008 que (ii) para la comunidad de profesionales peruanos del bosque dando soporte a esfuerzos de protección de la biodiversidad desde mediados de siglo XX,

o (iii) para los defensores de los mecanismos de participación indígena, pre y post-Baguazo. Los primeros privilegian nociones de eficiencia y rentabilidad económica; los segundos, la idea de la conservación de la naturaleza; y los terceros, los derechos indígenas. En intercambio y/o disputa —desigual— con sus pares, cada grupo construye discursos sobre, y eventualmente, política pública pro desarrollo sostenible. Discurso y, eventualmente, un legado de autonomía burocrática. La sabiduría convencional de la política pública, eventualmente, podría mutar: de desarrollo sostenible como crecimiento sustentable del PBI a desarrollo sostenible como comercio ambientalmente responsable y justo con los pueblos indígenas.

Este capítulo propone una lectura de la economía política del desarrollo amazónico peruano rastreando el mundo de las ideas y los actores y redes que las difunden. Karl Polanyi (2001 [1944]) planteó que el mercado es ante todo un proyecto estatal y que la economía siempre estará enraizada en la sociedad pero ¿qué Estado y qué sociedad? ¿Y cómo ocurre este “enraizamiento”? Para el análisis, distingo tres sociedades o —familias de— comunidades epistémicas relevantes, las cuales enraízan la acción estatal y con ello el desarrollo de los mercados: (i) la sociedad desarrollista, que ve la Amazonía como una fuente de activos y bienes a mercantilizar para el crecimiento económico; (ii) la sociedad conservacionista, que cree que la conservación de bosques y la biodiversidad es un deber ciudadano con el planeta y las futuras generaciones; y (iii) la sociedad indigenista, que cree que es un imperativo de justicia que los pueblos indígenas tengan derecho al control colectivo de —parte de— su territorio ancestral.²¹⁸

Ciertamente, desarrollismo, conservacionismo e indigenismo no son sistemas de creencias uniformes, ni estáticos, ni tampoco son los únicos que importen en la construcción de arreglos institucionales para la

218 El análisis que presento se basa en Orihuela (2019).

Amazonía. Pero identifico estos tres grandes sistemas de creencias, que evolucionan y se retro-alimentan, como los más importantes enraizadores de la acción estatal y la lógica de mercado o, en otros términos, del discurso y la práctica de lo que hoy llamamos desarrollo sostenible. Así, por ejemplo, iniciativas estatales promotoras del biocomercio o la biodiversidad productiva buscan hoy reconciliar desarrollo y conservación, al tiempo que una reserva comunal intenta hacer compatible bosque y derechos indígenas. El desarrollo económico en la Amazonía terminará condicionado en mayor o menor medida por arreglos institucionales, aquí entendidos en un sentido amplio como constructos históricos de sistemas de creencias, reglas de juego y organizaciones para el gobierno de lo público (Greif, 2006; Orihuela, 2019).

2. Desarrollismos

El desarrollo económico es una idea resultante del proceso económico-político global post-Segunda Guerra Mundial. El desarrollo se volvió un objetivo de política estatal con la reconstrucción de la postguerra y la descolonización. En América Latina tuvieron gran influencia las ideas de Raúl Prebisch y la CEPAL. Como toda construcción humana, sin embargo, hay un proceso histórico que precede a la era del desarrollo y ayuda a comprender a este último; en particular, los gobiernos realizaban acciones de promoción de los capitalismos nacionales bastante antes de que el término “desarrollo” fuese acuñado en el lenguaje de las políticas públicas. Por ejemplo, hacia fines del siglo XIX, de los poderosos ministerios de interior o gobierno se fueron desprendiendo ministerios de fomento. En la primera mitad del siglo pasado, con la Primera Guerra Mundial, la Revolución rusa y la Gran Depresión de por medio, creció y se difundió el Estado de Bienestar. Hacia mediados del siglo XX, entonces, la buena nueva del desarrollo emergió sobre muy arraigados sistemas de ideas que daban un amplio rol al Estado en la búsqueda del bienestar económico y social (Thorp, 1998; Ocampo & Ros, 2011; Orihuela, 2018a).

¿Cómo había fomentado el Estado peruano el desarrollo económico de la Amazonía? Primero, con grandes concesiones para la explotación del caucho en las cuencas del Palcazu y el Pichis, apoyadas luego por la Corporación Peruana del Amazonas en la década de 1940, de donde surgirían haciendas ganaderas. La Corporación Peruana del Amazonas fue un proyecto desarrollista apoyado por el gobierno de los Estados Unidos, que buscaba garantizar el acceso a recursos naturales como el caucho en el contexto de la guerra (Barclay, 1991). Segundo, con sistemas de incentivos: mientras las leyes de inmigración y colonización de 1849, 1853, 1868 y 1893 ofrecían tierras gratuitas, pasajes y asistencia por periodos de seis a ocho meses, las leyes de tierras del oriente de 1898 y 1949 establecían diversos modos de acceso a tierra (Sala i Vila, 1995; Santos Granero & Barclay, 1995, p. 59). Tercero, con créditos del Banco Agrícola del Perú, que apoyó la naciente economía cafetera desde 1936. Finalmente, con obras viales que fueron expandiéndose desde la década de 1930, con un primer auge durante el primer gobierno desarrollista de Prado (1939-1945). La idea de colonizar la Selva e incorporarla a la vida económica nacional había logrado un apoyo consensual en la sociedad política peruana, por consideraciones geopolíticas y socio-económicas (Barclay, 1991; Santos Granero & Barclay, 1995, pp. 72-80, 103).

La sabiduría convencional que sostenía que la Amazonía podía y debía ser modernizada, convertida de selva inútil en valle fértil, como se planteaba en otros contextos ecológicos para otros tipos de bosques y “tierras improductivas” en América Latina, era absolutamente consonante con el contexto histórico. Primero, hacia 1960 no era común referirse a la Amazonía como tal. El término común para referirse al mismo espacio geográfico peruano era Montaña, la denominación que aplicaron los colonizadores españoles a los Andes orientales, para distinguirlos a lo que denominaron Sierra. Montaña sería progresivamente reemplazada por Selva. Así, a los ojos de las élites nacionales no había Amazonía, biodiversidad, ni ecosistemas, sino selva improductiva (Dourojeanni, 2009).

Segundo, nada más moderno que promover el desarrollo agrícola de una región atrasada, o de un valle, “valle” siendo otro significante con mutante significado en la historia del desarrollo económico moderno. En 1933, en la coyuntura crítica que abrió la Gran Depresión, el gobierno de los Estados Unidos estableció la Autoridad del Valle del Tennessee (*Tennessee Valley Authority*, TVA), una novedosa forma de organización estatal para promover el desarrollo del sur afroamericano. Una poderosa idea detrás de TVA, y que puede rastrearse por lo menos un par de siglos hacia atrás en la construcción de los estados modernos, es que la acción estatal guiada por principios técnico-científicos puede y debe traer progreso social. Años después, post-Segunda Guerra Mundial, el gobierno de los Estados Unidos promoverá la “revolución verde” para los países en desarrollo, la noción de que el activismo estatal en tecnología y extensión agrícola podría llevar a grandes mejoras en la productividad y bienestar de las familias (Orihuela, 2018a).

Tercero y finalmente, hacia mediados del siglo veinte, las élites políticas en su gran mayoría entendían que la Montaña o Selva estaba deshabitada, o habitada por indios salvajes, que en el fondo significaba lo mismo. El desarrollo económico, por lo tanto, no correspondía discutirlo con estos “otros”, que más bien representaban en la imaginación de las élites a una de las causas del atraso nacional. Hacia fines del siglo XIX, el gobierno del Perú había promovido, como sus vecinos, la inmigración de “hombres robustos, laboriosos, morales, de noble raza blanca” (Flores Galindo, 1987, p. 280; Zapata & Rojas, 2013). A inicios del siglo XX, el naciente indigenismo peruano ignoraba al indígena amazónico (Barclay, 2010). Hacia mediados del siglo XX, la educación en la Amazonía estaba en la práctica encargada a misiones católicas y al Instituto Lingüístico de Verano, una ONG cristiana dedicada a la evangelización. Sin proyecto político para la Amazonía, no podía haber líderes indígenas en, o cerca a, los círculos de poder del país (Espinosa, 2004).

Es más, la Amazonía había que colonizarla primero. Era absolutamente consonante con su tiempo que aparezcan un líder de discurso progresista como Fernando Belaúnde, arquitecto que hablaba de “la conquista del Perú por los peruanos”, de crear la Marginal de la Selva para incrementar la frontera agrícola y de convertir la Selva Central en una gran despensa nacional, después de un economista de discurso librecambista como Pedro Beltrán, que planteaba que la verdadera reforma agraria era que el Estado promoviera la migración a las tierras del oriente e invirtiera en cambio tecnológico. En la segunda mitad del siglo veinte, el progresista Belaúnde y el librecambista Beltrán traducían a la realidad peruana ideas globalmente compartidas sobre cómo promover el desarrollo económico (Belaúnde, 1959; Beltrán, 1976; Barclay 1991). Y algunas ideas perduran más que otras. En su retorno a la presidencia en la década de 1980, Belaúnde anunciaba el Proyecto Especial Pichis-Palcazu como una iniciativa para hacer de los valles del Pichis y del Palcazu un frente de colonización masiva. La iniciativa no prosperó en buena medida porque las fuentes cooperantes internacionales (el gobierno alemán, USAID, el Banco Mundial y el BID) ya estaban comprometidas con la agenda medioambiental global (Smith, 1983; Dourojeanni, 2009; Santos & Barclay, 1995, p. 96-97).

Las organizaciones estatales son hijas de su tiempo. En la década de 1940, del Ministerio de Fomento surge el Ministerio de Agricultura, poblado por ingenieros agrónomos, encargado también de la política forestal porque el fomento del desarrollo agrícola era una nueva función estatal globalmente legitimada. En la década de 1960 será establecido el Organismo para la Evaluación de los Recursos Naturales (Onern). Como su nombre lo indica, ONERN tenía un mandato desarrollista: identificar, ergo inventariar recursos naturales. Así, producirá una serie de informes técnicos del tenor de “Evaluación e integración del potencial económico y social de la zona Perené-Satipo-Ene” (Onern, 1963) o el “Inventario, evaluación e integración de los recursos naturales en la zona Villa Rica-Puerto Pachitea (Rios Pichis

y Palcazu)” (Onern, 1970). Sobre este último reporte, el valle del Palcazu será uno de los espacios emblemáticos de conflicto entre las visiones desarrollista, conservacionista e indigenista, como veremos más adelante. En esa misma época es establecido el Instituto Nacional de Planificación, INP. Onern y el INP elaboraban numerosos informes y planes, alimentando la imaginación y el discurso desarrollista. Estos documentos serían interpretados por ministerios y, posteriormente, por proyectos especiales como Jaén-San Ignacio-Bagua, Pichis-Palcazu, Satipo-Chanchamayo, Oxapampa, Alto Mayo, Huallaga Central-Bajo Mayo, Alto Huallaga, Madre de Dios y Chontayacu-Purús-Ucayali (Barclay, 1991).

Con el régimen militar de Velasco, el Estado pasó a un rol mucho más intervencionista que el que ya había venía desarrollando por lo menos desde Prado. En particular, la noción de como el Estado debía fomentar el desarrollo agrario cambió. En la Selva Central, la Reforma Agraria significó el fin de las haciendas y fundos cafetaleros. Un nuevo régimen de cooperativas cafetaleras emergió —cooperativas agrarias de producción y cooperativas agrícolas de servicios—, a ser apoyadas mediante créditos por el Banco de Fomento Agropecuario y en comercialización por las empresas estatales EPSA, Ecasa, Epchap y ENCI, en una lógica de seguridad alimentaria y monopolio de la exportación de productos estrella como el café (Barclay, 1991; Santos & Barclay, 1995)

El descubrimiento del petróleo en Loreto marcará una nueva era para el desarrollo amazónico, pasando el país de importador neto a exportador de petróleo. En la década de 1960, la acción estatal represora contra poblaciones indígenas, opuestas a estos desarrollos, será clave para la formación del indigenismo amazónico, discutido líneas abajo. Por su parte, en la década de 1970, la reivindicación regionalista de Loreto, en el contexto de un boom petrolero, el impacto de la crisis del petróleo, y un largo proceso político de movilizaciones, tomará la forma del canon

petrolero y el Frente de Defensa del Pueblo de Loreto (Rodríguez, 1981; Henríquez, 1986; Santos & Barclay, 2002). Luego, los gobiernos de Morales Bermúdez, Belaúnde y García promoverán con incentivos tributarios y créditos la minería aurífera y el desarrollo agrario.

Con las reformas estructurales del gobierno del Fujimori se declaró la muerte del antiguo régimen, el del Estado interventor. Redes de economistas concentrarán de aquí en adelante buena parte de la toma de decisiones de política pública en todo el aparato estatal, con el Ministerio de Economía y Finanzas como el más importante nodo del sistema estatal. Nuevos arreglos institucionales emergerán para promover el desarrollo económico en una lógica libremercadista. De acuerdo con el sistema de creencias de los reformadores, había que desmontar al Estado planificador para dar paso a una verdadera economía de mercado. No solo se cerró al INP. El visto como intervencionista Onern fue reemplazado por un Instituto Nacional de Recursos Naturales y un régimen de concesiones forestales que promoverían un mercado legal de madera. Pero las prácticas clientelares del sector Agricultura bajo el régimen fujimorista y los dogmas sobre el reducido rol natural del Estado condicionarían en gran medida el desarrollo de capacidad estatal para la fiscalización y el manejo forestal (Dourojeanni, 2009).

Haber pasado de la era del alto intervencionismo estatal a la era neoliberal no significa el fin del desarrollismo estatal sino la transformación de las prácticas estatales de lo que alguna vez se llamó “fomento”. Ya fue mencionado el sistema de concesiones forestales. Por su parte, el Banco Agrario será primero eliminado en la década de 1990 pero reaparecerá años después. Con la Ley de promoción de la inversión en la Amazonía, un nuevo sistema de exoneraciones tributarias será establecido en 1998. El proyecto gasífero de Camisea será una gran meta del gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), promotor también de la Interoceánica Sur, en los bosques de Madre de Dios y Puno. Este último proyecto prometió ampliar la frontera agrícola, para preocupación de los conservacionistas,

pero lo que terminó fomentando fue la economía ilegal del oro. En su segundo gobierno, el presidente García expondrá su doctrina del Perro del Hortelano, que no come, ni deja comer los recursos naturales del país, los de la Amazonía en particular, y aprovechará del contexto de la firma del TLC con los Estados Unidos para aprobar leyes promotoras del desarrollo de los mercados en la Amazonía, las llamadas “leyes de la selva” que terminarían conduciendo al Baguazo, para luego ser derogadas. El desarrollismo estatal del gobierno —¿neoliberal desarrollista?, ¿nunca tan neoliberal, siempre desarrollista? — de Brasil producirá una cartera de mega-proyectos para la Amazonía, entre carreteras e hidroeléctricas, a ser financiadas con dinero estatal y ejecutadas por constructoras privadas brasileñas en consorcio con pares peruanas, resultando ser parte de un gran tejido de corrupción transnacional.

Para cerrar este primer apretado recuento, constatamos que la idea del desarrollo llevada a la Amazonía peruana ha tomado diversas formas históricas. La imaginación de las élites produjo desde la Corporación Peruana del Amazonas, el valle de Inambari y el Proyecto Especial Pichis-Palcazu, junto a la Carretera Marginal de la Selva, promovidos por un Estado intervencionista de arquitectos e ingenieros planificadores, hasta las concesiones forestales e iniciativas para la titulación de la propiedad, junto a la Carretera Interoceánica, favorecidos por un Estado neoliberal de economistas librecambistas, pasando por el canon petrolero de Loreto y gasífero de Camisea. Pero las ideas sobre el desarrollo económico no son las únicas que han ido dando forma a arreglos institucionales para la Amazonía peruana.

3. Conservacionismos²¹⁹

En el lenguaje de Polanyi (2001 [1944]), el conservacionismo podríamos leerlo como un “contra-movimiento” en respuesta al movimiento

219 Esta sección y la siguiente, se basan en Orihuela (2018b, 2019).

desarrollista o, más propiamente, frente a proyectos económicos basados en la mercantilización desregulada de bosques y ecosistemas, convertidos en tierra y recursos naturales para el intercambio y uso económico. Para Polanyi, la acción planificada de liberalizar es tarde o temprano respondida por la acción espontánea y descentralizada de proteger. Se refería fundamentalmente al trabajo humano pero también a la transformación de la naturaleza en la mercancía tierra. La sociedad, sostuvo Polanyi, terminaría enraizando a la economía en nuevas estructuras sociales.

Del análisis de Polanyi extrapolamos una hipótesis: habrá conservacionismo de bosques allí donde previamente hubo mercantilización de los mismos. La historia ambiental global ofrece abundantes ejemplos que confirman el postulado. La ingeniería forestal, precisamente, constituye un campo de conocimiento moderno resultante del interés por “explotar racionalmente” el recurso bosque, esto es, de forma ecológicamente sustentable y económicamente eficiente, en perspectiva de largo plazo. En los Estados Unidos, por ejemplo, la Escuela Forestal de la Universidad de Yale es establecida a inicios del siglo veinte con la donación de una familia que hizo parte de su fortuna con la madera (Hays, 1959).

La historia ambiental global identifica al movimiento conservacionista de los Estados Unidos como un importante proceso social que se desarrolló hacia mediados del siglo XIX. El debate de la política forestal lo libraban preservacionistas contra conservacionistas, los primeros con una filosofía de protección de la naturaleza, los segundos con una mirada utilitaria de explotación racional del bosque. De este proceso es parte la creación del Parque Nacional de Yellowstone, en 1872, el primer parque nacional en el mundo.²²⁰ El parque nacional se volverá un modelo global de cómo hacer conservacionismo: prohibiendo actividades extractivas al interior de los mismos, siendo el modelo de área natural protegida más restrictivo.

220 Aunque ya existían para entonces otras formas de protección de la naturaleza, provenientes de otras tradiciones, por ejemplo, desde medio siglo atrás existían bosques protegidos en el Brasil monárquico, ver Miller (2007).

Tomará un siglo para que el membrete “parque nacional” viaje y sea traducido de Yellowstone a la Amazonía peruana, con el Parque Nacional del Manu, creado en 1973 —como zona reservada en 1968—. Se pensó en el Manu como uno de las tres áreas protegidas que habrían de conservar la biodiversidad de las regiones naturales del Perú, las otras siendo Paracas y Huascarán. Se trataba de un vasto territorio de 17 163 kilómetros cuadrados, empezando en los Andes orientales de Cusco y extendiéndose hacia la selva baja de Madre de Dios, lo que lo convirtió en una de las áreas naturales protegidas de mayor biodiversidad en el mundo. El Manu integra la lista de sitios de patrimonio mundial de Unesco (Orihuela, 2017; Rodríguez, 2018).

¿Qué sociedad llevó el “modelo”, esto es, una caja negra, parque nacional a la Amazonía peruana? A diferencia del desarrollismo estatal discutido en la sección previa, dominante y de múltiples vertientes, el conservacionismo nació de una red epistémica pequeña pero altamente cohesionada, la sociedad de ingenieros forestales y científicos del bosque formados en la Universidad Nacional Agraria La Molina (Unalm). Es esta red, que iría expandiéndose, con nodos en el Estado, organizaciones de la sociedad civil y la universidad, la que ha alimentado el activismo estatal conservacionista. En el último medio siglo, burócratas del Estado expandieron las áreas naturales protegidas del conjunto vacío, antes del establecimiento del Manu, a cerca del 25% del territorio amazónico. La Ley Forestal de 1975 fue particularmente importante en este proceso (Dourojeanni, 2009, 2015; Orihuela, 2018b).

Como con el desarrollismo, no es que el conservacionismo estatal pasó de la nada al todo. Siguiendo a Dourojeanni (2009), el proceso de penetración del Estado por técnicos con simpatía por ideas “conservacionistas” y “preservacionistas” puede rastrearse hacia la década de 1940, con la aparición del término “bosques” en el organigrama del recién creado Ministerio de Agricultura. La Dirección de Colonización y Tierras de Oriente pasó a llamarse

Dirección de Colonización de Bosques, sintomático de los nuevos sistemas de creencias que influenciaban el quehacer estatal. Pero no fue un proceso fácil, como documenta Marc Dourojeanni, actor fundamental del proceso, pues los burócratas forestales tuvieron que “vencer la ignorancia del público, de los políticos y hasta la de sus colegas agrónomos del Ministerio de Agricultura sobre los temas ambientales y, en especial, los forestales... La Amazonía era una región desconocida que, en cualquier caso, servía para ser transformada en chacras... Dicho de otro modo, el bosque era considerado un obstáculo al desarrollo” (Dourojeanni, 2009, p. 184). Integraban la red, ingenieros agrícolas molineros que regresaban de cursar maestrías en ciencias forestales en los Estados Unidos.

La historia del conservacionismo está imbricada con la del desarrollismo, de múltiples formas. Una de ellas es que, desde la década de 1960, el apoyo internacional con recursos humanos y financieros para la constitución de una red de expertos forestales, apoyando tanto al Ministerio de Agricultura como a la creación de una Facultad de Ciencias Forestales en la UNALM, provino de la FAO y el PNUD. Algunos jóvenes molineros viajarán a estudiar sus postgrados a Europa, al *Institut Agronomique de Gembloux* de Bélgica, la escuela de los expertos belgas de la FAO (Dorojeanni, 2009, pp. 131-132). Para los expertos forestales no se trataba de convertir todos los bosques amazónicos en áreas naturales protegidas sino lograr los objetivos múltiples del manejo racional de bosques y la conservación de la biodiversidad. Es decir, desde el punto de partida de la formación de la red de forestales de la Unalm había un sistema de creencias donde se conciliaba el uso racional del bosque y la conservación de la biodiversidad.

En el lenguaje que emergerá dos décadas después, los expertos forestales fomentaban el desarrollo sostenible de los bosques. La oposición era a la tala indiscriminada, no al desarrollo de la economía forestal. Como revisamos en la sección previa, la tala venía expandiéndose a lo largo

del territorio amazónico, de mano de poblaciones migrantes, acción en buena medida promovida por el Estado, con la construcción de caminos, incentivos para la colonización y explotación de bosques, y el otorgamiento de créditos. Por ejemplo, la creación del Manu fue planteada como una respuesta a la mercantilización de la madera y de las especies nativas (Orihuela, 2017; Rodríguez, 2018).

Si bien alrededor de la mitad del territorio amazónico bajo régimen de conservación corresponde a la categoría “parque nacional”, este arreglo institucional ha sido muy resistido, en particular por las poblaciones indígenas y sus movimientos sociales, a discutir en la próxima sección. Para la primera generación de conservacionistas estatales, los indígenas eran a lo más parte de la “naturaleza prístina” a ser protegida. Los pueblos indígenas desarrollarán múltiples formas de resistencia contra un arreglo institucional que prohibía un conjunto de prácticas preexistentes en el bosque. Según la ley, por ejemplo, para cazar en un parque nacional para “autoconsumo”, los indígenas deben de realizar un conjunto de trámites burocráticos. También se opondrán a la creación de nuevos parques nacionales migrantes e indígenas convertidos es agricultores, recolectores de frutos del bosque y, por supuesto, mineros (Orihuela, 2017; Rodríguez, 2018).

De allí que las áreas naturales protegidas que sí permiten diversas formas de actividades económicas representan la otra mitad del hoy formalmente llamado sistema nacional de áreas naturales protegidas, Sinanpe. En particular, siguen en orden de importancia al parque nacional las categorías “reserva nacional” y “reserva comunal”. Si el parque nacional representa al ideal conservacionista de la preservación de lo prístino, la reserva nacional luce más compatible con la menos vieja idea del desarrollo sostenible. En la reserva nacional, la tecnología de la “zonificación ecológica y económica”, ZEE en la jerga de los expertos, promete establecer técnicamente que actividad económica se puede hacer dónde. La reserva comunal, por su parte, es una categoría que

plantea otro tipo de gobierno del bosque. Se trata del reconocimiento que hicieron los forestales en la ley de 1975 de la eventual existencia de poblaciones indígenas significativas, lo cual planteaba desafíos para la gobernanza del área y para la conservación. La reserva comunal es comanejada por la autoridad forestal y la población indígena. Para entender mejor este arreglo institucional, la próxima sección pasa revista a los indigenismos.

4. Indigenismos

Una tercera sociedad que enraíza la evolución de la economía amazónica es la indigenista. Por sociedad indigenista identificamos a dos grandes grupos, la red epistémica de antropólogos y profesionales de los derechos humanos preocupados por los derechos de los pueblos indígenas amazónicos, una red social no-indígena, y al movimiento indígena amazónico en sí mismo. En su paso como burócratas del gobierno militar, con la dación de la Ley de Comunidades Nativas de 1974 —reemplazada por una nueva ley en 1978— y el uso de los recursos del entonces todopoderoso Sinamos (Sistema Nacional de Movilización Social), los antropólogos amazonistas favorecieron la organización del hoy omnipresente movimiento indígena amazónico. Como resultado directo de este activismo en Estado y sociedad, actualmente un 25% del territorio amazónico tiene un régimen de tierras colectivas en manos de las comunidades nativas (Smith, 1983; Varese, 2004; Espinosa, 2004; Orihuela, 2019).

Como con desarrollismos y conservacionismos, existe una dimensión internacional a considerar para entender la expansión del indigenismo amazónico en el Perú. Los actores que penetraron el gobierno en la década de 1970 para crear activismo estatal indigenista fueron antropólogos, que formaron parte y dieron forma a redes académicas y de activismo transnacional (Varese, 2004).

¿Por qué y cómo una red de antropólogos se volvió lo suficientemente influyente como para penetrar el aparato estatal de un país en desarrollo y generar una ola de proteccionismo proindígena? Porque había una masa crítica de jóvenes turcos y una revolución militar de por medio. El antropólogo Mario Vásquez, formado en Cornell, tomaría un rol de liderazgo en el gobierno militar de Velasco Alvarado, involucrándose en la dación de la Ley de Reforma Agraria, en 1969. Como antropólogo, Vásquez conocía del trabajo de Stefano Varese, autor de *La Sal de los Cerros* (1968), el libro fundacional de la antropología amazónica peruana. Varese fue invitado al gobierno por Vásquez, en 1969, a dirigir la nueva División de Comunidades Nativas de la Selva del Ministerio de Agricultura siendo posteriormente reemplazado por Alberto Chirif (Varese, 2004).

Los antropólogos amazonistas temporalmente convertidos en burócratas lograron la ley que las estructuras y circunstancias les permitieron. Pero, ¿de dónde vino esta red de profesionales activistas? La antropología amazónica peruana tiene sus orígenes en el trabajo académico y activista de Stefano Varese y Richard Chase Smith, entre otros, quienes en la década de 1960 animaban una red de jóvenes de ideas progresistas estudiando antropología en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y la Pontificia Universidad Católica del Perú. Varese, por ejemplo, creía que como científico social tenía el imperativo moral de contribuir con la justicia. En su recuento de la historia, Varese considera clave haber tomado la cátedra de Gustavo Gutierrez, cuya Teología de la Liberación ofrecía un “puente moral” entre nociones marxistas de igualdad y justicia social y “tradiciones de inclusión espiritual latinoamericanas y amerindias” (Varese, 2004). El perfil activista de los antropólogos no tenía solo que ver con el momento internacional de activismo universitario sino con hechos de violencia concretos contra la población indígena amazónica en el Perú. En particular, el gobierno desarrollista de Belaúnde había ordenado bombardear a poblaciones Mayoruna-Matsés, que se oponían a desarrollos madereros en la Amazonía norte, frontera con Brasil (Varese, 2004)

Como en el caso de los científicos e ingenieros forestales, los antropólogos construyeron tanto Estado como sociedad civil, local y transnacional. La Declaración de Barbados, en 1971, marcó un hito en la construcción del indigenismo transnacional. Al mismo tiempo que participaba del gobierno de Velasco Alvarado, Varese participa de la creación del *International Working Group of Indigenous Affairs* (Iwgia), establecido en el lejano Copenhagen, del cual participó como secretario ejecutivo por corto tiempo. Iwgia se define como un centro de investigación y acción indigenista. Varese y colegas peruanos empezaron a tejer una red amplia de amistad e intercambio con colegas antropólogos de diversos orígenes. La red de activistas antropólogos, entonces, tenía nodos en el Norte y el Sur Global. En su travesía personal, por ejemplo, Varese hizo amistad con el etnólogo francés Robert Jaulin, quien popularizó el término etnocidio para referirse a la expansión de las fronteras nacionales en América Latina (Varese, 2004).

Del proceso aquí reseñado surgió la Ley de Comunidades Nativas, en 1974, o para ser más precisos, *Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Ceja de Selva*. Lo primero que llama la atención es el nombre “nativas”, el término que promovió Varese, que refleja el reconocimiento al carácter originario de estas poblaciones amazónicas. La ley no reflejó el ideal de sus promotores antropólogos, el reconocimiento de todo el territorio indígena, sino una salida pragmática acorde con las circunstancias: gobernaban el Ministerio de Agricultura militares que, si bien simpatizaban con la justicia social, perseguían fundamentalmente ideales desarrollistas y nacionalistas. Así, la Ley abunda en cómo habrían de ser fomentadas las economías agraria y forestal: “la presente Ley tiene como finalidad establecer una estructura agraria que contribuya al desarrollo integral de las regiones de Selva y Ceja de Selva, a fin de que su población alcance niveles de vida compatibles con la dignidad de la persona humana” (Artículo 1).

En 1980 nace Aidesep, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana. Un año antes, el Consejo Aguaruna Huambisa (CAH), la Central de Comunidades Nativas de la Selva Central (Ceconsec) y la Federación de Comunidades Nativas de Ucayali (Feconau) se habían agrupado en el Comité de Coordinación de las Comunidades Nativas de la Selva Peruana (Coconasep). Coconasep dio origen a Aidesep, resultando significativo para nuestra discusión la elección de los nombres “desarrollo” y “selva peruana”. El naciente movimiento indígena se apropiaba del significante “desarrollo”. Un grupo de federaciones abandonará Aidesep para crear, en 1987, la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (Conap), resultando igualmente significativa la nueva elección de nombres, dejando “Selva” por “Amazonía”.

Las ideas que agruparon el movimiento indígena amazónico fueron la lucha por el reconocimiento de sus territorios y organizaciones, junto a reivindicaciones desarrollistas como el acceso a servicios de salud y educación (Barclay, 1991, p. 81). El camino hacia Aidesep tuvo como hitos la constitución de otras organizaciones: el Congreso Amuesha (1969), el Consejo Aguaruna y Huambisa (1976) y la Central de Comunidades Nativas de la Selva Central (1978) (Barclay, 1991).

Una innovación institucional de la Ley Forestal de 1975 fue la reserva comunal, un arreglo que planteaba que ciertos bosques habrían de ser coadministrados entre el Estado y los pueblos indígenas, permitiendo actividades económicas al interior de las mismas. Un punto medio entre el ideal de la conservación y el ideal de la justicia con los pueblos indígenas. Pasará más de una década para que la primera reserva comunal sea establecida, la Reserva Comunal Yánesha, en 1988. La salida reserva comunal fue, nuevamente, una respuesta pragmática, “un manejo adecuado de la oferta legal” (Ver Mapa 2 en Chirif, Smith & García Hierro, 1991), frente a las transformaciones generadas por el Proyecto Especial Pichis-Palcazu. Fue sintomático que USAID, financiadora del proyecto desarrollista, impusiera como condicionalidad para el

desembolso de fondos la titulación de las comunidades nativas, toda vez que el Estado peruano no tenía ojos para los pueblos indígenas y sus demandas de derecho al territorio colectivo (Smith, 1983). En particular, el activismo de los amuesha, y sus expertos aliados, llevó a que USAID reorientara la lógica del proyecto de la construcción de carreteras y la colonización, favorecido por el presidente Belaúnde, al “manejo de los recursos naturales” (Smith, 1983, p. 11).

Otro actor central en esta historia de enraizamiento es Richard Chase Smith, crítico del “mito del gran vacío Amazónico”, detrás de ideas tanto desarrollistas como conservacionistas (Smith, 1983). Su trabajo en la Selva Central inspiró a la red de antropólogos en formación en la década de 1960. En la década de 1970, colabora con sus colegas instalados en Sinamos y asesora las nacientes organizaciones amuesha en la Selva Central. Cerrado el Sinamos, la red forma Copal-Solidaridad con los Grupos Nativos, activa en la década de 1980. En 1991, junto a sus compañeros de ruta Alberto Chirif y Pedro García Hierro, publicó con Oxfam América y la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (Coica) un manual de estrategias para la defensa del territorio (Chirif, Smith & García Hierro, 1991). Smith estuvo detrás del trabajo que en 1996 empezó Oxfam y desde 1998 continuó el Instituto del Bien Común (IBC) para producir un mapa georreferenciado de comunidades nativas. El sistema de información resultante es llamado Sistema de Información sobre Comunidades Nativas (Sicna), y se ha convertido en la fuente de información para el Estado peruano y la sociedad civil (Smith, 2012, p. 105).

5. Entonces, ¿Desarrollo Sostenible en la Amazonía?

En las historias del desarrollismo, conservacionismo e indigenismo peruanos que hemos reseñado, hubo nuevas ideas y conocimiento científico contribuyendo a recrear sistemas de creencias, primero, y

procesos de cambio institucional, después. Hacia mediados del siglo pasado, entre otros, Fernando Belaúnde hablando de “la conquista del Perú por los peruanos”, y promoviendo la Carretera Marginal de la Selva, y Pedro Beltrán traduciendo la Revolución Verde al Perú contribuyeron a una narrativa desarrollista en la que había que dominar y modernizar la selva. En el sentido contrario, como un contra-movimiento polanyiano, la ciencia de los ingenieros forestales nutrió un sistema de creencias alternativo que poco a poco fue colonizando espacios de política pública, produciendo las primeras leyes forestales, en 1963 y 1975, promoviendo el “uso racional del bosque” y estableciendo áreas naturales protegidas, con el soporte de la cooperación de la FAO y el liderazgo en la década de 1970 de Marc Dourojeanni, este último actor de una impresionante e influyente producción científica e intelectual, y fundador de la más importante ONG conservacionista, la Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza, Pronaturaleza. De forma similar, el contra-movimiento indigenista reposó en otro sistema de ideas, girando en torno a la justicia social para los indígenas amazónicos. *La Sal de los Cerros* de Stéfano Varese, publicada en 1968, tuvo influencia en las aulas universitarias de antropología y fuera de ellas. Richard Ch. Smith lideró el establecimiento del Instituto del Bien Común y un sistema de información georreferenciado sobre las comunidades nativas. Cada uno de estos referentes de sociedades específicas era influenciado y eventualmente —en el caso del conservacionismo e indigenismo domésticos— influenció algún sistema de creencias y conocimiento científico globalizado. En suma, las redes profesionales transnacionales, como las de planificadores, economistas, forestales y antropólogos, enraízan la acción estatal y la construcción progresiva de nuevos paradigmas de política, reglas de juego y organizaciones en la Amazonía.

El foco en ideas y la evolución de discursos ciertamente no implica ignorar o minimizar el rol de los intereses. El argumento es que las ideas importan, no que “manden” o que sean todo lo que importe. Ideas e

intereses, por lo demás, coevolucionan en forma compleja (Hirschman, 1977). En particular, el significante “desarrollo (sostenible)” puede terminar siendo apropiado y utilizado estratégicamente para los fines utilitarios de (grupos de) personas o empresas. La realidad de la globalización conduce a los agentes de la economía formal a proclamarse ambientalmente responsables, verdes, lo sean o no (Orihuela, 2014).

Arreglos institucionales como la reserva comunal, o el REDD indígena, ofrecen una reconciliación de los fines del desarrollo económico, la conservación ambiental y la justicia para los pueblos indígenas. Esto es, en el papel. Pero, ¿qué viene ocurriendo en la práctica? En mi acotada investigación en áreas naturales protegidas he encontrado mucho reglamento junto a poca organización estatal; por su parte, la participación de la sociedad civil local es en ocasiones vital pero regularmente limitada, si bien alimentada por una presencia espacialmente desigual de la cooperación internacional ambientalista, o ambientalizada, valga el neologismo. El contra-movimiento de la sustentabilidad luce, entonces, como un fenómeno bastante más discursivo que material pero contra-movimiento al fin, alimentando la imaginación social y, con ello, nuevas posibilidades de cambio institucional.

Bibliografía

- Barclay, Frederica (1991). Protagonismo del Estado en el proceso de incorporación de la Amazonía. En Federica Barclay, M. Rodríguez, Fernando Santos Granero y Marcel Valcárcel (eds.), *Amazonía 1940-1990: El extravío de una ilusión*. Lima: CISEPA, pp. 43-103.
- Barclay, Frederica (1995). Transformaciones en el espacio rural loreto tras el periodo cauchero. En Pilar García Jordán (ed.), *La Construcción de la Amazonía Andina (Siglos XIX-XX): Procesos de ocupación y transformación de la Amazonía peruana y ecuatoriana entre 1829 y 1960* (pp. 231-280). Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Barclay, Frederica (2010). La Asociación Pro Indígena y las Atrocidades del Putumayo: Una Misión Auto Restringida. *Boletín Americanista*, 60, 143-163.
- Belaúnde, Fernando (1959). *La conquista del Perú por los peruanos*. Lima: Tawantinsuyu.
- Beltrán, Pedro (1976). *La verdadera realidad peruana*. Madrid: San Martín.
- Chirif, Alberto, Richard Smith & Pedro García Hierro (1991). *El indígena y su territorio son uno solo: Estrategias para la defensa de los pueblos y territorios indígenas de la cuenca amazónica*. Lima: Oxfam America y COICA.
- Dourojeanni, Marc (2009). *Crónica forestal del Perú*. Lima: UNALM/ UNMSM.
- Dourojeanni, Marc (2015). Medio siglo de forestería profesional en el Perú. *Xilema*, 28(1), 5-17.
- Espinosa, Oscar (2004). «Indigenous Politics in the Peruvian Amazon: An Anthropological and Historical Approach to Shipibo Political Organizations». Tesis de doctorado. New School for Social Research.
- Flores Galindo, Alberto (1987). *Buscando un inca. Identidad y utopía en los Andes*. Lima: Instituto de Apoyo Agrario.

- Haas, Peter (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, 46(1), 1-35.
- Hays, Samuel (1959). *Conservation and the Gospel of Efficiency the Progressive Conservation Movement, 1890-1920*. Pittsburgh, Pennsylvania: University of Pittsburgh Press.
- Henríquez, Narda (1986). Notas y Tesis sobre los Movimientos Regionales en el Perú. En Eduardo Ballón (ed.), *Movimientos Sociales y Crisis: El Caso Peruano* (pp. 165-224). Lima: Desco.
- Hirschman, Albert (1977). *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism before its Triumph*. Princeton: Princeton University Press.
- Ocampo, José & Jaime ROS (2011). Shifting Paradigms in Latin America's economic development. En José Ocampo y Jaime ROS (eds.), *The Oxford Handbook of Latin American Economics* (pp. 1-30). Oxford : Oxford University Press.
- Onern-Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (1963). *Evaluación e integración del potencial económico y social de la zona Perené-Satipo-Ene*. Lima, Perú: Instituto Nacional de Planificación.
- Onern-Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (19709). *Inventario, evaluación e integración de los recursos naturales en la zona Villa Rica-Puerto Pachitea (Ríos Pichis y Palcazu)*. Lima: Instituto Nacional de Planificación.
- Orihuela, José Carlos (2014). Converging Divergence: The Diffusion of the Green State in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, 49, 242-265.
- Orihuela, José Carlos (2017). Assembling participatory Tambopata: Environmentality entrepreneurs and the political economy of nature. *Forest Policy and Economics*, 80, 52-62.
- Orihuela, José Carlos (2018a). One blueprint, three translations: Corporaciones de Fomento in Colombia, Chile and Peru.

En Agustín Ferraro y Miguel Centeno (eds.), *State and Nation Making in Latin America and Spain*. Cambridge University Press.

- Orihuela, José Carlos (2018b). *La formación del Estado verde: redes, legados y contigencia en la política forestal*. Cuadernos de Investigación (Vol. N° 6). Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Orihuela, José Carlos (2019). Embedded countermovements: The forging of protected areas and native communities in the Peruvian Amazon. *New Political Economy*, 25(2), 140-155.
- Polanyi, Karl (2001 [1944]). *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.
- Rodríguez, Sandra (2018). *Conservar la Naturaleza, Gobernar la Población: Imaginarios, espacio y políticas en el Parque Nacional del Manu..* Tesis de licenciatura. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Sala i Vila, Nuria (1995). Los proyectos de ocupación de la Amazonía sur andina. En Pedro García Jordán, Jean Claude Roux, Frederica Barclay y Natalia Escertit Cobes (eds.), *La Construcción de la Amazonía Andina (Siglos XIX-XX): Procesos de ocupación y transformación de la Amazonía peruana y ecuatoriana entre 1820 y 1960* (pp. 153-228).. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Santos Granero, Fernando & Frederica Barclay (1995). Órdenes y desórdenes en la selva central: Historia y economía de un espacio regional. Lima: IFEA and IEP.
- Santos Granero, Fernando & Frederica Barclay (2002). *La frontera domesticada. Historia económica y social de Loreto, 1850-2000*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Smith, Richard (1983). *Las comunidades nativas y el mito del gran vacío amazónico. Un análisis de la planificación para el desarrollo en el PEPP*. Documentos AIDSESP No. 1. Lima: Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana.

- Smith, Richard (s.f.). Las comunidades indígenas del Perú: ¿Por qué no las vemos?. En OXFAM (ed.), *Pobreza, desigualdad y desarrollo: Informe Perú 2011/2012*. Lima: Oxfam.
- Thorp, Rosemary (1998). *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the 20th Century*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Varese, Stefano (1968). *La sal de los cerros: notas etnográficas e históricas sobre los campas de la selva del Perú*. Lima: Universidad Peruana de Ciencia y Tecnología.
- Varese, Stefano (2004). *Salt of the Mountain: Campa Asháninka History and Resistance in the Peruvian Jungle*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.

¿POBREZA O EMPOBRECIMIENTO? LOS DESAFÍOS QUE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS DE LA AMAZONÍA ENFRENTAN A PARTIR DE LA ECONOMÍA MODERNA EN EL SIGLO XXI

Oscar Espinosa

Las comunidades indígenas amazónicas enfrentan una serie de presiones y de cambios inducidos por políticas estatales o por la economía de mercado que vienen generando situaciones inéditas de pobreza y desnutrición en la región. En las siguientes páginas se presentan algunos elementos sobre el contexto social y cultural de las comunidades indígenas, así como los procesos históricos vividos por estas en las últimas décadas que podrían permitir entender la situación que enfrentan hoy en día. De manera particular se discuten algunos

procesos como la inserción al mercado, la monetarización creciente y el uso de dinero, así como las presiones crecientes sobre sus territorios y medio ambiente que generan impactos profundos sobre las sociedades amazónicas.

Es importante señalar, además, que este texto busca describir procesos que no se limitan a las comunidades nativas de la Amazonía peruana sino que corresponden también a la situación de otras sociedades de la región pan amazónica, con quienes comparten, en buena medida, los mismos procesos y desafíos. Por ello, se ha tomado en consideración, además de la propia experiencia de campo y conocimientos acumulados a lo largo de las últimas décadas, bibliografía especializada que no se restringe exclusivamente al caso de la Amazonía peruana.

1. La economía indígena tradicional

La mayor parte de los pueblos indígenas de la región amazónica han sido en el pasado sociedades orientadas a la auto subsistencia a través de la caza, pesca, recolección y horticultura (Carneiro, 1979; Bergman, 1990). En los últimos siglos, después de la caída demográfica y la desaparición de los grandes señoríos producidos por las epidemias y el impacto de la llegada europea (Roosevelt, 1999; Neves, 2011), la mayor parte de los grupos locales de estos pueblos se reducía a números relativamente pequeños, lo que permitía la obtención de los alimentos y bienes necesarios para su subsistencia sin mayores dificultades ni presiones excesivas sobre su medio ambiente. En otras palabras, el relativamente pequeño tamaño de las poblaciones indígenas les permitía dedicarse a sus actividades económicas sin generar presiones significativas sobre los recursos disponibles en los bosques y fuentes de agua (Meggers, 1976, 1997; Warren, 1992; Morán, 1993). En este contexto, las principales amenazas a su vida y subsistencia provenían de enfermedades, las guerras o conflictos intra o interétnicos, la presencia de predadores —jaguares,

caimanes, etc.—, o el ataque de los “blancos” —europeos, criollos o mestizos—. Sin embargo, esta situación va a cambiar a partir de fines del siglo XIX con el auge de la extracción del caucho, y posteriormente con los procesos de colonización y de inserción de las comunidades indígenas al mercado promovidos por los Estados durante el siglo XX (Barclay, Rodríguez, Santos & Varcárcel Carnero, 1991).

2. La integración al mercado y la monetarización de la economía

Cuando se habla de integración al mercado resulta importante aclarar qué se entiende exactamente por “mercado”, ya que, en cierto sentido, muchas sociedades amazónicas han estado vinculadas desde hace siglos a extensas redes comerciales, tanto entre sociedades indígenas, como con Europa y los Estados Unidos de Norteamérica (Lathrap, 1981; Myers, 1983; García Jordán, 2001; Pärssinen y Siiriäinen, 2003; Heckenberger, 2005; Hornborg, 2005; etc.).

El caso histórico más importante y conocido de esta vinculación económica es la que se produjo en torno a la explotación del látex de distintas especies de plantas, siendo las más importantes el jebe o siringa (*Hevea sp.*) y el caucho (*Castilla sp.*) (Bonilla, 1974; Pennano, 1988; Gómez, 1991; Weinstein, 1993; Stanfield, 1998; Santos Granero & Barclay, 2002; Chirif, 2004; Bossert & Córdoba, 2015, etc.). Es, sin embargo, recién durante las primeras décadas del siglo XX que comienza un proceso de intensificación en la vinculación a lo que se podría calificar como “mercado moderno”, es decir, al mercado capitalista y globalizado (Cardoso & Müller, 1978; Godfrey, 1988; Santos Granero, 1991; etc.).

En efecto, por más de un siglo los pueblos amazónicos se han visto involucrados en la producción y comercialización de diversos recursos naturales de la zona o de ciertos cultivos de valor comercial, o en la venta de su fuerza de trabajo para empresas madereras o petroleras (Chevalier,

1982; Barclay, 1989; Barclay y otros, 1991; Muratorio, 1996; La Torre, 1998; Feather, 2000; Bedoya & Bedoya, 2005; Cepek, 2018; etc.).

Hay que añadir, sin embargo, que la mayor parte de estas relaciones de mercado se han producido en términos de grandes desigualdades y abusos, en las cuales los indígenas amazónicos obtenían la peor parte del trato: recibiendo baratijas o bienes defectuosos por parte de regatones y comerciantes, endeudándose para pagar productos sobrevalorados o teniendo que trabajar en condiciones cercanas a la esclavitud para patrones y hacendados (Dean, 1995, 1999; Hvalkof, 1998; Santos Granero & Barclay, 2002; Bonilla, 2005; etc.). En la extracción de muchos de estos productos siguen predominando mecanismos laborales injustos como la habilitación o el enganche que, incluso, pueden asumir la forma de “trabajo forzado” tal como se ha denunciado en diversas ocasiones.

El sistema de la habilitación consiste en el anticipo o pago por adelantado que entrega un comerciante o “patrón” —generalmente en especies: herramientas, vestidos y bienes de consumo— a cambio de un producto o mercancía que se ofrece entregar posteriormente. La habilitación existe en la Amazonía desde la época del caucho y, con variaciones, se ha mantenido a lo largo de las décadas. El “enganche”, por su parte, es un sistema de reclutamiento de mano de obra basado en el endeudamiento. Se le conoce también con los nombres de “servidumbre por deudas” o “peonaje por deudas”, y consiste en endeudar a los indígenas, haciéndolos aceptar anticipos, de modo que nunca pueden terminar de pagar sus deudas, en algunos casos porque los bienes adelantados han sido sobrevalorados y en otros casos porque los productos con los que se paga son subvaluados (Dean, 1995, 1999; Santos Granero & Barclay, 2002; Killick 2011).

Es importante añadir que, a pesar de que este sistema establece relaciones de profunda desigualdad, maltrato e injusticia, sin embargo, en algunos casos, es utilizada también por algunos indígenas para establecer

distintas estrategias para asegurar su propia supervivencia o su estatus social (Hugh-Jones, 1998; McKinley, 2003). Y aunque el sistema del “enganche” comenzó a debilitarse desde la década de 1970, todavía sigue funcionando hoy en día de manera modificada o incluso, en pocos casos, de manera tradicional, como en el caso de la extracción ilegal de la madera (Bedoya & Bedoya, 2005).

El principal cambio, pues, producido a partir de fines del siglo XX es la intensificación del proceso de monetarización de las relaciones mercantiles en el contexto de la llamada “globalización”. En las últimas décadas de dicho siglo, y en las primeras del presente, se ha ido reduciendo drásticamente el número de intercambios basados en el trueque, así como la progresiva desaparición de figuras como la de los “regatones”, comerciantes que recorrían las comunidades, de una en una por los ríos, obteniendo productos de estas a cambio de bienes manufacturados (McGrath, 1999). Además, la llegada del dinero a las comunidades indígenas viene produciendo transformaciones sociales y culturales muy importantes: transformaciones en los rituales, en las relaciones de parentesco, en la cosmovisión, etc. Y a pesar de la creciente bibliografía al respecto (Fontaine, 2002 & 2003; Gordon, 2003, 2006, 2010; Dal Poz, 2004, 2010; Rosas, 2007, 2008; Gómez Soto, 2010; Micarelli, 2015; Pissolato, 2016; Pires, 2017), se trata de procesos que requieren más investigación, sobre todo para el caso de la Amazonía peruana.

3. El acceso al dinero y sus impactos sociales y culturales

Hoy en día, el desafío que enfrentan las comunidades nativas en relación a su inserción al mercado es doble. Por un lado, la necesidad de dinero los obliga a buscar diversas formas de insertarse en el mercado ya sea laboral o de productos; y por otro, a luchar para que esta inserción en el mercado se dé bajo condiciones mínimas de justicia y de beneficio para ellos mismos. Por supuesto, la alternativa es mantenerse al margen: ya

sea como opción voluntaria —como lo han decidido muchas familias indígenas que prefieren vivir en zonas más alejadas de la selva o en situación de “aislamiento” —, o bien a la fuerza, formando parte de esa mayoría de pobres que son marginados por el sistema económico globalizado.

La urgencia cada vez mayor de contar con dinero monetario o “efectivo” para satisfacer las necesidades más inmediatas de la vida cotidiana constituye, así, en un problema serio para la mayoría de comunidades nativas. Los indígenas amazónicos necesitan en la actualidad dinero para cubrir, por ejemplo, los gastos escolares de sus hijos, para gastos de salud o de transporte, y para tener acceso a ciertos bienes o productos. Sin embargo, las posibilidades que las comunidades nativas tienen para acceder a dinero en efectivo son escasas: no existen muchas fuentes posibles de empleo, y la venta de sus propios productos tampoco llega a ser una alternativa sustentable, como se verá a continuación.

En efecto, en las comunidades indígenas existen muy pocas posibilidades de trabajos remunerados que garanticen un flujo constante de dinero. Básicamente estos trabajos se reducen a la posibilidad de ser profesores en las escuelas o, eventualmente, si hay las plazas respectivas, a trabajar como técnico en una posta médica o como guarda-parques en un área protegida, si es que hay una cerca.

A la mayoría de personas solo les queda la posibilidad de migrar por temporadas para trabajar en alguna ciudad cercana o para trabajar temporalmente en actividades económicas como la extracción de madera, la cosecha de hoja de coca y cualquier otra tarea que no requiera de conocimientos especializados como, por ejemplo, la limpieza y el mantenimiento de trochas para las empresas de hidrocarburos. Asimismo, cada vez es más frecuente la migración temporal a las ciudades para trabajar en construcción civil, guardianía, servicio de carga en puertos y mercados, tareas menores y de servicio doméstico en

domicilios y restaurantes, o en las obras temporales que implementan las municipalidades locales.

Estas migraciones temporales no logran, además, cubrir el conjunto de sus necesidades ya que los que migran para trabajar tienen que cubrir sus gastos de transporte y de manutención y, además, las mujeres tienen que asumir el doble de tareas en la comunidad —ya que la mayoría de los que migran son los varones— además de los impactos que tiene sobre la crianza de los hijos al quedar la familia dividida por largas temporadas.

La venta de sus productos tampoco llega a ser una alternativa seria o sustentable. En primer lugar, porque la mayoría de sus productos tradicionales obtenidos a través de la horticultura —como la yuca o el plátano— no tiene valor de cambio en el mercado. De ahí que frecuentemente que tengan que vender los productos de la pesca, caza o la madera de sus bosques, depredando muchas veces estos recursos cada vez más escasos.

La sobreexplotación de recursos, junto con la deforestación y la contaminación de los ríos, no solamente está determinando la desaparición de especies animales o vegetales, lo que ya constituye una grave pérdida en relación con la riqueza de la biodiversidad amazónica, sino que significa también, en términos prácticos, el aumento de la desnutrición infantil al escasear los peces y animales del monte, fuente principal de proteínas en la dieta amazónica.

Ahora bien, en las últimas décadas se ha intensificado también la producción agropecuaria para el mercado. Muchas comunidades nativas han reorientado sus actividades económicas a la producción para el mercado, principalmente de cacao, y en menor medida otros productos agrícolas como el café o frutas, como la papaya, la piña o los cítricos. Sin embargo, no siempre la venta de estos productos

significa un ingreso importante para las familias porque tienen que lidiar con comerciantes e intermediarios que no les pagan el precio real del mercado. Además, dedicarse a cultivar productos, que requieren mayor tiempo y permanencia en la chacra, viene alterando las formas de vida y las relaciones sociales dentro de las comunidades (Killick, 2005; Sarmiento, 2016).

En los últimos años también se ha intensificado la promoción del turismo como una alternativa económica importante. Y si bien es cierto existe un pequeño número de comunidades que llevan vinculadas a esta actividad por décadas, la mayoría está buscando la manera de insertarse en el mercado turístico promocionando sus atractivos naturales o sus propias tradiciones, aprovechando la demanda por el turismo vivencial, ecológico y de aventura. Sin embargo, para que el turismo funcione no bastan los bellos paisajes o las danzas tradicionales: es necesario, también, que exista cierto volumen e infraestructura para que la afluencia de turistas signifique un ingreso económico importante. Por ello, las comunidades que pueden vivir del turismo se cuentan con los dedos de la mano. (Biffi, 2005; Chaparro, 2008; Chaumeil, 2012; Rummenhoeller, 2012; Sánchez Ocampo, 2014; Espinosa, 2017).

Finalmente, no debe desdeñarse la existencia de aquellas comunidades que prefieren seguir viviendo de manera tradicional en base a pequeñas chacras para el autoconsumo, así como la recolección, la caza y pesca; a menudo, ellas mantienen un contacto mínimo con el mercado.

4. Las presiones sobre el medio ambiente

En las últimas décadas también hay una creciente presión sobre el territorio y el medio ambiente de las comunidades, poniendo en riesgo su seguridad jurídica, salud y bienestar general. El ecosistema de bosque tropical húmedo amazónico es muy frágil, y está recibiendo

las amenazas de diversas actividades económicas extractivistas como la minería y los hidrocarburos, la agroindustria —principalmente aquella vinculada a la ganadería, la soya, la caña de azúcar y la palma africana o palma aceitera— (Nepstad y otros, 1999; Wang, Bras & Eltahir, 2000; Moutinho & Schwartzman, 2005; Santilli y otros, 2005; Gullison y otros, 2007; Butler & Laurence, 2009; Wilcove & Koh, 2010; Pacheco, 2012; Dammert, 2014, 2015), así como los megaproyectos de infraestructura (Dourojeanni, Brandiarán & Dourojeanni, 2009; Franco, 2012; Little, 2013) y de generación de energía (Michaels & Napolitano, 1988; Dourojeanni, 2009; Fearnside, 2013).

Estos proyectos amenazan, además, con destruir los bosques, fuentes de agua y la biodiversidad amazónica. No se puede olvidar que la Amazonía la principal reserva de agua dulce del mundo y que, además, el agua que vierte al Océano Atlántico contribuye a regular la temperatura de las corrientes de agua, contribuyendo así a la temperatura global (Bernal, Sierra, Angulo & Onaindia, 2009; Fundación Bustamante de la Fuente, 2010). Asimismo, los bosques amazónicos contribuyen a la regulación del ciclo del carbono y a reducir los impactos de los gases de efecto invernadero (Malhi & Philipps, 2004; Moutinho & Schwartzman 2005; Gullison y otros, 2007). Finalmente, la riqueza de la biodiversidad constituye la más grande del planeta. Pero, además, todos estos impactos afectan directamente los medios de vida, la alimentación y la salud de las comunidades indígenas que allí viven.

La imagen de la Amazonía como un bosque interminable no existe ya, aunque permanezca todavía en el imaginario universal. En las últimas décadas, la implementación de los megaproyectos antes mencionado en conjunto con los derrames petroleros y la contaminación por la minería ha llevado a la desaparición de peces en muchos ríos o la contaminación de otros, causando distintos tipos de enfermedades y aumentando los índices de desnutrición de las comunidades nativas.

Un posible escenario futuro no muy lejano es que la cuenca amazónica se convierta en una gran sabana seca sin bosque o incluso en zonas totalmente desérticas, tal como se puede apreciar en algunos territorios del Brasil o en las zonas impactadas por la minería del oro en la región de Madre de Dios. Ya para el año 2014 se calculaba que la deforestación acumulada en Brasil superaba los 760 mil km²; es decir, un territorio mucho mayor que Francia, equivalente al 60% del territorio peruano. Sin embargo, a partir de 2015, las tasas de deforestación en la región se han incrementado peligrosamente. En el caso de Brasil, solamente para el periodo comprendido entre los años 2015 y 2016 esta tasa incrementó en 29 % (Carvalho y otros, 2019). Esta tendencia se ha agravado aún más desde la elección de Jair Bolsonaro como presidente de Brasil (Fearnside, 2019). Pero el panorama no luce mejor en el resto de países amazónicos. En el caso de Colombia, se calcula que entre los años 2016 y 2018, se deforestaron 29 mil hectáreas en áreas protegidas y que, del total de área deforestada, 25 mil hectáreas corresponden a bosques primarios (MAAP, 2019c, Informe #101). En total, para el año 2018, se deforestaron 199 mil hectáreas en la Amazonía colombiana (MAAP, 2019b, Informe #100). En el caso de Bolivia, si en el año 2016 se calcula que se deforestaron unas 295 mil hectáreas según datos oficiales de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT); sin embargo, hasta agosto de 2019, la misma ABT señala que se han perdido unas 953 mil hectáreas (Fundación Solón, 2019). Por último, en Perú, durante el año 2018 se deforestaron más de 200 mil hectáreas en la región amazónica (MAAP, Informe #100). Una de las regiones más afectadas en el Perú es la selva de Madre de Dios debido a la minería aurífera. Solamente durante 2018, se calcula que en esta región se perdieron más de 9 mil hectáreas (MAAP, 2019a, Informe #96).

Esta deforestación ha significado la destrucción de más de 2 mil árboles por minuto, de manera ininterrumpida, durante los últimos 40 años. Y se calcula que hasta 2017 se perdía el equivalente a un campo de fútbol por minuto, pero a partir de 2018 la tasa se ha duplicado. No hay que olvidar,

además, que la deforestación de los bosques amazónicos constituye la principal contribución negativa de la región al cambio climático y sus impactos socio ambientales: en el caso de Brasil representa el 75% de sus emisiones de gases invernadero, mientras que en el caso del Perú gira en torno al 47%.

El cambio climático también comienza a sentirse de manera más clara en la región amazónica. En la Amazonía peruana se han producido, en la última década y en lapsos muy cortos de tiempo, eventos climáticos extremos (Fearnside, 2012; Marengo y otros, 2013; Marengo y Espinoza, 2015; Pabón-Caicedo y otros, 2018). En los años 1998, 2005, 2010 y 2016, se produjeron sequías extremas, tres de ellas consideradas como las peores sequías de los últimos ciento veinte años (Marengo y otros, 2008a; Marengo y otros, 2008b; Espinoza y otros, 2011a; Espinoza y otros, 2011b; Espinoza y otros, 2012; Lewis y otros, 2011). Según reportes científicos, el año 2015 fue el más caluroso en la región amazónica desde 1900 (Jiménez-Muñoz y otros, 2016). La sequía del año 2016, vinculada al conjunto de efectos climáticos asociados al Fenómeno del Niño ha sido considerada como una de las más graves, quizás la peor en cincuenta años, impactando un territorio mayor que en ocasiones anteriores (Erfanian, Wnag & Fomenko, 2017). Asimismo, se ha comprobado que desde 1980 se está incrementando la duración de la temporada seca (Espinoza y otros, 2016).

También se han producido fuertes inundaciones en los años 1999, 2009, 2011, 2012, 2014 y 2015; estas dos últimas afectaron principalmente a región sur de la Amazonía peruana, así como en las regiones amazónicas de Bolivia y en las regiones de Acre y Rondonia en Brasil (Espinoza y otros, 2014; Marengo & Espinoza 2015). Las inundaciones de 2011 y 2012 han sido consideradas como dos de las peores inundaciones en la historia, alcanzando los ríos caudales muy grandes que solamente habían tenido lugar en la región en solo dos otras ocasiones en el último siglo. Asimismo, en el mes de abril de 2012 se llegó a un récord histórico de

crecimiento de caudal en la Amazonía peruana (Espinoza y otros, 2012; Espinoza y otros, 2013; Lavado y otros, 2013; Espinoza y otros, 2014; Espinoza y otros, 2015).

Estos eventos climáticos extremos son reacciones de la naturaleza a un comportamiento humano que se rige por la explotación desmedida de los recursos sin respetar las particularidades propias del ecosistema amazónico. Sin embargo, ante esta situación, no se han generado políticas públicas adecuadas para la Amazonía durante los últimos gobiernos, especialmente aquellas referidas a temas de cuidado medioambiental. En muchos casos éstas responden a un modelo arcaico que se asemeja más a políticas pensadas para el siglo XIX que a las necesidades del siglo XXI. En general, los Estados amazónicos no han asumido con la seriedad y compromiso necesario enfrentar estos problemas, a pesar de las múltiples declaraciones y expresiones de buena intención al respecto, como por ejemplo, con el reciente Pacto de Leticia firmado en setiembre de 2019. Asimismo, siguen existiendo importantes brechas en la oferta de servicios de salud y educación de calidad. Por ello, en este escenario, la implementación de los actuales programas sociales resulta insuficiente en un contexto en que la desnutrición y la pobreza de las comunidades sigue aumentando, y solamente logran paliar, parcialmente las enormes brechas existentes.

5. La presión y las amenazas sobre el territorio

En relación a los territorios indígenas, en primer lugar, el Estado peruano olvidó por décadas su obligación de inscribir y titular a las comunidades nativas, quedando cientos de ellas en una situación jurídica muy precaria (Chirif & García Hierro, 2007). En muchos casos, también ha superpuesto a los territorios de las comunidades concesiones a empresas madereras, mineras o de hidrocarburos. En algunos lugares esta superposición ha generado conflictos violentos que derivaron en la muerte de varias personas, como ha sido el caso de los líderes de la

comunidad asháninka de Saweto o las víctimas de los dramáticos sucesos relativos al “Baguazo” que cerraron un ciclo importante de protestas, justamente en torno a la defensa del territorio.

Asimismo, el modelo de desarrollo económico implementado durante las últimas décadas por los Estados amazónicos ha supuesto privilegiar la explotación de recursos minerales y de hidrocarburos en el corto plazo, sin tomar en consideración los efectos de mediano y largo plazo que estas actividades tienen, no solo en la vida social y en el medio ambiente de las comunidades directamente afectadas, sino en la economía misma del país. Junto a las actividades extractivas, como ya se ha señalado antes, este modelo económico también ha continuado promoviendo la colonización de la región —proceso iniciado en la década de 1940 e intensificado entre las décadas de 1960 y 1980— pero en este caso, no se trata de promover la pequeña agricultura de campesinos sin tierras (Aramburú y otros, 1982; Ballón, 1984; Schmink, 1984; Godfrey, 1988; Martínez, 1990; Barclay y otros, 1991; Rozo, 2010), sino de la agroindustria en manos de grandes grupos económicos nacionales o extranjeros o de terratenientes, como en el caso de Brasil.

Todas estas políticas han generado, además, un incremento en los conflictos sociales al no desarrollar de manera paralela mecanismos claros de protección de los derechos indígenas sobre sus territorios. Por el contrario, hay una creciente preocupación respecto a los retrocesos que se vienen dando en los últimos años respecto al cumplimiento de los Estados respecto a los derechos indígenas, principalmente, respecto a sus derechos territoriales (CEPAL, 2014).

6. La propiedad, la circulación de bienes y el parentesco

Para la mayoría de sociedades amazónicas, el concepto de propiedad está relacionado con la idea de “cuidado” (Brightman, 2010; Brightman,

Fausto & Grotti, 2016). Esto quiere decir que para que exista un verdadero sentido de propiedad tiene que existir un vínculo interpersonal entre personas y “objetos”, lo cual, en la lógica occidental constituye un sinsentido, ya que precisamente los “objetos” aparecen como tales porque no existe con ellos una relación subjetiva; es decir, no son “sujetos”, mientras que para las sociedades amazónicas sí pueden serlo. Esta relación de cuidado es lo que determina, en última instancia, el dominio sobre los objetos; es decir, “ser dueños”. No se trata de comprar u obtener un objeto, para ser dueño, se tiene que establecer la relación de cuidado (Fausto, 2008; Berjón & Cadenas, 2011, 2018; Cretton Pereira, 2016).

Pero, además, en muchos casos, los bienes constituyen un elemento intermediario generador de relaciones y vínculos entre dos personas o grupos de personas. Este sería el caso de la figura del *ayómpari* entre los asháninka (Schäfer, 1988, 1991; Santos Granero, 2007; Killick, 2008), también común en otras sociedades amazónicas, donde no importa tanto el objeto que se intercambia, sino el hecho de intercambiar algo que permita establecer un vínculo más duradero entre dos personas o familias (Fernández, 2016).

En otros casos, el concepto de propiedad resulta absolutamente absurdo, como en el caso del territorio. Tradicionalmente, para los indígenas amazónicos pensar en que el bosque o las tierras puedan tener propietarios resulta tan absurdo como pensar en que alguien puede ser dueño del aire que le rodea. Sin embargo, la invasión de sus territorios por parte de colonos y de empresas los obliga a aceptar las normas estatales que les permiten proteger sus territorios bajo la idea de “propiedad”, aunque no llegan a desaparecer otras nociones relacionadas con el territorio. La legislación peruana, en este sentido, no solamente se haya desactualizada —al no haberse adecuado la normativa al régimen internacional de derechos indígenas como el Convenio 169 de la OIT o la Declaración de Naciones Unidas de Derechos de los Pueblos Indígenas—, sino que,

además, es absolutamente perversa —como cuando otorga propiedad sobre las tierras dedicadas a la agricultura o ganadería, pero no sobre los bosques que solamente están cedidos en uso—. Asimismo, la legislación peruana tampoco otorga derechos sobre las fuentes de agua, como cochas o quebradas, dentro de los territorios de las comunidades. En general, a pesar de existir documentación abundante y distintos proyectos de ley presentados por las organizaciones indígenas, la legislación peruana no reconoce todavía sus territorios integrales, generando así situaciones de vulnerabilidad permanente.

Es importante añadir que la idea de “herencia” también es ajena al mundo indígena amazónico, incluso para el caso de la tierra. Son muy pocos los casos de comunidades donde existe alguna forma de herencia de tierras, y generalmente se trata de zonas fuertemente colonizadas por foráneos y donde los recursos del bosque han sido completamente destruidos, como es el caso de la comunidad yánesha de Tsachopen (Galarreta, 2006).

7. Heterarquía y mecanismos de control social para evitar la acumulación

Un tercer elemento a considerar es que las sociedades amazónicas son tradicionalmente sociedades heterárquicas, esto quiere decir que establecen distintos mecanismos para evitar la acumulación, ya sea de bienes, de prestigio o de poder (Clastres, 1974, 2001; Overing, 1989, 1999; Santos Granero, 1994; Ellis, 1997; Overing, & Passes 2000; Londoño, 2004). En este sentido, se valora muy positivamente la generosidad y la responsabilidad moral hacia parientes y vecinos; por lo tanto, una de las actitudes más criticadas y rechazadas es la de la avaricia o mezquindad.

Es importante mencionar, además, que la mayor parte de comunidades están compuestas por grupos familiares extensos (Rosengren, 1987, 2003; Townsley, 1988; Gow, 1991; Kensinger, 1997; Killick, 2005; Pérez Gil, 2018). Una comunidad promedio, dependiendo de su tamaño, puede incluir entre uno y tres grandes grupos familiares. Las comunidades más extensas se subdividen en anexos o en barrios, que a su vez son compuestos por grupos familiares que oscilan, nuevamente, entre uno y tres grupos familiares. Excepcionalmente, se encuentran cuatro grupos familiares. Es decir, la mayor parte de personas que viven en una comunidad tienen relaciones de parentesco y, por lo tanto, sus relaciones se rigen por obligaciones familiares muy estrechas.

Para evitar la acumulación de poder y dinero, existen diversos mecanismos de CONTROL social. Entre los más comunes están los chismes y rumores que usualmente giran en torno a la mezquindad de las personas que comienzan a adquirir mayor poder, prestigio o bienes (Whitehead & Wright, 2004). Un siguiente paso podría ser la acusación de brujería que, en los casos más extremos, termina con la expulsión de la persona de la comunidad o incluso con su muerte, como puede ocurrir en comunidades awajún o wampís, entre otras (Brown, 1989; Garra, 2017).

Si tomamos en consideración estos tres elementos fundamentales: el valor de la responsabilidad hacia los parientes, el rechazo a la mezquindad, y los mecanismos de control social para evitar la acumulación de poder o de bienes, se puede establecer que existen muy escasas probabilidades para que se produzcan formas de acumulación y de diferenciación social al interior de las comunidades. Y en aquellos pocos casos donde alguna familia logre acumular y diferenciarse, generalmente terminan abandonando la comunidad ante las presiones sociales, y el riesgo de ver afectadas su tranquilidad, salud o vida.

8. Conceptos de bienestar, pobreza y buen vivir

Las sociedades indígenas amazónicas usualmente no toman en consideración el criterio monetario para distinguir entre ricos y pobres (Turner, 2002; Gordon, 2006; Santos Granero, 2015). Esta distinción recién comienza a introducirse en las últimas décadas a partir de la creciente presencia del Estado y del mercado y, aun así, como se ha mencionado anteriormente, existen diversos mecanismos para evitar que se produzca este tipo de diferencias. En algunos casos, los criterios para diferenciar entre “ricos” y “pobres” en una comunidad pueden resultar absurdos en otros contextos sociales como, por ejemplo, en las grandes ciudades.

Dependiendo del contexto en que se discuta este tema, muchas personas de las comunidades nativas también se pueden sentir fuertemente ofendidas cuando se les califica como “pobres” (Sarmiento, 2015). Incluso hay personas que rechazan el término “indígena” por creerlo sinónimo de “indigente”. Ser “pobre” es algo que nadie quiere ser, ya que no solamente lo ubica a uno en situación de vulnerabilidad y dependencia de otros sino que implica una falta de capacidad para establecer relaciones positivas con otras personas o con el medio ambiente. Decirle a alguien “pobre” podría ser igual que decirle “incapaz” o “inútil”.

En general, los dos principales criterios para medir la riqueza y bienestar tienen que ver con la salud y con las redes de parentesco que una persona tiene. Es decir, los “pobres” son quienes no tienen buena salud o no tienen parientes. Una persona normal tiene las posibilidades de establecer vínculos positivos con sus parientes y con otros seres —humanos y no humanos— que le van a ayudar, eventualmente, a conseguir las cosas que necesita para vivir: afecto, amistad, alimentos, alegría; es decir, salud y bienestar.

En lo que respecta a la situación de salud, las comunidades viven en una situación muy grande de vulnerabilidad, produciéndose no solamente un incremento en los gastos de salud por parte de las familias indígenas sino incluso poniendo en riesgo su propia vida.

Parte del problema, además, se debe a las deficientes prestaciones de salud por parte del Estado que incluyen, por una parte, ausencia de postas médicas —según el propio Ministerio de Salud (2003) solo el 10% del total de comunidades nativas cuenta con un puesto de salud— sino también por no prestarse servicios desde una perspectiva intercultural y de calidad (Defensoría del Pueblo, 2008).

Así, la idea de bienestar es más importante que la de tener o acumular. Lo importante no es tener cosas o dinero; el tenerlas incluso puede ser riesgoso sino se comparten. Lo que se valora es tener buena salud, vivir tranquilos, no pasar hambre, tener parientes. Estas ideas son las que aparecen bajo los distintos conceptos equivalentes a la idea de “vida buena” o “buen vivir” en la Amazonía (Overing & Passes, 2000; Belaúnde, 2001; Izquierdo, 2009; Monteiro & McCallum, 2013; Whitten & Whitten, 2015), que en la Amazonía peruana aparece también como *kametsa asaïke* entre los asháninka (Central Asháninka del Río Ene, 2011; Sarmiento, 2011), *tajimat pujut* entre los awajún (Villapolo, 2010; Taish, 2012), o como un más genérico concepto de “vida plena”, tal como se puede apreciar en los documentos elaborados por las propias organizaciones indígenas como la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesep) (Aidesep, 2003, 2012; Espinosa, 2014).

9. A modo de conclusión: el empobrecimiento de las comunidades indígenas

Es frecuente asociar hoy en día la pobreza con las comunidades indígenas, sin embargo, más que de pobreza, en la Amazonía indígena se debería de

hablar de un proceso cada vez más grave de “empobrecimiento”. ¿Cómo explicar, si no, que existan niños o niñas desnutridos cuando sus abuelos y abuelas tienen una excelente salud?

Este empobrecimiento tiene, además, sus orígenes en la creciente presencia de la economía de mercado y del Estado. Diversos estudios realizados en la Amazonía con población indígena han demostrado que los niños de familias indígenas más integradas al mercado tienen mayores problemas de salud en general que aquellas que mantienen una mayor distancia del mercado, incluso a pesar de un decreciente acceso a proteínas provenientes de carne de caza (Warren, 1992; Roche, Creed-Kanashiro, Tuesta & Kuhnlein, 2007; Izarra, Rojas Córdova, Espinoza Cano & Morán Tello, 2008; Creed-Kanashiro, Carrasco, Aba & Tuesta, 2013; Anderson, 2016). Así mismo, existen estudios que corroboran el empobrecimiento de las comunidades nativas debido a la degradación del medio ambiente a través de la deforestación, sobreexplotación de recursos y contaminación ambiental (Godoy, Reyes-García, Brown, Leonard & Valdez, 2005; Anticona, 2008; Lu, Bilsborrow & Oña, 2012; Kuhnlein, Erasmus, Spigelski & Burlingame, 2013).

De ahí que algunos economistas prefieran utilizar hoy en día el concepto de “*ilth*” (Daly, 2003; Conklin, 2015). Este término inglés —definido de manera general por el diccionario *Merriam Webster* como “la condición de ser miserable o no ser próspero económicamente” — se usa principalmente en el área de economía de salud para referirse a las enfermedades y empobrecimiento causados por actividades económicas que deberían traer beneficio a la gente. Se trata, además, de un concepto que se ha utilizado para el caso de la explotación petrolera o de la construcción de represas hidroeléctricas en distintas regiones amazónicas, y que han tenido como efecto un empeoramiento en las condiciones de vida y de salud de la población indígena y rural de la región.

Este conjunto de desafíos y sus impactos negativos sobre la vida de las comunidades indígenas al generar pobreza y poner en riesgo su vida y su salud pueden llevar a una mirada sombría sobre el futuro de la región. La posibilidad de seguir caminando hacia un destino más trágico reside en la implementación de cambios profundos en la relación que el Estado establece con la región, y que pasa, fundamentalmente por el reemplazo de las políticas de promoción de actividades extractivistas, así como por la promoción decidida de políticas eficientes que promuevan el cuidado de la naturaleza y el respeto a las personas y comunidades humanas que allí viven, y que vayan más allá de los discursos vacíos y gestos grandilocuentes que se han venido repitiendo en las últimas décadas. Si no se producen estos cambios en las políticas públicas, se seguirá condenando a las comunidades indígenas a una vida de pobreza, desnutrición y salud precaria.

De ahí que se deberían diseñar políticas que busquen mejorar la salud y nutrición en las comunidades amazónicas a partir de deberían incluir políticas más globales que incluyan el cuidado por el medio ambiente, particularmente de los bosques y de los ríos.

Bibliografía

- AIDSESEP–Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (2003). Consolidado marco de Plan de Vida de los pueblos indígenas de la Amazonía peruana.
- AIDSESEP–Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana. 2012. *No cuesta mucho tener una Amazonía Viva. Plan Nacional y Regional Indígena de Vida Plena*. Pronunciamiento publicado el 16 de agosto de 2012. Disponible en Internet: <<http://servindi.org/actualidad/70619> >
- Anderson, Jeanine (2016). *Las infancias diversas. Estudio fenomenológico de la niñez de cero a tres años en cuatro pueblos indígenas de la Amazonía peruana*. Lima: UNICEF.
- Anticono, Cynthia (2008). «Heavy Metal Levels and Nutritional Status in Two Indigenous Communities of the Corrientes River-Loreto-Peru». Tesis de Maestría. Umeå International School of Public Health.
- Aramburú, Carlos E., Eduardo Bedoya & Jorge Recharte (1982). *Colonización en la Amazonía*. Lima: CIPA.
- Ballón, Francisco (1984). *Colonización en la Amazonía*. Lima: CIPA.
- Barclay, Frederica (1989). *La Colonia del Perené. Capital inglés y economía cafetalera en la configuración de la región de Chanchamayo*. Iquitos: CETA.
- Barclay, Frederica, Martha Rodríguez, Fernando Santos & Marcel Varcárcel Carnero (1991). *Amazonía 1940-1990. El extravío de una ilusión*. Lima: Terra Nova, PUCP.
- Bedoya, Eduardo & Alvaro Bedoya (2005). *El Trabajo Forzoso en la extracción de la madera en la Amazonía peruana*. Ginebra: OIT. Documento de Trabajo.
- Belaunde, Luisa Elvira (2001). *Viviendo Bien: Género y Fertilidad entre los Airo-Pai de la Amazonia Peruana*. Lima: CAAAP, BCRP.
- Bergman, Roland (1990). *Economía amazónica*. Lima: CAAAP.

- Berjón, Manuel & Miguel Ángel Cadenas (2011) «Ser dueño»: criterio de la familia kukama. *Estudio Agustiniano*, 46, 561-595.
- Berjón, Manuel & Miguel Ángel Cadenas (2018). «Motocarro matador»: Variaciones sobre el dominio. *Estudio Agustiniano*, 53, 577-613.
- Bernal, Hernando, Carlos Sierra, Mario Angulo & Miren Onaindia (2009). *Amazonía y Agua: Desarrollo sostenible en el siglo XXI*. País Vasco: Unesco.
- Biffi, Valeria (2005). «El dilema de la representación, la etnicidad y la imagen del nativo amazónico ante el desarrollo del turismo en la comunidad nativa Ese Eja de Palma Real, Tambopata, Perú». Tesis de Licenciatura. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Bonilla, Heraclio (1974). El caucho y la economía del oriente peruano. *Historia y Cultura (Lima)*, 8, 69-80.
- Bonilla, Oiara. 2005. “O bom patrão e o inimigo voraz: predação e comércio na cosmologia paumari”, *Mana*, 11 (1): 41-66.
- Bossert, Federico & Lorena Córdoba (2015). El trabajo indígena en economías de enclave. Una visión comparativa (barracas caucheras e ingenios azucareros, siglos XIX y XX). En Lorena Córdoba, Federico Bossert y Nicolás Richard (eds.), *Capitalismo en las selvas. Enclaves industriales en el Chaco y Amazonía indígenas (1850-1950)* (pp. 111-28). San Pedro de Atacama: Ediciones del Desierto.
- Brightman, Marc (2010). Creativity and control: property in Guianese Amazonia. *Journal de la Société des Américanistes*, 96(1), 135-167.
- Brightman, Marc, Carlos Fausto & Vanessa Grotti (2016). *Ownership and Nurture: Studies in Native Amazonian Property Relations*. London: Berghan Books.
- Brown, Michael F. (1989). Dark side of the shaman. *Natural History*, (11), 8-10.

- Butler, Rhett & William Laurence (2009). Is Oil Palm the Next Emerging Threat to the Amazon?. *Tropical Conservation Science*, 2(1), 1-10.
- Cardoso, Fernando Henrique & Geraldo Müller (1978). *Amazônia: Expansão do capitalismo*. São Paulo: Brasiliense, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento.
- Carneiro, Robert (1979). El cultivo de roza y quema entre los Amahuaca del este del Perú. En Alberto Chirif (ed.), *Etnicidad y Ecología*. Lima: CIPA.
- Carvalho, William, Karen Mustin, Renato Hilário, Ivan Vasconcelos, Vivianne Eilers & Philip Fearnside (2019). Deforestation control in the Brazilian Amazon: A conservation struggle being lost as agreements and regulations are subverted and bypassed. *Perspectives in Ecology and Conservation*, 17(3), 122-130.
- CARE-Central Asháninka del Río Ene (2011). *Kametsa Asaike. El vivir bien de los Asháninkas del Río Ene. Agenda política de la CARE*. Lima: Central Asháninka del Río Ene-CARE.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina (2014). *Los pueblos indígenas en América Latina: Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cepek, Michael (2018). *Life in oil: Cofán survival in the petroleum fields of Amazonia*. Austin: University of Texas Press.
- Chaparro, Anahí (2008). «La cultura como producto de consumo. Análisis de un caso de turismo étnico en la Amazonía peruana». Tesis de Licenciatura. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Chaumeil, Jean-Pierre (2012). Ideología turística en el mundo amazónico: Ensayo sobre una nueva religión. En José María Valcuende (ed.), *Amazonía: Viajeros, turistas y poblaciones indígenas* (pp.157-172). El Sauzal (Tenerife, España): ACA, PASOS, RTPC.

- Chevalier, Jacques M. (1982). *Civilization and the stolen gift: capital, kin, and cult in Eastern Peru*. Toronto: University of Toronto Press.
- Chirif, Alberto (2004). Introducción. En Carlos A. Valcárcel (ed.), *El proceso del Putumayo y sus secretos inauditos* (pp. 15-77). Iquitos: CETA (Monumenta Amazónica).
- Chirif, Alberto & Pedro García Hierro (2007). *Marcando territorio: progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonía*. Copenhagen: IWGIA.
- Clastres, Pierre (1974). *La société contre l'Etat. Recherches d'anthropologie politique*. Paris: Les Editions de Minuit.
- Clastres, Pierre (2001). *Investigaciones en antropología política*. Barcelona: Gedisa.
- Conklin, Beth (2015). Biopolitics of Health as Wealth in Original Risk Society. En Fernando Santos Granero (ed.), *Images of Public Wealth or the Anatomy of Well-Being in Indigenous Amazonia* (pp. 60-88). Tucson: University of Arizona Press.
- Creed-Kanashiro, Hilary, Miluska Carrasco, Melissa Aba & Irma Tuesta (2013). Promotion of Traditional Foods to Improve the Nutrition and Health of the Awajún of the Cenepa River in Peru. En H.V. Kuhnlen y otros, (eds.), *Indigenous Peoples' Food Systems and Well-Being: Interventions and Policies for Healthy Communities* (pp. 53-74). Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).
- Cretton Pereira, Vicente (2016). Nosso Pai, nosso dono: relações de maestria entre os mbyá guarani. *Mana*, 22(3), 737-764.
- Dal Poz, João (2004). «Dádivas e dívidas na Amazônia: parentesco, economia e ritual nos Cinta-Larga». Tesis de Doctorado. Universidade Estadual de Campinas.
- Dal Poz, João (2010). Dinheiro e reciprocidade nos Cinta-Larga: notas para uma economia política na Amazônia meridional. *Sociedade e Cultura*, 13(2), 11-23.

- Dammert, Juan Luis (2014). *Cambio de uso de suelos por agricultura a gran escala en la Amazonía andina: el caso de la palma aceitera*. Lima: ICAA, SPDA, IRG-Engility.
- Dammert, Juan Luis (2015). *Hacia una ecología política de la palma aceitera en el Perú*. Lima: OXFAM.
- Daly, Herman E. (2003). The *Ilth* of Nations and the Fecklessness of Policy: An Ecological Economist's Perspective. *Post-Autistic Economics Review*, 22(1).
- Dean, Bartholomew (1995). Múltiples regímenes de valor: intercambio desigual y la circulación de bienes intercambiables de fibra de palmera entre los Urarina. *Amazonía Peruana*, 13(25), 75-118.
- Dean, Bartholomew (1999). Intercambios ambivalentes en la Amazonía: formación discursiva y la violencia del patronazgo. *Anthropologica*, XVII(17), 85-115.
- Defensoría del Pueblo (2008). *La Salud de las Comunidades Nativas: Un reto para el Estado. Informe Defensorial No.134*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Dourojeanni, Marc, Alberto Brandiarán & Diego Dourojeanni (2009). *Amazonía peruana en 2021. Explotación de recursos naturales e infraestructuras: ¿Qué está pasando? ¿Qué es lo que significan para el futuro?* Lima: ProNaturaleza, SPDA, DAR.
- Dourojeanni, Marc (2009). Hidroeléctricas en la Amazonía peruana. *La Revista Agraria*, 109, 4-6.
- Ellis, Rebecca (1997). «A taste of movement: an exploration of the social ethics of the Tsimanes of lowland Bolivia». Tesis de Doctorado. The University of St Andrews.
- Erfanian, Amir, Guilling Wang & Lori Fomenko. (2017). Unprecedented drought over tropical South America in 2016: significantly under-predicted by tropical SST. *Scientific reports*, 7(1), 5811.
- Espinosa, Oscar (2014). Los planes de vida y la política indígena en la Amazonía peruana. *Anthropologica*, 32(32), 87-114.

- Espinosa, Oscar (2017). El turismo como escenario de negociación intercultural: el caso de las comunidades asháninka y yánesha de la Amazonía peruana”. En Anne-Gael Bilhaut y Silvia Macedo (eds.), *Iniciativas empresariales y culturales. Estudios de casos en América indígena* (pp. 107-144). Quito: Abya Yala.
- Espinoza, Jhan Carlo, Josyane Ronchail, Jean Loup Guyot, Clementine Junquas, Philippe Vauchel, Waldo Lavado, Guillaume Drapeau & Rodrigod Pombosa (2011a). Climate variability and extreme drought in the upper Solimões River (Western Amazon Basin): Understanding the exceptional 2010 drought. *Geophysical Research Letters*, 38, L13406.
- Espinoza, Jhan Carlo, Josyane Ronchail, Waldo Lavado, William Santini, Philippe Vauchel, Rodrigo Pombosa, Marcos Villacís, Jorge Carranza, Clementine Junquas, Guillaume Drapeau & Jean Luop Guyot (2011b). Las recientes sequías en la Cuenca amazónica peruana: orígenes climáticos e impactos hidrológicos. *Revista Peruana Geo-Atmosférica (Lima)*, 3, 63-72.
- Espinoza, Jhan Carlo, Josyane Ronchail, Jean Luop Guyot, Clementine Junquas, Guillaume Drapeau, Jean-Michel Martínez, William Santini, Philippe Vauchel, Waldo Lavado, Julio Ordoñez & Raul Arnaldo Espinosa Villar (2012). From drought to flooding: understanding the abrupt 2010–2011 hydrological annual cycle in the Amazonas River and tributaries. *Environmental Research Letters*, 7, 024008.
- Espinoza, Jhan Carlo, Josyane Roschail, Frédéric Frappart, Waldo Lavado, William Santini & Jean Loup Guyot (2013). The Major Floods in the Amazonas River and Tributaries (Western Amazon Basin) during the 1970-2012 Period: A Focus on the 2012 Flood. *Journal of Hydrometeorology*, 14(3), 1000-1008.

- Espinoza, Jhan Carlo, José Antonio Marengo, Josyane Roschail, Jorge Molina Carpio, Luís Noriega Flores & Jean Loup Guyot (2014). The extreme 2014 flood in south-western Amazon basin: the role of tropical-subtropical South Atlantic SST gradient. *Environmental Research Letters*, 9(12), 124007.
- Espinoza, Jhan Carlo, Steven Chavez, Josyane Roschail, Clémentine Junquas, Ken Takashi & Waldo Lavado (2015). Rainfall hotspots over the southern tropical Andes: Spatial distribution, rainfall intensity, and relations with large-scale atmospheric circulation. *Water Resources Research*, 51, 3459–3475.
- Espinoza, Jhan Carlo, Hans Segura, Josyane Roschail, Guillaume Drapeau & Omar Gutierrez-Cori (2016). Evolution of wet-day and dry-day frequency in the western Amazon basin: Relationship with atmospheric circulation and impacts on vegetation. *Water Resources Research*, 52.
- Fausto, Carlos (2008). Donos demais: maestria y domínio na Amazônia. *Mana*, 14(2), 329-366.
- Fearnside, Philip (2012). La vulnerabilidad de la selva amazónica frente a los cambios climáticos. En *II Seminario Internacional sobre la cuenca del Río Santiago. Cambio climático*. Jalisco: Universidad de Guadalajara. Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas.
- Fearnside, Philip (2013). Climate change and the Amazon: Tropical dams emit greenhouse gases. *ReVista, Harvard Review of Latin America*, 12(2), 30-31.
- Fearnside, Philip (2019). Retrocessos sob o Presidente Bolsonaro: Um Desafio à Sustentabilidade na Amazônia. *Sustentabilidade-International Science Journal*, 1(1), 38-52.
- Feather, Conrad (2000). “Madera, Mestizos and Missionaries: The Contested Meanings of Logging in South East Peru”. Tesis de Bachillerato. Cambridge University.

- Fernández, Eduardo (2016). Prestigio, legitimidad y poder: liderazgo y organización política entre los asháninka (Amazonía del Perú). Tesis de Doctorado. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Fontaine, Laurent (2002). La monnaie, une modalité d'échange parmi d'autres chez les Indiens yucuna d'Amazonie colombienne. *Journal des anthropologues*, 90-91, 171-188.
- Fontaine, Laurent (2003). El mambe frente al dinero entre los yucuna del Amazonas. *Revista Colombiana de Antropología*, 39, 173-201.
- Franco, Fernando (2012). *Megaproyectos: La Amazonía en la encrucijada*. Leticia: Universidad Nacional de Colombia.
- Fundación Bustamante de la Fuente (2010). *Cambio Climático en el Perú: Amazonía*. Lima: Fundación Bustamante de la Fuente.
- Fundación Solón (2019). Deforestación: Que siga la hoguera. <https://fundacionsolon.org/2019/08/20/deforestacion-que-siga-la-hoguera/>
- Galarreta, Paola (2006). «Acceso a la tierra en una comunidad yánasha de la selva central». Tesis de licenciatura. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- García Jordán, Pilar (2001). *Cruz y arado, fusiles y discursos. La construcción de los Orientes en el Perú y Bolivia, 1820-1940*. Lima: IFEA, IEP.
- Garra, Simone (2017). «Les sorciers condamnés : Chamanisme et mutation dans le monde awajún (Amazonas, Pérou)». Tesis Doctoral. Université Paris Nanterre.
- Godfrey, Brian J. (1988). Frentes de expansão na Amazônia: uma perspectiva geográfico-histórica. *Geosul*, 3(6), 7-19.
- Godoy, Ricardo, Victoria Reyes-García, Elizabeth Brown, William R. Leonard & Vincent Valdez (2005). The Effect of Market Economies on the Well-Being of Indigenous Peoples and on Their Use of Renewable Natural Resources. *Annual Review of Anthropology*, 34, 121-138.

- Gómez, Augusto (1991). Amazonía colombiana: caucho, sistemas de control de la fuerza de trabajo y resistencia indígena, 1870-1930. En Peter Jorna, Leonor Malaver y Menno Oostra (eds.) *Etnohistoria del Amazonas* (pp. 183-212). Quito: Abya-Yala, MLAL.
- Gómez Soto, Mariana (2010). *Viviendo en efectivo. La economía de los tikuna de Macedonia*. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Gordon, Cesar (2003). «Folhas Pálidas. A incorporaçã Xikrin (Mebêngokre) do dinheiro e das mercadorias». Tesis de Doctorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Museu Nacional.
- Gordon, Cesar (2006). *Economia selvagem: Ritual e mercadoria entre os índios Xikrin-Mebêngokre*. São Paulo: UNESP.
- Gordon, Cesar (2010). The Objects of the Whites: Commodities and Consumerism among the Xikrin-Kayapó (Mebengokre) of Amazonia. *Tipiti: Journal of the Society for the Anthropology of Lowland South America*, 8(2), artículo 2.
- Gow, Peter (1991). *Of Mixed Blood: Kinship and History in Peruvian Amazonia*. London: Clarendon.
- Gullison, Raymond, Peter Furmhoff, Josep Canadell, Christopher Fiedl, Daniel Nepstad, Katharine Hayhoe, Roni Avissar, Lisa Curran, Pierre Friedlingstein, Chris Jones & Carlos Nobre (2007). Tropical Forests and Climate Policy. *Science*, 316, 985-986.
- Heckenberger, Michael J. (2005). *The Ecology of Power. Culture, Place, and Personhood in the Southern Amazon, A.D. 1000-2000*. New York & London: Routledge.
- Hornborg, Alf (2005). Ethnogenesis, Regional Integration, and Ecology in Prehistoric Amazonia. *Current Anthropology*, 46, 589-620.
- Hugh-Jones, Stephen (1998). Los lujos de ayer, necesidades del mañana: el negocio y el trueque en el Noroeste de la Amazonía. En Caroline Humphrey y Stephen Hugh-Jones (eds.), *Trueque*,

- intercambio y valor: aproximaciones antropológicas* (pp. 67-115). Quito: Abya Yala.
- Hvalkof, Søren (1998). De la esclavitud a la democracia: antecedentes del proceso indígena del Alto Ucayali y Gran Pajonal. En Pedro García Hierro, Søren Hvalkof y Andrew Gray (eds.), *Liberación y derechos territoriales en Ucayali, Perú* (pp. 85-167). Copenhagen: IWGIA.
- Izarra, Cecilia, Mariene Rojas Córdova, Elena Espinoza Cano & Andrés Morán Tello (2008). Factores sociales y culturales que influyen en el estado nutricional de los niños menores de tres años de edad en comunidades pobres de la provincia de Satipo, 2002. En H. Pereyra (ed.), *Investigaciones operativas en salud y nutrición de la niñez en el Perú* (pp. 273-278). Lima: Organización Panamericana de la Salud; Ministerio de Salud.
- Izquierdo, Carolina (2009). Well-being among the Matsigenka of the Peruvian Amazon. En Gordon Matthews & Carolina Izquierdo (eds.), *In Pursuits of happiness: Well-being in anthropological perspective* (pp. 67-87). Oxford: Berghahn Books.
- Jiménez-Muñoz, Juan C., Cristian Mattar, Jonathan Barichivich, Andrés Santamaría-Artigas, Ken Takahashi, Yadvinder Malhi, José A. Sobrino & Gerard van der Schrier (2016). Record-breaking warming and extreme drought in the Amazon rainforest during the course of El Niño 2015–2016. *Scientific Reports*, 6, 3130.
- Kensinger, Kenneth (1997). Cambio de perspectivas sobre las relaciones de género entre los Cashinahua de 1955 a 1994. En Michel Perrin y Marie Perruchon (eds.), *Complementariedad entre hombre y mujer. Relaciones de género desde la perspectiva amerindia* (pp. 109-124). Quito: Abya Yala.
- Killick, Evan (2005). «Living Apart: Separation and Sociality amongst the Ashéninka of Peruvian Amazonia». Tesis de Doctorado.

- The London School of Economics and Political Science,
University of London.
- Killick, Evan (2008). Godparents and Trading Partners: Social and Economic Relations in Peruvian Amazonia. *Journal of Latin American Studies*, 40, 303–328.
- Killick, Evan (2011). The Debts that Bind Us: A Comparison of Amazonian Debt-Peonage and U.S. Mortgage Practices. *Comparative Studies in Society and History*, 53(2), 344–370.
- Kuhnlein, Harriet, Bill Erasmus, Dina Spigelski & Barbara Burlingame (2013). *Indigenous peoples' food systems and well-being: interventions and policies for healthy communities*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).
- La Torre B., Lily (1998). *¡Sólo queremos vivir en paz! Experiencias petroleras en territorios indígenas de la Amazonía peruana*. Copenhagen, Lima: IWGIA, Grupo de Trabajo “Racimos de Ungurahui”.
- Lathrap, Donald W. (1981 [1973]). La antigüedad e importancia de las relaciones de intercambio a larga distancia en los trópicos húmedos de Sudamérica precolombina. *Amazonía Peruana*, 4(7), 79-97.
- Lavado, Waldo, David Labat, Josyane Roschail, Jhan Carlo Espinoza & Jean Loup Guyat (2013). Trends in rainfall and temperature in the Peruvian Amazon–Andes basin over the last 40 years (1965–2007). *Hydrological Processes*, 27(20), 2944-2957.
- Lewis, Simon, Paulo Brando, Oliver Phillips, Geertje M. F. van der Heijden & Daniel Nepstad (2011). The 2010 Amazon Drought. *Science*, 331(6017), 554-554.
- Little, Paul (2013). *Megaproyectos en la Amazonía: Un análisis geopolítico y socioambiental con propuestas de mejor gobierno*. Lima: DAR, ARA, Red Jurídica.
- Londoño, Carlos (2004). *Muinane: Un proyecto moral a perpetuidad*. Medellín: Universidad de Antioquia.

- Lu, Flora, R.E. Bilsborrow & A.I. Oña (2012). *Modos de vivir y sobrevivir. Un estudio transcultural de cinco etnias en la Amazonia ecuatoriana*. Quito: Abya Yala, Universidad Politécnica Salesiana.
- MAAP–Proyecto Monitoreo de la Amazonía Andina (2019a). MAAP #96: Minería Aurífera alcanza Máximo Histórico en la Amazonía Sur Peruana, <https://maaproject.org/2019/peru-mineria-2018/>
- MAAP–Proyecto Monitoreo de la Amazonía Andina (2019b). MAAP #100: Amazonía Occidental–Hotspots de Deforestación del 2018 (una perspectiva regional), <https://maaproject.org/2019/amazonia-occidental-2018/>
- MAAP–Proyecto Monitoreo de la Amazonía Andina (2019c). MAAP #101: La deforestación continúa en la Amazonía colombiana, https://maaproject.org/2019/chiribiquete_2019_esp/
- Malhi, Yadvinder & Olivier Phillips (2004). Tropical forests and global atmospheric change: a synthesis. *Philosophical Transactions of the Royal Society of London, Series B, Biological Sciences*, 359(1443), 549–555.
- Marengo, José, Carlos Nobre, Javier Tomasella, Marcos Oyama, Gilvan Sampaio de Oliveira, Helio Camargo, Lincoln Alves & Foster Brown (2008a). “The Drought of Amazonia in 2005. *Journal of Climate Change*, 21, 495-516.
- Marengo, José, Carlos Nobre, Javier Tomasella, M. F. Cardoso & Marcos Oyama (2008b). “Hydro-climatic and ecological behaviour of the drought of Amazonia in 2005. *Philosophical Transactions of the Royal Society, Series B, Biological Sciences*, 363(1498), 1773-1778.
- Marengo, José, Laura Borna, Daniel Rodríguez, Patricio Pinho, Wagner Soares & Lincoln Alves (2013). Recent extremes of drought and flooding in Amazonia: vulnerabilities and human adaptation. *American Journal of Climate Change*, 2(02), 87-96.

- Marengo, José & Jhan Carlo Espinoza (2015). Extreme seasonal droughts and floods in Amazonia: causes, trends and impacts. *International Journal of Climatology*, 36(3), 1033-1050.
- Martínez, Héctor (1990). *Las colonizaciones selváticas dirigidas en el Perú: antecedentes, actualidad y perspectivas*. Lima: UNMSM.
- McGrath, David G. (1999). Parceiros no crime: o regatão e a resistência cabocla na Amazônia tradicional. *Novos Cadernos NAEA*, 2(2), 57-72.
- McKinley, Michelle (2003). Intercambios en litigio: Peonaje por deuda y políticas de movilidad social entre los Urarina. *Amazonía Peruana*, 28-29, 207-241.
- Meggers, Betty (1976). *Amazonia: Hombre y Cultura en un paraíso ilusorio*. México: Siglo XXI.
- Meggers, Betty J. (1997) La Amazonía en vísperas del contacto europeo: perspectivas etnohistóricas, ecológicas y antropológicas. En Rafale Varón y Javier Flores (eds.), *Arqueología, Antropología e Historia en los Andes. Homenaje a María Rostworowski*, (pp. 93-113). Lima: IEP, BCR.
- Micarelli, Giovanna (2015). Divine Banknote': The Translation of Project Money into Public Wealth. En Fernando Santos-Granero (ed.), *Images of Public Wealth or the Anatomy of Well-being in Native Amazonia* (pp. 161-187). Tucson: University of Arizona Press.
- Michaels, Pete & Steven Napolitano (1988). The Hidden Costs of Hydroelectric Dams. *Cultural Survival*, 12 (2).
- Ministerio de Salud (2003). *Análisis de la Situación de los Pueblos Indígenas de la Amazonia del Perú*. Lima: Ministerio de Salud.
- Monteiro, Lirian R. & Cecilia McCallum (2013). A noção de 'bem viver' Hupd'ah em seu Território. *Mundo Amazônico*, 4, 31-56.
- Morán, Emilio (1993). *La Ecología Humana de los Pueblos de la Amazonia*. México: F.C.E.
- Moutinho, Paulo & Stephan Schwartzman (2005). *Tropical Deforestation and Climate Change*. Belem: IPAM; Washington DC: Environmental Defense.

- Muratorio, Blanca (1996). Trabajando para la Shell: resistencia cultural a la proletarización en la Amazonía ecuatoriana. En Fernando Santos Granero (ed.), *Globalización y cambio en la Amazonía indígena* (pp.371-395). Quito: Abya Yala.
- Myers, Thomas P. (1983). Redes de intercambio tempranas en la hoya amazónica. *Amazonía Peruana*, 4(8), 61-75.
- Nepstad, Daniel, Adalberto Veríssimo, Ane Alencar, Carlos Nobre, Eirivelthon Lima, Paul Lefebvre, Peter Schlesinger, Christopher Potter, Paulo Moutinho, Elsa Mendoza, Mark Cochrane & Vanessa Brooks (1999). Large-scale impoverishment of Amazonia forests by logging and fire. *Nature*, 398, 505-508.
- Neves, Eduardo G. (2011). El nacimiento del «Presente Etnográfico»: la emergencia del patrón de distribución de sociedades indígenas y familias lingüísticas en las tierras bajas sudamericanas durante el primer milenio d.C. En Jean Pierre Chaumeil, Oscar Espinosa y Manuel Cornejo (eds.), *Por donde hay soplo: Estudios amazónicos en los países andinos* (pp. 39-65). Lima: IFEA, PUCP, CAAAP.
- Overing, Joanna (1989). The Aesthetics of Production: The Sense of Community among the Cubeo and Piaroa. *Dialectical Anthropology*, 14, 159–175.
- Overing, Joanna (1999). Elogio do cotidiano: a confiança e a arte da vida social em uma comunidade amazônica. *Mana*, 5(1), 81-107.
- Overing, Joanna & Alan Passes (2000). *The Anthropology of Love and Anger: The Aesthetics of Conviviality in Native Amazonia*. London: Routledge.
- Pabón-Caicedo, José Daniel, Rosa del Pilar Ycaza, Fanny Friend, Diana Espinoza, Norbert Fenzl & María Apostolova (2018). Vulnerabilidad de la cuenca amazónica ante fenómenos hidro climáticos extremos. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 27(1), 27-49.
- Pacheco, Pablo (2012). *Soybean and Oil Palm Expansion in South America: A Review of Main Trends and Implications*. Bogor-Indonesia: CIFOR.

- Pärssinen, Martti & Ari Siiriänen (2003). *Andes Orientales y Amazonía Occidental. Ensayos entre la historia y la arqueología de Bolivia, Brasil y Perú*. La Paz: Producciones CIMA, Colegio Nacional de Historiadores de Bolivia, Maestría en Historias Andinas y Amazónicas – Universidad Mayor de San Andrés.
- Pennano, Guido (1988). *La economía del caucho*. Iquitos: CETA.
- Pérez Gil, Laura (2018). Los viajes y los dilemas del parentesco yaminawa (Amazonía peruana). *Revista de Antropología Social*, 27(1), 49-71.
- Pires, Rogério (2017). Dinheiro, tecidos, rum e a estética do eclipsamento em Saamaka. *Mana*, 23(3), 545-577.
- Pissolato, Elizabeth (2016). Trabalho, subsistência e dinheiro. *Horizontes Antropológicos*, 22(45), 105-125.
- Roche, Marion L., H.M. Creed-Kanashiro, I. Tuesta & H.V. Kuhnlein (2007). Traditional Food System Provides Dietary Quality for the Awajún in the Peruvian Amazon. *Ecology of Food and Nutrition*, 46(5-6), 377-399.
- Roosevelt, Anna C. (1999). The Maritime, Highland, Forest Dynamic and the Origins of Complex Culture. En Frank Salomon y Stuart B. Schwartz, (eds.), *The Cambridge History of the Native Peoples of America: South America*, Vol. III, (pp. 264-349). Cambridge University Press.
- Rosas R., Diana (2007). El dinero aguas arriba en el Mirití-Paraná: Cuestión de líderes. En Valentina Nieto y Germán Palacio (eds.), *Amazonia desde dentro. Aportes a la investigación de la Amazonia colombiana* (pp. 51-77). Leticia: Universidad Nacional de Colombia, Instituto Imani,.
- Rosas R., Diana (2008). *Pulsaciones y estacionalidad del dinero y las mercancías en el Mirití-Paraná*. Quito: Abya Yala.
- Rosengren, Dan (1987). *In the Eyes of the Beholder: Leadership and the Social Construction of Power and Dominance among the Matsigenka of the Peruvian Amazon*.
- Gotenburgo: Göteborgs Etnografiska Museum.

- Rosengren, Dan (2003). The Collective Self and the Ethno-Political Movement: 'Rhizomes' and 'Taproots' in the Amazon. *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 10(2), 221–240.
- Rozo, Esteban (2010). Los archivos del Estado: dominación y colonización en el noroeste amazónico, 1963-1979. *Revista Colombiana de Antropología*, 46(2), 307-326.
- Rummenhoeller, Klaus (2012). De la expectativa a la desilusión: turismo comunitario en la región del Manu (Perú). En José María Valcuende (ed.), *Amazonía: Viajeros, turistas y poblaciones indígenas* (pp.199-229). El Sauzal (Tenerife, España): ACA, PASOS, RTPC.
- Sánchez Ocampo, Dolly Milagritos (2014). «Avizorando una ilusión: Turismo, mediadores e indígenas en Pampa Michi». Tesis de Maestría. Universidad Nacional de Colombia.
- Santilli, Márcio, Paulo Moutinho, Stephan Schwartzman, Daniel Nesptad, Lisa Curran & Carlos Nobre (2005). Tropical deforestation and the Kyoto Protocol: An Editorial Essay. *Climatic Change*, 71, 267-276.
- Santos Granero, Fernando (1991). Frentes económicos, espacios regionales y fronteras capitalistas en la Amazonía. En Barclay, Frederica, Martha Rodríguez, Fernando Santos & Marcel Varcárcel Carnero (1991). *Amazonía 1940-1990. El extravío de una ilusión* (pp. 227-287). Lima: Terra Nova, PUCP.
- Santos Granero, Fernando (1994). *El poder del amor. Poder, conocimiento y moralidad entre los Amuesha de la selva central del Perú*. Lima-Quito: CAAAP, Abya-Yala.
- Santos Granero, Fernando (2007). Of fear and friendship: Amazonian sociality beyond kinship and affinity. *Journal of the Royal Anthropological Institute*, 13(1), 1–18.
- Santos Granero, Fernando (2015). *Images of Public Wealth or the Anatomy of Well-Being in Indigenous Amazonia*. University of Arizona Press.

- Santos Granero, Fernando & Frederica Barclay (2002). *La Frontera Domesticada: Historia económica y social de Loreto, 1850-2000*. Lima: PUCP.
- Sarmiento, Juan Pablo (2011). «*Kametsa asaiki*: The pursuit of the 'good life' in an Ashaninka village (Peruvian Amazonia)». Tesis Doctoral. University of St. Andrews.
- Sarmiento, Juan Pablo (2015). «It makes me sad when they say we are poor, we are rich!»: Of Wealth and Public Wealth(s) in Indigenous Amazonia. En Fernando Santos Granero (ed.), *Images of Public Wealth in Tropical America* 8pp. 139-160). Tucson: University of Arizona Press.
- Sarmiento, Juan Pablo (2016). La comunidad en los tiempos de la Comunidad: bienestar en las Comunidades Nativas asháninkas. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 45(1), 157-172.
- Schäfer, Manfred (1988). «*Ayompari*, Amigos und die Peitsche: Die Verflechtung der ökonomischen Tauschbeziehungen der Ashéninga in der Gesellschaft des Gran Pajonal/Ostperu». Tesis doctoral. Ludwig-Maximilians-Universität, München.
- Schäfer, Manfred (1991). *Ayómpari* 'El que me de las Cosas': El intercambio entre los Ashéninga y Asháninka de la Selva central peruana en perspectiva histórica. En Peter Jorna, Leonor Malaver y Menno Oostra (eds.) *Etnohistoria del Amazonas* (pp. 45-62). Ecuador: Abya-Yala.
- Schmink, Marianne (1984). *Frontier expansion in Amazonia*. Gainesville: University of Florida Press.
- Stanfield, Michael E. (1998). *Red Rubber, Bleeding Trees: Violence, Slavery, and Empire in Northwest Amazonia, 1850-1933*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Taish, Julián (2012). *Tajimat Pujut* a través de la educación intercultural bilingüe: un breve recorrido por la historia de la educación del pueblo *Tajimat Aents* y una propuesta a futuro. En M. Martín (ed.), *Articulando la Amazonía: una mirada al mundo rural amazónico* (pp. 193-219). Lima: AECI.

- Townsley, Graham (1988). *Ideas of Order and Patterns of Change in Yaminahua Society*. Tesis Doctoral. Cambridge University.
- Turner, Terence (2002). Lo bello y lo común: desigualdades de valor y jerarquía rotativa entre los kayapó. *Revista de Antropología social*, 11, 203-220.
- Villapolo, Leslie (2010). *Tajimat Pujut: Para tener un buen vivir, las mujeres y los hombres sí podemos decidir. Un estudio sobre la participación de las mujeres awajún en el desarrollo local*. Lima: Terra Nuova, Fondo Italo Peruano.
- Wang, Jingfeng, Rafael L. Bras & Elfaith Eltahir (2000). The Impact of Observed Deforestation on the Mesoscale Distribution of Rainfall and Clouds in Amazonia”, *Journal of Hydrometeorology*, 1: 267-286.
- Warren, Patrizio (1992). Mercado, escuelas y proteínas. Aspectos históricos, ecológicos y económicos del cambio de modelo de asentamiento entre los achuar meridionales. *Amazonía Peruana*, 11(21),73-107.
- Weinstein, Barbara (1983). *The Amazon Rubber Boom, 1850-1920*. Stanford: Stanford University Press.
- Wilcove, David & Lian Pin Koh (2010). Addressing the threats to biodiversity from oil-palm agriculture. *Biodiversity Conservation*, 19, 999-1007.
- Whitehead, Neil L. & Robin Wright (2004). *In Darkness and Secrecy: The Anthropology of Assault Sorcery and Witchcraft in Amazonia*. Durham: Duke University Press.
- Whitten, Norman E., Jr. & Dorothea S. Whitten (2015). Clashing Concepts of the “Good Life”: Beauty, Knowledge, and Vision Versus National Wealth in Amazonian Ecuador. En Fernando Santos Granero (ed.), *Images of Public Wealth or the Anatomy of Well-Being in Indigenous Amazonia* (pp. 191-215). University of Arizona Press.

LA BUROCRACIA ESTATAL EN LA CONSERVACIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA AMAZONÍA PERUANA

Valeria Biffi Isla

Resumen

Este artículo analiza el rol de burócratas estatales en su función de conducir política pública para promover el desarrollo sostenible y conservación de bosques en comunidades indígenas de la Amazonía peruana. El foco en agentes ejecutores de política a nivel de campo resulta importante ya que la efectividad de la política no solo depende de la racionalidad estatal sino también de la discreción, las restricciones y la interpretación de objetivos de desarrollo que estos agentes tienen de acuerdo a sus consideraciones de las necesidades de sus usuarios. Además, dicho énfasis resulta clave en

países andinos marcados por la desigualdad existente entre el mandato de la política pública y la operación cotidiana a nivel local.

Los resultados de este estudio, basados en datos de una investigación etnográfica sobre la implementación de un programa del Ministerio del Ambiente de Perú, sugieren que los burócratas utilizan su discreción para explicar los objetivos de conservación y desarrollo sostenible en sus propios términos, adaptando, interpretando e ignorando la regulación formal. De un lado, el esfuerzo de dichos burócratas favorece la burocratización de las comunidades para la adecuada rendición de cuentas sobre los avances de la intervención pública. Del otro, las lógicas de desarrollo y conservación de la política pública se convierten en preocupaciones secundarias, revelando la desigualdad existente entre el mandato estatal y la conducción de la política a nivel local.

1. Introducción

Países suscritos a las Naciones Unidas tienen el compromiso de fortalecer sus políticas nacionales para lograr los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) luego de la suscripción de la Agenda de 2030 firmada en el año 2015. Uno de los tres pilares del desarrollo sostenible es la protección del medio ambiente, además del crecimiento económico y la inclusión social. Esta agenda de protección del medio ambiente en los ODS está además intrínsecamente relacionada con el Convenio Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, el cual propone reducir la deforestación para disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero.

En ese escenario, en el año 2010, el Ministerio del Ambiente de Perú lanzó el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCB, de aquí en adelante) con el objetivo de conservar 54 millones de hectáreas de bosques y fomentar el

desarrollo sostenible de poblaciones que dependen de estos para sostener sus modos de vida. Este programa, de 10 años de duración, diseñó un mecanismo de transferencias directas condicionadas (TDC) para trabajar con comunidades indígenas de la Amazonía. Con este mecanismo, las comunidades se comprometen a conservar bosques comunales y a cambiar su comportamiento sobre el uso del bosque para disminuir la deforestación a cambio de incentivos económicos.

Como muchas iniciativas que nacen en el marco de compromisos internacionales, la implementación del PNCB tiene el reto de traducir y convertir la política pública en acciones y contenidos específicos, en la que las interacciones entre los burócratas estatales y los usuarios del programa son determinantes para lograr sus objetivos.

Este artículo discute las desigualdades entre el mandato de la política pública para promover el desarrollo sostenible y la conservación bosques y su implementación en comunidades indígenas amazónicas, a través del papel de los burócratas ambientales. Para ello, desde un enfoque de estado cotidiano, analizo las acciones ordinarias y repetitivas que los burócratas implementadores de política realizan con los usuarios del PNCB a fin de entender cómo los burócratas ambientales reconfiguran los objetivos y normas oficiales estatales sobre desarrollo sostenible y conservación de bosques; y qué implicancias políticas interfieren en sus prácticas cotidianas para lograr objetivos del programa (Harris, 2009; Das & Poole, 2004; Painter, 2006; Navaro-Yashin, 2002). El análisis de los burócratas es fundamental, ya que la efectividad de la política pública depende no solo de la racionalidad estatal y el diseño de políticas sino también de la discreción, las restricciones y la interpretación de objetivos de la política que estos agentes tienen en zonas alejadas de toma de decisiones y centros de poder (Trusty & Cerveny, 2012; Lipsky, 2010).

El escenario amazónico de este estudio en un libro orientado a la región andina conlleva ciertos retos adicionales. La Amazonía comúnmente definida como frontera de lo “andino” en términos geográficos y políticos propone analizarla como un espacio ilegible, con instituciones públicas débiles que invitan a la informalidad e invasión territorial (Geiger, 2008; Kopytoff, 1989). La apuesta para este artículo es entender la Amazonía, y en especial las comunidades indígenas, como márgenes del estado. Así, la Amazonía se reconoce como un paisaje territorial y político donde las tecnologías de desarrollo que el estado utiliza para controlar su territorio y población suelen ser precarias y en tensión entre la legibilidad e ilegibilidad (Das & Poole, 2004).

Este artículo está ordenado de la siguiente manera. Luego de esta introducción, la sección 2 presenta una breve discusión del marco teórico. La sección 3 describe al PNCB como estudio de caso. La cuarta analiza a los burócratas ambientales, sus funciones y desafíos para la implementación de la política pública. La quinta discute la relación de los burócratas con el estado; y la sexta termina con reflexiones finales.

2. Marco teórico

Los estados tienen diferentes tipos y rangos de burócratas. Para esta investigación, el enfoque está en aquellos burócratas que interactúan directamente con usuarios de política pública en comunidades indígenas amazónicas. Este interés en los burócratas que trabajan a nivel local responde a una preocupación teórica y metodológica por analizar el estado desde la micropolítica de la cotidianeidad. El enfoque del estado cotidiano implica construir teoría basada en detalles empíricos de las complejidades de las prácticas ordinarias, mundanas y repetitivas del día a día de la política pública en las que interactúan los agentes estatales y los usuarios de política (Harris, 2009; Painter, 2006; Navaro-Yashin, 2002). En este enfoque, el estado se enmarca mejor como un conjunto

de prácticas sociales más que como un aparato estructurado y coherente. Asimismo, implica reconocer la capacidad desigual y heterogénea de la presencia estatal sobre el territorio, especialmente a los márgenes del estado (Painter, 2006; Das & Poole, 2004).

Para analizar el papel de los agentes estatales en la implementación de la política pública existen diferentes estudios sobre burocracia estatal. Muchos de ellos continúan siendo inspirados por el legado de la burocracia del estado moderno de Weber (1948). La burocracia weberiana requiere reglas y protocolos estandarizados que demuestren consistencia tanto en las prácticas de organización como de gestión; una división del trabajo especializada basada en la meritocracia; una jerarquía bien definida; una política de trabajo fundada en relaciones impersonales para garantizar un trato imparcial; y una cultura de registro y archivo de reglas, procedimientos, decisiones y acciones para preservar la consistencia de la burocracia (Weber, 1948). Con estas características, el modelo de burocracia weberiana aparece como un modelo más adecuado para definir agencias estatales bien organizadas. En los márgenes del estado, burócratas de bajo rango tienen menos probabilidades de seguir reglas estandarizadas y más restricciones que dificultan sus intentos de convertir la política en acciones concretas (Uprety, 2013). Además, la burocracia weberiana parece prestar más atención a la elección racional de sus agentes, sin considerar el papel que cumple el contexto local en el que trabajan, los patrones sociales y culturales de los usuarios de la política y el de sus subjetividades y el afecto en la toma de decisiones.

Uno de los estudios que reaccionan al modelo weberiano y que se interesan en analizar las prácticas cotidianas de agentes estatales de bajo rango es el modelo de burócratas de la calle de Lipsky (2010). Los burócratas de la calle son empleados públicos que interactúan diariamente con usuarios de política pública. Ellos representan el primer contacto para que los ciudadanos experimenten y comprendan al estado pero son el escalón

más bajo de la jerarquía de poder estatal (Lipsky, 2010; Maynard-Moody & Musheno, 2000).

Los burócratas de la calle se ubican alejados política y geográficamente de los centros de poder y de la toma de decisiones oficiales. Esta distancia puede implicar trabajar bajo restricciones de tiempo, sobrecargas laborales, logística deficiente e incluso falta de claridad sobre los objetivos de política que deben cumplir (Gilson, 2015; Uprety, 2013; Lipsky, 2010). Sin embargo, esta distancia con los espacios de poder y su cercanía con los usuarios de la política, brindan a los burócratas discreción para actuar. La discreción es la flexibilidad y libertad para adaptar la política en sus propios términos, interpretar los procedimientos burocráticos de acuerdo con las necesidades locales, distribuir beneficios y asignar sanciones a los usuarios de la política (Gilson, 2015; Seva & Jagers, 2013; Lipsky, 2010). Así, los burócratas de la calle no solo se desempeñan basando su trabajo bajo valores de imparcialidad. Ellos también dirigen su trabajo de acuerdo al juicio moral que tienen sobre los usuarios de la política. Por un lado, pueden ejercer discriminación positiva para favorecer a quienes consideran que necesitan más apoyo (Maynard-Moody & Musheno, 2000) y del otro, podrían fortalecer su autoridad contra quienes tienen percepciones negativas, incluso llegando al punto de descuidar los servicios que deben proporcionar (Gupta, 2012).

Aunque Lipsky no proporciona mayor discusión al papel de la documentación, los burócratas de la calle lidian con grandes cantidades de trabajo documentario. La literatura en ciencias sociales discute el papel de los documentos burocráticos, más allá de su contenido, para comprender cómo estos median la relación entre el estado y la sociedad (Mathur, 2015; Hull, 2012; Hull, 2003). Los burócratas producen, circulan y consumen documentos para demostrar el progreso de las políticas públicas y como evidencia de la inserción efectiva del estado en el ámbito social (Hoag & Hull, 2017; Bear & Mathur, 2015;

Hull, 2012). Pero además, la documentación es una herramienta para inscribir la ilegibilidad de la política en formato legible. Los documentos son artefactos frágiles, potencialmente falsificables, pueden ser usados fuera de contexto y aun así, hacer parecer que el estado tiene una presencia activa en la vida social. Por ejemplo, los documentos permiten comprender estrategias de política ambiciosas e ilegibles para quienes tienen que ejecutarlas, como potencialmente realizables (Das, 2004). Finalmente, la elaboración de documentos estatales también responde a un interés por enfatizar la transparencia y la rendición de cuentas como los nuevos valores contemporáneos de calidad de la política pública y aquí los burócratas tienen cierto control para decidir cómo preparar dicha documentación (Bear & Mathur, 2015; Shore & Wright, 2015).

En términos generales, el desafío en este estudio es usar el modelo analítico de burócratas de la calle de Lipsky para analizar el trabajo de los burócratas ambientales del PNCB en comunidades de la Amazonía. En particular, el interés está en explorar cómo las principales características como discreción, restricción, interpretación de la política pública, rol como modeladores informales de política y manejo de documentación impacta en la forma en que la política pública de desarrollo sostenible y conservación llega a las comunidades indígenas.

3. Estudio de caso

El PNCB tiene la finalidad de conservar 54 millones de hectáreas de bosques tropicales. Alrededor del 20% de estos bosques están ubicados dentro de comunidades indígenas amazónicas (Minam, 2018). En estas comunidades, el PNCB opera a través de un mecanismo de transferencias directas condicionadas, (TDC) en el que comunidades reciben 10 soles por hectárea de bosque conservado por año. A cambio, como condicionalidades, las comunidades se comprometen

a: i) conservar un área de bosque, ii) promover actividades económicas sostenibles, y iii) realizar vigilancia forestal en las áreas bajo acuerdos de conservación. Estas actividades, sus presupuestos e indicadores se registran en un plan de inversión comunitario que las comunidades deben seguir para no poner en riesgo sus contratos de conservación, los cuales duran entre 3 y 5 años, de acuerdo al año de la firma del mismo. Hasta inicios del 2019, el PNCB trabaja con alrededor de 200 comunidades indígenas amazónicas, alcanzando casi 2 millones de hectáreas de bosques amazónicos bajo acuerdos de conservación (Minam, 2018).

Para este estudio, conduje una investigación etnográfica en una de las 13 oficinas zonales en la Amazonía peruana por 52 semanas entre 2017 y 2019. Realicé observación participante sobre el trabajo de los burócratas ambientales en su oficina por un periodo de 30 semanas y 22 semanas durante sus visitas a las comunidades afiliadas al PNCB. Asimismo, conduje 30 entrevistas longitudinales con 9 burócratas ambientales y 12 con 5 representantes del PNCB en la oficina central en Lima. También, analicé dos años de informes mensuales de desempeño de los burócratas ambientales de la oficina zonal elegida.

Para realizar trabajo de campo, obtuve permiso para contar con un escritorio en la oficina zonal para participar de la dinámica cotidiana de los burócratas, facilitar la observación participante y el acceso a la documentación. Esta posición me permitió entender las tareas ordinarias de los burócratas, conocer sus preocupaciones, atender discusiones y entender sus interacciones. Para respetar la confidencialidad de los informantes, los nombres han sido cambiados por seudónimos. Asimismo, se ha dejado en reserva la ubicación de la oficina zonal donde realicé trabajo de campo.

Los burócratas ambientales

Tomando como referencia a los burócratas de la calle de Lipsky, los agentes estatales encargados de implementar el PNCB en comunidades indígenas son aquí definidos como burócratas ambientales. Estos son responsables de convertir los objetivos de desarrollo sostenible y conservación en actividades específicas y narrativas legibles en comunidades indígenas. Ellos se encargan de asistir a las comunidades en el cumplimiento de las condicionalidades del programa y en el adecuado manejo de las TDC. Estos agentes estatales no son extensionistas estándar. El perfil de los burócratas ambientales debe combinar conocimientos y habilidades vinculadas a la conducción de política pública y/o proyectos de desarrollo, habilidades sociales e interculturales para interactuar con población indígena y habilidades administrativas para generar documentos de evaluación y rendición de cuentas como evidencia de la efectividad del programa.

En la oficina zonal del PNCB trabajan seis burócratas ambientales, tres mujeres y tres hombres, todos profesionales con título universitario. Estos profesionales cuentan con experiencia laboral previa en proyectos ambientales y de desarrollo, en ONGs o agencias públicas. Solo tres habían trabajado anteriormente con pueblos indígenas. De estos seis agentes, una es la coordinadora regional, los otros cinco son “especialistas” con las mismas responsabilidades divididas por paisajes territoriales. En cuanto a su etnicidad, tres son mestizos amazónicos, uno es mestizo andino y otro es especialista indígena. Esta oficina buscó expresamente a un profesional indígena para facilitar la comunicación en las comunidades donde hablar el idioma local podría facilitar la socialización del programa.

Las actividades de oficina y de campo de los burócratas ambientales están mediadas por documentos. Contratos, cartas, actas, tablas de planificación e informes trimestrales se actualizan e intercambian constantemente entre las comunidades y los burócratas ambientales y

entre estos y las autoridades superiores en la oficina central. De hecho, la relación entre el estado y las comunidades indígenas como contrapartes en los acuerdos de conservación está sellada en documentos. Los documentos son la evidencia principal del progreso del programa y la prueba de la intervención de política pública en los márgenes del estado (Mathur, 2015).

La producción de documentos por estos burócratas está dividida en dos tipos: los documentos de procedimientos que se realizan en la oficina, como permisos de trabajo de campo, solicitudes de viáticos e informes mensuales de desempeño. El otro tipo de documentos son sobre la ejecución del PNCB y se preparan en las comunidades. Estos son la evidencia del avance del programa, de balances de presupuestos e informes de rendición de cuentas de los planes de inversión. La preparación de estos documentos les consume a los burócratas casi todo su tiempo en las comunidades. Para ellos, el papeleo es su principal restricción para cumplir con sus deberes.

Para las rutinas de campo, los burócratas ambientales organizan al menos una excursión por mes a cada comunidad, la cual dura entre 2 y 4 días. Las visitas a las comunidades tienen casi el mismo esquema. Organizan una reunión con la junta directiva, como la autoridad política máxima de la comunidad y por ende, contraparte legal del PNCB. La junta directiva es responsable de monitorear la ejecución del plan de inversión y de administrar las TDC. En esta reunión también participan representantes de los comités de vigilancia forestal y actividades productivas. El objetivo de esta reunión es monitorear el avance del programa y preparar los informes de rendición de cuentas del programa que describen la ejecución física y financiera de los planes de inversión, por ejemplo, si han gastado los presupuestos para el rubro de actividades productivas, si han comprado botas y pilas para las vigilancias forestales o si han hecho gastos administrativos de acuerdo a lo esperado. En teoría,

estos documentos deben ser preparados por las juntas directivas, pero de acuerdo a los burócratas del programa, las autoridades comunales no cuentan con las habilidades administrativas necesarias para prepararlos. De modo, que son preparados por ellos.

En estas reuniones, los burócratas ambientales empiezan con la verificación de los comprobantes de pago y declaraciones juradas que la comunidad ha generado por gastos relacionados con los planes de inversión. Muchos de ellos tienen que ser corregidos, especialmente las declaraciones juradas, los documentos más propensos a la manipulación para inflar costos y ocultar el mal uso del dinero. Cuando terminan de revisar los comprobantes de pago, las declaraciones juradas, los gastos y saldos, los burócratas ambientales preparan los informes de rendición de cuentas. Una vez que terminan este papeleo, muestran las versiones finales de los documentos proyectados en la pared a la junta directiva. Los burócratas presentan esta información para demostrar transparencia y para que los miembros de la junta directiva tengan claridad sobre el manejo de las TDC y que puedan a su vez, presentar esta rendición de cuentas en sus asambleas comunales.

Los miembros de la junta comunal no dominan los formatos en Excel en los que es presentada la información sobre rendición de cuentas y confían en la información que brindan los especialistas del programa. De modo que su relación con el estado se media a través de documentos que se mantienen ilegibles para ellos, aunque legibles para el estado, ya que el PNCB es el encargado de diseñar los formatos de rendición de cuentas, independientemente de su consideración si estos modelos son apropiados para la realidad de las comunidades o no. Al final de las reuniones, los miembros de la junta comunal firman los informes como si hubieran sido preparados por ellos. En estas reuniones no se discuten temas sobre desarrollo o conservación de los bosques, solo temas administrativos.

Esta rutina revela el perfil principalmente burocrático de las interacciones cotidianas entre burócratas y comunidades en una intervención de desarrollo sostenible y conservación. El estado espera que las comunidades, como administradores de sus planes de inversión, utilicen el mismo vocabulario y herramientas de administración de política pública para mediar su relación. Así, ser un usuario de un programa público de desarrollo como este exige habilidades administrativas que las comunidades no necesariamente dominan, y que el estado tampoco está dispuesto a instruir formalmente. Si bien los indígenas tienen experiencia en la producción e intercambio de documentos con el estado desde hace varias décadas (Espinosa, 2016), esta es la primera vez que son responsables de administrar TDC y gestionar sus planes de inversión por ellos mismos.

Frente a esta brecha administrativa entre lo que el estado espera que hagan las comunidades indígenas como sus interlocutores y lo que realmente pueden hacer, los burócratas ambientales utilizan su discreción para ejecutar actividades que no están directamente relacionados con los objetivos del PNCB pero considerados fundamentales para cumplir con sus responsabilidades como contrapartes de los acuerdos de conservación. Estos organizan talleres para enseñar a los comuneros educación financiera, computación y otras habilidades administrativas. Enseñan a usar la computadora, escribir documentos en Word, imprimir, manejar Excel, completar cheques, practicar firmas. Pese a estos esfuerzos, los burócratas consideran que no han podido hacer que las comunidades hagan sus propios informes.

“No hemos podido hacer que la comunidad prepare los informes por sí misma. Eso es una mentira. Nuestro objetivo es que la comunidad al menos sepa cuáles son los formatos. Se los explicamos celda por celda. Hoy, pueden ordenar sus recibos por fechas”
(Entrevista con Mónica, agosto de 2017).

El énfasis de los burócratas en fortalecer las habilidades burocráticas de las comunidades, antes de ocuparse de los objetivos de conservación, responde a su comprensión de que la rendición de cuentas son el principal interés de información de la oficina central para evidenciar y hacer legible la efectividad del programa y que el dominio de habilidades administrativas de las comunidades es la condición necesaria para que estas puedan convertirse en interlocutores legibles del estado (Mosse, 2005). Así, en la implementación diaria del PNCB, las narrativas y acciones de desarrollo y conservación se mantienen subordinadas, frente a los esfuerzos hacia la burocratización de las comunidades.

Sin embargo, el vínculo que los burócratas establecen entre la legibilidad y la ilegibilidad del PNCB como procedimiento administrado representado en sus documentos es complejo. De hecho, a pesar de los supuestos esfuerzos hacia una traducción responsable y legible del PNCB para las comunidades, los burócratas ambientales también generan sus propios procesos ilegibilidad, cuando utilizan datos inexactos como consecuencia de su propio trabajo desorganizado, inventando datos o no identificando recibos adulterados o declaraciones juradas erróneas. Durante trabajo de campo, después de que tres burócratas dejaron de trabajar para el programa, el resto del equipo trabajó arduamente para arreglar informes de rendición de cuentas de dos de esos agentes con datos errados. Sus documentos contenían números inexactos, gastos y saldos que respondían a versiones no actualizadas de presupuestos en los planes de inversión.

La falta de atención meticulosa de los burócratas a la presentación de informes con datos precisos responde a la consideración de los documentos de rendición de cuentas como artefactos de responsabilidad impersonal en los que es posible poner datos poco claros, que parezcan ciertos pero que no lo son (Mathur, 2015). La posibilidad de esconder la autoría personal de los burócratas, porque en principio son documentos preparados por las comunidades, es un incentivo para ser más flexibles al

mostrar datos menos precisos, ya que no tienen responsabilidad directa si es que están equivocados. A pesar de que los informes de rendición de cuentas son cruciales para demostrar el progreso de la política pública, estos igual pueden reproducir la ilegibilidad estatal que los burócratas buscan controlar.

Independientemente de los esfuerzos y fracasos en torno a los informes de rendición de cuentas, los burócratas ambientales argumentan además que estos documentos no representan fielmente el impacto del programa en las comunidades. Ellos afirman que los formatos ya definidos no permiten explicar los desafíos para una mejor implementación del programa. Por ejemplo, ellos entienden que estos formatos omiten información sobre el impacto del programa en términos de desigualdades dentro de las comunidades, como distribución de beneficios, manejo de restricciones con respecto al uso del bosque, pero sobre todo, los retos existentes para promover comportamientos ambientalmente amigables para desalentar la deforestación. Como tales, los burócratas son conscientes del papel de la documentación en cuanto manejo de la legibilidad y la ilegibilidad, que también implica reconocer lo que el estado elige qué saber y qué no, incluso si eso significa ocultar datos relevantes para el progreso de la política pública en cuanto desarrollo y conservación.

A pesar de ser un programa de desarrollo sostenible y conservación, los burócratas tienen responsabilidades restringidas para fomentar estos dos grandes objetivos. Los burócratas ambientales son responsables de supervisar actividades dirigidas a promover el desarrollo sostenible y conservación de bosques comunitarios. En cuanto a actividades productivas sostenibles, las comunidades de este estudio optaron por trabajar en el cultivo de cacao (*theobroma cacao*). Las familias que voluntariamente se inscribieron para participar en estas actividades cultivan entre $\frac{1}{4}$ y $\frac{1}{2}$ hectárea de cacao en su parcela familiar, que se combina con otros cultivos comerciales y de subsistencia. La supervisión cotidiana de las actividades agrícolas está a cargo de extensionistas

contratados directamente por las comunidades con fondos de la TDC. Ellos deben promover prácticas modernas y sostenibles para aumentar la productividad del cacao y reducir la agricultura extensiva a fin de frenar la expansión de la frontera agrícola. Los extensionistas deben visitar las comunidades una vez a la semana para verificar el progreso de los cultivos y cada dos meses, deben preparar talleres sobre poda, fertilización y abonamiento.

A pesar de la relevancia de la agricultura como actividad central de los planes de inversión de estas comunidades, hasta diciembre de 2017, los burócratas ambientales no contaban con mecanismos formales para hacer un seguimiento al trabajo de los extensionistas. Ellos no controlaban ni recopilaban datos sobre la ubicación de las parcelas, tampoco identificaban si los agricultores incurrían en deforestación para plantar sus nuevos cultivos o si las parcelas estaban sanas y sin plagas. De modo que el papel de los extensionistas se mantenía ilegible para los burócratas pues no contaban con herramientas formales para evaluar cómo la agricultura que incentivan aporta en la disminución de la deforestación y al desarrollo sostenible. Fue recién a principios de 2018 que los burócratas de esta oficina usaron su discreción para diseñar sus propias plantillas para dar seguimiento al trabajo de los extensionistas pero esta información aún no ha sido sistematizada.

La otra condicionalidad que los burócratas ambientales deben supervisar es la vigilancia forestal. Esta se realiza por los comuneros cada tres meses en las áreas bajo acuerdos de conservación a fin de identificar potenciales invasores y otros delitos ambientales. Para optimizar la vigilancia, los burócratas ambientales organizan talleres de capacitación en cartografía y GPS, para que las brigadas forestales puedan georreferenciar la ruta de sus expediciones así como los hitos importantes y puntos donde identifiquen casos de delitos ambientales. Sin embargo, los informes de vigilancia forestal no necesariamente proporcionan datos exactos sobre el estado de conservación de los bosques. Las brigadas de vigilancia

usan su discreción de dejar de reportar delitos ambientales menores, como tala ilegal seleccionada o desbosque para pequeñas parcelas. Al ocultar información, las comunidades evitan el riesgo de perder sus contratos con el PNCB. Estos casos prefieren resolverlos bajo sus propias regulaciones comunales que incluyen multas e incluso castigos físicos. A los burócratas ambientales, al no unirse a las brigadas de vigilancia, solo les queda confiar en las comunidades y la información que estas brindan. Delitos ambientales mayores como desbosque de áreas extensas son identificados por la Unidad de Monitoreo Satelital de Bosques del PNCB ubicada en Lima. Durante el trabajo de campo, solo hubo un caso de alerta temprana sobre la deforestación de 0,2 hectáreas dentro de un área conservación que no había sido reportada.

El papel de los burócratas en el control y seguimiento de la agricultura sostenible y la vigilancia forestal revela cómo actividades principales que apuntan a lograr la conservación de bosques presentan un escenario contradictorio. Los burócratas deben asegurar la modernización de la gestión comunitaria de la tierra, a través de técnicas agrícolas modernas y el uso del GPS para un mejor monitoreo de los bosques pero no participan en estas actividades. En estos casos, la relevancia y complejidad de la documentación como prueba de la penetración del estado en el ámbito social y ambiental como evidencia del progreso del PNBC contrasta con su fragilidad como soporte de datos y tensión entre legibilidad e ilegibilidad. En este escenario, en el que los burócratas forestales no tienen la responsabilidad directa de generar conocimiento sobre el objetivo principal de programa para promover el desarrollo sostenible y la conservación de bosques, aparece una brecha de desigualdad entre lo que manda el programa y lo que hacen los burócratas ambientales.

Por otro lado, la discreción de los burócratas es también ejercida de acuerdo al afecto que estos desarrollan con usuarios del programa. En sus primeros encuentros cotidianos en las comunidades, las burócratas

mujeres de esta oficina zonal presenciaron situaciones de vulnerabilidad social sobre las mujeres indígenas que fueron emocionalmente desafiantes para ellas, provocando reacciones que influyen en el uso de su discreción. La vulnerabilidad observada no se refería a injusticia ambiental sino a la desigualdad de género, especialmente el papel de las mujeres dentro de sus comunidades en cuanto participación en la toma de decisiones. Estas burócratas notaban que cuando las mujeres indígenas participan en asambleas, proponiendo actividades para los planes de inversión, los hombres solían cambiar dichas actividades por otras. Incluso, en algunas comunidades las mujeres tienen voz pero no voto en la toma de decisiones en asambleas comunales. En estos escenarios, las burócratas entendieron que podían usar su poder, como representantes del estado, para promover la participación de las mujeres en el PNCB ya que los espacios de poder como la junta directiva y los representantes de los comités de agricultura y vigilancia forestal también están controladas por hombres. Las burócratas consideraron que la producción de artesanía tradicional podría ser una actividad económica viable para complementar los ingresos agrícolas y es una actividad que solo las mujeres saben hacer.

Desde 2016, las burócratas promueven la artesanía producida por mujeres como parte de los planes de inversión para incluirlas en el programa. Para ello, organizan talleres para mejorar la calidad de sus tejidos tradicionales, como bolsos y cinturones de lana, pero también talleres sobre temas sociales como equidad de género y empoderamiento, emprendimiento empresarial y negocios. Las burócratas no son expertas en ninguno de estos temas, pero cuentan con el entusiasmo suficiente para lograr que las mujeres indígenas participen en los planes de inversión, y con suerte, generen ingresos económicos. Ahora, las mujeres indígenas manejan su propio cronograma de actividades y presupuesto, sin depender de los hombres de la junta directiva. Para las burócratas, hacer que los hombres cedan en estas actividades fue un proceso largo y difícil frente al argumento de que las mujeres “no saben”.

“Te das cuenta de que te enfrentas a una realidad que nadie más ve. Antes teníamos a los hombres de la junta comunal administrando el dinero y las artesanas, solo esperaban que les den la lana. Comenzamos a capacitarlas para que conozcan el plan de inversión y su presupuesto. La primera vez que lo probamos, los hombres se volvieron locos. Argumentaron que las mujeres no saben nada” (Notas de campo; intervención de Mónica en un taller institucional en la oficina de PNCB, septiembre de 2018).

A fines de 2017, por primera vez, las burócratas ambientales realizaron un flujo de caja de las ventas de la artesanía en tres comunidades. Los resultados fueron frustrantes. La artesanía apenas había producido ingresos. A pesar de los malos resultados, las burócratas siguieron promoviendo la artesanía, a veces utilizando su tiempo libre y dinero, argumentando la importancia de dicha actividad para fomentar la participación política de las mujeres en el programa, más allá de la ganancia o de su conexión con el objetivo ambiental del PNCB. Algunas artesanas se frustraron y dejaron de participar. Otras aún tienen la expectativa de generar ingresos más adelante.

A mediados de 2018, los esfuerzos de las burócratas para incluir la participación de las mujeres las inspiró en proponer una política de género para su oficina zonal, la cual presentó a la oficina central para su revisión. Este acto de presentación de una política de género, desde una oficina regional, sugiere el reconocimiento de las burócratas de su cuota local de poder como representantes del estado que entienden la realidad local de las comunidades indígenas y de las necesidades locales para mejorar dicha intervención estatal. Ello les provee la agencia suficiente para diseñar nuevos instrumentos de política para mejorar la efectividad del programa con un enfoque de equidad de género. La propuesta de política de género fue rechazada por la oficina central. El argumento no era que no se necesitaba una política de género sino que las burócratas como agentes periféricos no tienen la responsabilidad ni las competencias para diseñarla. Luego del impacto de ser rechazadas, las

burócratas decidieron ignorar la negativa y usar su discreción para seguir construyendo y probando su propia estrategia de equidad de género.

Retomando la discusión sobre legibilidad e ilegibilidad, el PNCB no cuenta con una plantilla formal de rendición de cuentas para mostrar el avance en la producción de artesanías u otras actividades productivas, a pesar de que son estrategias que promueven la disminución de la deforestación causada por la expansión de la frontera agrícola. De modo tal que el esfuerzo realizado por las burócratas en promover la participación de las mujeres queda oficialmente oculto de la representación oficial del progreso del programa.

4. Los burócratas, el estado y la regulación de bosques

Las estrategias que los burócratas ambientales eligen para explicar los objetivos del PNCB en las comunidades no solo responden a las instrucciones y regulaciones formales del programa sino a su propia interpretación de este, su relación cotidiana con el programa y las comunidades y su percepción sobre el estado. La labor de los burócratas ambientales es entonces traducir los contenidos formales que consideran ilegibles al contexto específico de las comunidades indígenas.

En sus interacciones cotidianas, las explicaciones de los burócratas ambientales ignoran que se trate de un esquema de pagos por los servicios ambientales y bienes que ofrecen sus bosques comunitarios, a pesar de que existe un pago por evitar deforestación. Para los burócratas esta definición es abstracta y de difícil entendimiento para la audiencia indígena. En cambio, usan narrativas tradicionales sobre conservación, enmarcando la protección de bosques como un beneficio para sus medios de vida, como la provisión de agua, alimentos, madera, fibra y medicinas. Ellos no incluyen los beneficios de la conservación más allá de la escala

local, ni refieren a la regulación existente sobre manejo de bosques ni a estadísticas sobre tasas de deforestación, ni lo que significa desarrollo sostenible o cambio climático.

“Consideramos que explicar el pago por los servicios de los ecosistemas iba a ser complicado. Algunas personas estaban confundidas. Mencionamos que el programa ha elegido esta comunidad porque ya están comprometidos con la conservación de sus bosques y, por lo tanto, el estado decidió apoyarlos” (Entrevista con Rebeca, agosto de 2017).

“No explico nada sobre el interés del estado en proteger el bosque, ni que haya 54 millones de hectáreas de bosques para conservar en todo el país, o sobre el cambio climático. Me enfoco en los beneficios de su tierra titulada para ellos” (Entrevista con Ignacio, marzo de 2018).

Los burócratas ambientales definen las TDC como incentivos para mejorar las actividades económicas de los hogares locales y como compensación por actuar responsablemente, cuidando sus bosques. También les gusta explicar qué no son estos incentivos económicos. No son regalos, préstamos ni pagos porque no tienen que devolver nada al estado. Para los burócratas, el discurso de dar 10 soles por hectárea de bosque genera sospecha y confusión, y la gente se queja de que sus bosques cuestan más.

“Sí, esos 10 soles se interpretaron como una venta y se quejan, pero mi bosque no cuesta eso, tienes que renegociar, es mejor ofrecer 15 soles. Entonces, trato de subrayar que no están vendiendo el bosque, el bosque cuesta más. Esta es una financiación del estado para conservar, y es voluntaria. Siempre intentamos enfatizar que el incentivo no es un pago, es una forma de apoyarlo, de alentarlo, de darle las condiciones para que pueda seguir protegiendo el bosque” (Entrevista con William, septiembre de 2017).

La discreción para adaptar el papel del PNCB para facilitar su trabajo ha llevado incluso a desviar la atención de los objetivos principales de fomentar desarrollo sostenible y conservación, de la política que se está llevando a cabo. Por ejemplo, los burócratas incluyen una estrategia para motivar la conservación en la que postulan al bosque como capital. Estos argumentan que si las comunidades siguen protegiendo sus bosques y aprenden a manejar herramientas administrativas, futuras organizaciones públicas o privadas las elegirán para ejecutar nuevos proyectos de desarrollo en sus comunidades. Utilizan este discurso como mecanismo atractivo para que los usuarios del PNCB sigan las reglas y entiendan el bosque en su valoración económica para fines de desarrollo no necesariamente ligados a conservación.

“Si continúan protegiendo los bosques y aprendiendo sobre administración, otros proyectos pueden ayudarlos. ¿Qué pasa si hay otro proyecto en la región? Les gustaría trabajar con ustedes porque protegen sus bosques. Las comunidades que tienen bosques son las que se eligen, porque los proyectos no pueden trabajar con todas las comunidades. El bosque es como la chica más bonita, todos quieren estar con ella” (Notas de campo, Ignacio en una comunidad, febrero de 2018).

La discreción de los burócratas para adaptar e ignorar las explicaciones oficiales del PNCB se acentúa por su consideración del diseño del PNCB y de las instrucciones de la oficina central como inadecuadas para los contextos indígenas. Para ellos, la estructura del programa demuestra una comprensión débil de cómo funcionan las comunidades indígenas como usuarias de políticas públicas. Los burócratas ambientales se quejan de que la oficina central espera que las comunidades estén 100% disponibles para sus demandas. En varias oportunidades, debido a las demandas de la oficina central, los burócratas han tenido que pedir a las juntas directivas que firmen mismos documentos varias veces, generando sospechas en las comunidades. En una ocasión, encontré a un par de

burócratas riéndose de un comentario que recibieron de un agente administrativo de la oficina central, quien cuestionó con sospecha que el presidente y el tesorero de una comunidad tenían el mismo apellido, como si este fuera el caso de nepotismo.

Los burócratas ambientales contrastan su jerarquía de bajo rango con su supuesto dominio sobre la relación estado e indigeneidad, basado en su experiencia empírica. Lejos de victimizarse con respecto al débil diseño de la intervención del programa, los burócratas utilizan esta brecha para empoderarse en los márgenes del estado. Ellos evocan la existente distancia política, social y territorial con la oficina central para justificar su adaptación e ignorancia de las instrucciones políticas cuando lo consideran conveniente.

“Creo que hay personal en Lima que entiende la dinámica en las comunidades, pero quien toma la decisión de no. Quien decide al final es una persona que piensa que podemos tener los tiempos de las comunidades nativas para cumplir con los compromisos del programa” (Entrevista con Rebeca, agosto de 2017).

“Si las autoridades de la oficina central nunca van al campo, ¿cómo pueden entender la dinámica local? En cambio, siguen inventando cosas que no funcionan” (Entrevista con Mónica, mayo de 2018).

La auto representación de los burócratas ambientales como expertos en las relaciones estado-indigeneidad, los posiciona también como intermediarios. Un intermediario es una persona que media la oportunidad de actores sociales vulnerables de interactuar con actores de poder, que de otra forma estarían limitadas (Stovel & Shaw, 2011; Mosse & Lewis, 2005). Como ya hemos visto, en el contexto del PNCB, los burócratas organizan estrategias para que las comunidades cumplan con las expectativas del estado, actuando como intermediarios entre el

aparato burocrático del estado y los indígenas, asumiendo funciones que de otro lado, las comunidades no podrían cumplir, las funciones administrativas de rendición de cuentas. Como intermediarios, deciden cuándo seguir las reglas del programa de manera imparcial, mientras que en otras ocasiones, eligen ser más flexibles en su interpretación de las normas para adaptarse a las necesidades y la cultura local indígena (Bartholdson & Porro, 2018; Mosse & Lewis, 2005).

“No hay forma de que completen los informes en la computadora. La oficina central considera que deben escribir los informes a mano. Pero la escritura a mano puede ser agotadora. Entonces, me pregunto, ¿qué debo hacer? ¿Deberían escribir a mano? ¡Por supuesto no! Entonces, lo consideramos conveniente y hemos estado haciendo esto durante algunos años para darles clases de computación. Porque si no saben cómo funciona la computadora, ¿cómo puedo exigir que se llene el informe? Sabemos que este no es nuestro negocio, pero lo hacemos de todos modos. Es difícil cuando nunca han tocado un ratón antes. Sus manos son duras. Es exasperante. Parecen niños de tres años. Bromean, mira, no soy adecuado para este ratón, tráeme mi machete” (Entrevista con Mónica, agosto de 2017).

El papel de los burócratas como intermediarios y su percepción del PNCB con un diseño inadecuado a la realidad indígena influye en que los burócratas demuestren una relación ambigua con el estado, describiéndolo como una entidad abstracta, de la cual no queda claro si ellos forman parte. Incluso lo nombran por separado como “el estado”, como si no fuesen funcionarios públicos. Al proyectar el estado como un tercero, los burócratas realizan pocos esfuerzos para explicar el espectro formal de la presencia del estado en la región amazónica como márgenes del estado, neutralizando las consideraciones del estado como entidad superior con presencia a lo largo el territorio amazónico y limitando el entusiasmo para divulgar su compromiso con el desarrollo sostenible y la conservación en los márgenes del estado.

Posicionar al estado como un tercero y hacer que su papel como representantes estatales sea ambiguo ayuda a los burócratas a enfrentar la desconfianza latente y sutil que las comunidades tienen hacia el estado. La desconfianza de parte de las comunidades hacia el estado ha sido evidente en los varios casos de rechazo de afiliación por temor a expropiaciones u otro tipo de despojos de sus territorios comunales, sobre todo en sus primeros años de ejecución. Incluso, comunidades afiliadas aun reconocen cierto temor en cuanto los verdaderos intereses del estado por darles dinero a cambio de conservar bosques. Para hacer frente a esta desconfianza, los burócratas no evocan una imagen renovada del estado y transparente. En cambio, apelan a su afecto, honradez, responsabilidad personal y profesional como individuos.

“En el caso de las comunidades nativas, siento que desconfían del Estado peruano. Lo que les pasó a ellos, no nos lo contaron. Temen la corrupción. Al principio, nos dijeron que seguramente íbamos a cobrar nuestro salario de sus transferencias de efectivo” (Entrevista con Mónica, abril de 2018).

“Sé que ven esto como una pérdida de tiempo, no ganan con esto. Lo que el programa les da no es mucho, pero ayuda. Tienen un contrato con el estado. Para hacer que este programa funcione, necesito su ayuda, de lo contrario, no puedo informar su progreso. Saben que a veces uso dinero de mi bolsillo para comprar cosas para ustedes, y lo hago porque me preocupo por ustedes” (Notas de campo, intervención de Mónica en la reunión de informes de rendición de cuentas en una comunidad, marzo de 2018).

5. Reflexiones finales

Los burócratas ambientales en sus tareas ordinarias, comunicando e instruyendo los objetivos del PNCB a sus audiencias indígenas, se

adaptan, reinterpretan e ignoran las directrices y regulaciones de la política pública de desarrollo sostenible y conservación de bosques. Estos burócratas utilizan su discreción para decidir el significado del programa con narrativas tradicionales sobre conservación de bosques, los cuales proporcionan servicios y bienes de los ecosistemas para beneficiar sus medios de vida. Además, han generado una narrativa que promueve la visión del bosque como capital, en la que su conservación se convierte en activo y requisito para atraer futuras iniciativas de desarrollo en las comunidades estatales y no estatales.

Si bien los burócratas ambientales deberían alentar a los pobladores de comunidades indígenas a cambiar sus comportamientos sobre el uso de su territorio para evitar la deforestación, en realidad estos solo tienen responsabilidades secundarias en las actividades principales que contribuyen a mantener los bosques en pie: agricultura sostenible y vigilancia forestal. Por un lado, la agricultura sostenible está gestionada por extensionistas a quienes no pueden supervisar adecuadamente. Por el otro, en el caso de las vigilancias forestales, obteniendo evidencia que puede ocultar casos menores de delitos ambientales.

No obstante, estos burócratas tienen suficiente discreción para proponer actividades alternativas que promueven la burocratización de las comunidades como requisito a convertirse en interlocutores legibles del estado a fin de que estos manejen habilidades administrativas que el estado exige que tengan. Así también, las mujeres burócratas encuentran la oportunidad para promover la participación de las mujeres indígenas en el Programa, aun con actividades no rentables como la artesanía, pero igual considerada importante para empoderar mujeres en la implementación de una iniciativa que está controlada por hombres. Aquí, es importante comentar que no hay talleres o actividades planificadas sobre educación ambiental y gobernanza ambiental.

La adaptación que los burócratas ambientales hacen del programa, su resistencia a las instrucciones, los protocolos y su diseño general reflejan

sus intentos de manejar la desigualdad entre el mandato de política y la realidad de las comunidades. Estas transformaciones les permiten además diferenciarse de las autoridades superiores de la oficina central y a visibilizar lo que ellos consideran falta de conocimiento sobre cómo implementar políticas públicas en comunidades indígenas. Esto a su vez, contribuye a formar su propia representación como expertos locales en la relación estado-indigenidad. Este sentido de poder local en los márgenes del estado legitima sus prácticas aún sin la referencia formal a los ideales estatales y la regulación sobre desarrollo sostenible y conservación de los bosques.

El desacuerdo de los burócratas con el diseño del PNCB no es una consecuencia de su incapacidad para entender o seguir las reglas sino de su intento por revertir lo que consideran prácticas ilegibles en un conteo para traducirlo al terreno local. Con este trabajo, visibilizan la brecha existente entre los desafíos concretos de implementación cotidiana de la política pública en comunidades indígenas y el trabajo abstracto de organizar la operatividad estatal (Mathur, 2015). El esfuerzo general hacia la burocratización de las comunidades para lograr informes adecuados de rendición de cuentas coincide con el ideal general de formación del estado de ser reordenado en términos de auditoría y cultura transparentes, gobernadas por números (Bear & Mathur, 2015). En estos escenarios, el desarrollo sostenible y la conservación de bosques se convierten en preocupaciones secundarias en la escena diaria del PNCB.

Trayendo de vuelta el modelo de burócratas de la calle de Lipsky, es posible argumentar que el perfil de los burócratas ambientales encaja parcialmente. Los deberes principales de los burócratas ambientales se centran en la burocratización de las comunidades mediante el ejercicio continuo de producción de informes de rendición de cuentas, en lugar de promover prácticas para la regulación de los comportamientos ambientales, que es el objetivo principal del PNCB. El modelo de burócratas de la calle y sus características principales como discreción

y restricciones son cruciales como herramientas analíticas para obtener una comprensión detallada del desempeño diario de los burócratas ambientales y de sus interacciones con los usuarios de la política. Estos burócratas utilizan su discreción para rellenar formularios que se supone deben ser preparados por las comunidades pero que, según los burócratas, no están listos para hacerlo. Los burócratas ambientales argumentan que todo el tiempo y energía puesta en los informes de rendición de cuentas son su principal limitación para proponer actividades que contribuyen al cambio de actitudes de los pobladores para desmotivar la deforestación.

Como formadores informales de política, los burócratas se enmarcan como intermediarios administrativos entre el estado y los pueblos indígenas, y como traductores de legibilidad en un programa de desarrollo, en el cual el estado espera el uso de habilidades burocráticas que las personas a los márgenes del estado no manejan. Por otro lado, el énfasis en la rendición de cuentas, transparencia y en términos generales, fomento de una cultura de auditoría a través de la producción y circulación de documentos administrativos, hace de los burócratas encargados ineficaces para enfatizar la presencia estatal brindando servicios para promover el desarrollo sostenible en comunidades indígenas.

Una mejor comprensión de los burócratas ambientales a través del modelo de burócratas de la calle requiere también enfatizar la relación de los burócratas con la documentación, así como sus esfuerzos y estrategias para, adaptar, enfrentar e ignorar la ilegibilidad en la política pública. La documentación, a pesar de ser el centro de la intervención del PNCB, registra resultados parciales. De hecho, la documentación generada se evalúa principalmente por su capacidad para mostrar resultados numéricos en lugar de la sustancia de estos en términos de objetivos de conservación (Hetherington, 2011; Strathern, 2000). Por lo tanto, brindan una imagen parcial de los efectos estatales del PNCB, reproduciendo las desigualdades entre el mandato de la política y lo que ocurre en campo en cuanto objetivos de desarrollo sostenible. Con estas

precisiones, el modelo de burócratas de la calle puede convertirse en un gran modelo analítico a través del cual entender el estado cotidiano y el papel de los burócratas con los usuarios de las políticas en los márgenes del estado como la Amazonía.

Bibliografía

- Bartholdson, Orjan & Roberto Porro (2018). Brokers, a weapon of the weak: The Impact of bureaucracy and brokers on a community-based forest management project in the Brazilian Amazon. *Forum for Development Studies*, 1-22.
- Bear, Laura, & Nayanika Mathur (2015). Remaking the public good: A new anthropology of bureaucracy. *Cambridge Journal of Anthropology*, 33(1), 18-34.
- Das, Veena, & Deborah Poole (2004). State and its margins: Comparative ethnographies. En Veena Das y Deborah Poole (eds.), *Anthropology in the margins of the state* (pp. 3-34). Santa Fe, N.M.: School of American Research Press, James Currey.
- Das, Veena (2004). The signature of the State. The paradox of illegibility. En Veena Das y Deborah Poole (eds.), *Anthropology in the margins of the state* (pp. 225-252). Santa Fe, N.M.: School of American Research Press: James Currey.
- Espinosa, Oscar (2016). La política indígena en la ciudad: El caso de las comunidades urbanas Shipibo-Konibo. En Alexandre Surrallés, Oscar Espinosa y David Jabin (eds.), *Apus, caciques y presidentes: Estado y política indígena amazónica en los países andinos* (pp. 103 – 122). Lima: IFEA, IWGIA, PUCP.
- Geiger, David (2008). *Frontier encounters: Indigenous communities and settlers in Asia and Latin America*. Bern: IWGIA & NCCR.
- Gilson, Lucy (2015). Lipsky's Street Level Bureaucracy. En Martin Lodge, Edward E. Page y Seteven J. Balla (Eds.), *Oxford Handbook of the Classics of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Gupta, Akhil (2012). *Red tape: Structural violence and poverty in India*. Durham: Duke University Press.

- Harris, Leila (2009). States at the limit: Tracing contemporary state-society relations in the borderlands of south-eastern Turkey. *European Journal of Turkish Studies*, 10.
- Hetherington, Kregg (2011). *Guerrilla auditors. The politics of transparency in Neoliberal Paraguay*. Durham. Duke University Press.
- Hoag, Collin & Matthew Hull (2017). A Review of the anthropological literature on the civil service. *Policy Research Working Paper, 8081*. Washington.
- Hull, Matthew (2003). The file: Agency, authority and autography in an Islamabad bureaucracy. *Language & Communication*, 23, 287-314.
- Hull, Matthew (2012). *Government of paper: The materiality of bureaucracy in urban Pakistan*. Berkeley: University of California Press.
- Kopytoff, Igor (1989). *The African frontier: The reproduction of traditional African societies*. Indianapolis: Indiana University Press.
- Lipsky, Michael (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (trigésima edición). New York: Russell Sage Foundation.
- Mathur, Nayanika (2015). *Paper tiger: Law, bureaucracy and development state in Himalayan India*. Delhi: Cambridge University Press.
- Maynard-Moody, Steven & Michael Musheno (2000). State agent or citizen agent. Two narratives of discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 329-358.
- Minam-Ministerio del Ambiente del Perú (2010). *Decreto Supremo N° 008-2010 MINAM. Creación del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático*. Lima, 15 de octubre.
- Minam-Ministerio del Ambiente del Perú (2018). *Reporte de actividades 2017 del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático*. Lima: MINAM.

- Mosse, David. & David Lewis (2005). *The aid effect: Giving and governing in international development*. London: Pluto.
- Mosse, David (2005). *Cultivating development: An ethnography of aid policy and practice*. London: Pluto Press.
- Navarro Yashin, Yasmin (2002). *Faces of the state: Secularism and public life in Turkey*. Princeton: Princeton University Press.
- Painter, Joe (2006). Prosaic geographies of stateness. *Political Geography*, 25, 752-774.
- Sevä, Mikael & Sverker Jagers (2013). Inspecting environmental management from within: The role of street-level bureaucrats in environmental policy implementation. *Journal of Environmental Management*, 128, 1060-1070.
- Shore, Cris. & Susan Wriht (2015). Audit culture revisited. Rankings, ratings, and the reassembling of society. *Current Anthropology*, 56(3), 421-444.
- Strathern, Marilyn (2000). *Audit cultures: Anthropological studies in accountability, ethics and the academy*. London: Routledge.
- Stovel, Katherine & Lynnette Shaw (2012). Brokerage. *Annual Review of Sociology*, 38, 139 – 158.
- Trusty, Tessa & Lee Cervený (2012). The role of discretion in recreation decision-making by resource professionals in the USDA Forest Service. *Journal of Environmental Management*, 107, 114-123.
- Uprety, Hima (2013). Street-level bureaucrats and coping mechanism: Reflection of community forestry policy implementation from Nepal. *South Asian Journal of Policy and Governance*, 58-69.
- Weber, Max (1948). *Essays in Sociology*. London: Routledge.

PUEBLOS ORIGINARIOS AMAZÓNICOS, ACCESO A LOS RECURSOS DE LA BIODIVERSIDAD Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN CONTEXTOS DE DESIGUALDAD Y EXCLUSIÓN

Martha Rodríguez Achung

1. Introducción

El acceso y consumo de los recursos naturales en ecosistemas de alta biodiversidad ha sido materia de preocupación para la investigación científica y la producción de conocimientos desde las ciencias naturales y las ciencias sociales. Las investigaciones desde las ciencias naturales (particularmente biológicas) han centrado sus estudios en el estado de conservación y vulnerabilidad de dichos recursos (en particular de la fauna) mostrando su preocupación por la degradación ambiental y la pérdida de biodiversidad; mientras que las ciencias sociales han puesto su

atención en el consumo de los recursos naturales por parte las poblaciones locales en situación de pobreza.

La década de los años setenta del siglo pasado muestra, a nuestro entender, dos grandes hechos en cuanto a la generación de conocimientos en este campo, las necesidades y políticas de conservación y el debate desde las ciencias sociales sobre pueblos indígenas.

Entre las investigaciones, sobre el tema del consumo, en la Amazonía peruana, cabe destacar el estudio pionero de Paul V. Pierret y Marc J. Dourojeanni en la cuenca del Ucayali (1967) sobre la importancia de la fauna para la alimentación humana, así como el conjunto de trabajos realizados sobre manejo de fauna silvestre y la creación de áreas de conservación, especialmente de reservas experimentales comunales. Con este propósito diferentes instituciones emprendieron investigaciones y trabajos de campo, investigadores de la Universidad Nacional Agraria (en particular del Departamento de Manejo Forestal, Facultad de Ciencias Forestales), en convenio tanto con entes internacionales como la Cooperación Técnica del Gobierno Suizo (Proyecto Jenaro Herrera ubicada en Loreto) y nacionales como el Ministerio de Agricultura. Los resultados de estas investigaciones muestran el interés también por conocer el consumo de proteína proveniente de la fauna y su importancia para las poblaciones locales, en este trabajo haremos referencia a algunos de ellos.

Desde la perspectiva de las políticas sociales y la seguridad alimentaria, FAO-Roma encargó y publicó (2011) un conjunto de trabajos sobre lo que podríamos llamar “el estado del arte” sobre el consumo de pescado en algunos países de la cuenca amazónica. Aunque con una misma estructura, los datos consignados en este levantamiento de información no siempre permiten comparaciones por la disimilitud de las fuentes de información. Con algunos de estos nos remitiremos para contextualizar nuestros propios resultados.

En el campo del debate académico desde las ciencias sociales, destaca la investigación de Daniel R. Gross del *Hunter College* de la Universidad de New York con un artículo publicado inicialmente en 1975 (1982), quien diferenciándose del argumento teórico de Betty Meggers (planteado en la década de 1950) quien postuló la relación entre la capacidad productiva de la agricultura (tipo de suelos) y la densidad demográfica de las poblaciones originarias de la cuenca amazónica y debatida por Robert Carneiro en 1961 pero dentro del marco de la misma relación suelos-agricultura-densidad demográfica. Gross introduce en la discusión otros factores ecológicos poniendo en el centro de su argumentación el consumo de proteínas cuyo aporte deficitario sería un “factor limitante en el caso de los asentamientos aborígenes en la mayor parte de la Amazonía, e incluso, voy a sugerir que el tamaño reducido y la movilidad frecuente de los pueblos, las guerras y el control de población han sido adaptaciones a esta limitación” (1982, p. 61). Esta hipótesis fue examinada de manera crítica por Stephen Beckerman de la Universidad de California, Berkeley (1982), en tanto sostiene que el ecosistema amazónico no presentaría un déficit de la oferta de productos con alta dosis de proteínas.

Como se puede apreciar el consumo de alimentos provenientes de la oferta ambiental es un tema de preocupación de larga data y con diferentes propósitos tanto prácticos como teóricos.

Este artículo, que es parte de una investigación mayor sobre consumo y biodiversidad de la canasta alimentaria en pueblos originarios amazónicos, trata sobre los cambios en el acceso a los recursos del bosque y los cuerpos de agua. Analiza el acceso a los recursos de la fauna mediante las actividades de caza y pesca, muestra que el consumo de alimentos ricos en proteínas provenientes de la oferta ambiental, aunque está en relación a la variabilidad estacional del clima, aún se mantiene en niveles aceptables. Sin embargo, los reportes sobre las condiciones de salud de dichas poblaciones muestran índices de deterioro de la salud por desnutrición. Dado que la seguridad

alimentaria de estas poblaciones está en relación a las actividades de subsistencia de los miembros de las familias y a las relaciones sociales y dinámicas de la comunidad —vía los intercambios de productos— damos cuenta también de ello a partir del uso de dos indicadores que permiten mostrar no solo lo que cada familia obtiene mediante la caza y la pesca sino también la que efectivamente puede disponer.

Nuestra investigación muestra resultados de la captura de fauna mediante la caza y la pesca en volúmenes que permitiría la ingesta de alimentos de alto valor proteico para cada miembro de las familias matsigenka de las comunidades nativas del Bajo Urubamba; sin embargo los datos sobre salud de estas poblaciones indican un sostenido deterioro de su bienestar.

Los datos sobre acceso a recursos alimenticios de la fauna terrestre y acuática proviene de los resultados de mi investigación realizada mediante registros diarios de las actividades de caza y pesca de miembros de las familias de tres comunidades nativas del Bajo Urubamba llevadas a cabo durante cuatro años con familias de población originaria matsigenka (familia etnolingüística Arahua) que hoy habita en comunidades nativas del Bajo Urubamba, de la región Cusco en Perú, espacio donde operan industrias extractivas —signo actual de la mayor parte de los territorios indígenas— y en un territorio caracterizado por su alta biodiversidad.

2. Poblaciones excluidas y territorio megadiverso

El Bajo Urubamba, es parte del territorio ancestral del pueblo matsigenka que junto con los asháninka, yánesha, notmatsigenka, kakinte, nanti, yine, entre otros, conforman la gran familia etnolingüística Arahua. El subsuelo de este territorio contiene importantes depósitos de restos fósiles sedimentarios, descubiertos desde los años setenta del siglo pasado, dando lugar hoy en día a la explotación de los mismos por varias compañías internacionales extractivistas de recursos hidrocarbúricos,

siendo el más importante, y actualmente en producción, el Proyecto Gas de Camisea (PGC), con lotes concesionados por el Estado peruano, superponiéndose éstos a los territorios de las comunidades nativas — reconocidas por el Estado desde los años setenta del siglo pasado—. Este es uno de los pocos espacios de la Amazonía peruana donde los territorios comunales son continuos, pero también es uno de los más importantes en megadiversidad que existen en el planeta, de allí su denominación de *hotspot* de la biodiversidad. Su importancia es tal que el territorio matsigenka está rodeado por importantes áreas de conservación: al este el Parque Nacional de Manu, al oeste el Parque Nacional Otishi, al sur el Santuario Nacional Megantoni, además de reservas comunales.

Sin embargo, es un territorio que se ubica en “las fronteras del mercado”²²¹ interno, casi excluido de las políticas sociales y su población aun hoy en día es considerada como ciudadanos imaginarios más que reales, parafraseando el título del libro de Sinesio López (1997). Esto ha dado lugar a que en él se encuentren indicadores de salud de sus habitantes por debajo de la media nacional, mostrando de manera clara los efectos de la enorme brecha de desigualdad que caracteriza la sociedad peruana. Hoy en día el Bajo Urubamba es territorio administrado por el nuevo distrito del Magantoni²²², con gobierno local asumido por dirigentes matsigenka.

Tres estudios sobre la salud de este pueblo en nuestra área de estudio muestran que a lo largo de varias décadas los problemas de salud no se han resuelto y antes bien han empeorado.

Pasado el boom de la extracción del caucho en la Amazonía, que tuvo también incidencia en esta zona, y antes de la incursión de las empresas en busca del gas y petróleo en su subsuelo, la situación de salud de esta población, que aún vivía en pequeñas aldeas y muchas familias dispersas

221 Parte del título del libro de Efraín Gonzales de Olarte (1994).

222 Antes era parte del distrito de Echarate, de la Provincia de La Convención en la región Cusco, Perú. El río principal en el Urubamba, y el río Camisea uno de sus principales tributarios.

a lo largo de ríos y quebradas, está descrita por la médica norteamericana N.M Wieseke (1968) en un pionero estudio realizado en 1965, tomando muestras de 160 personas que habitaban en Camisea y en Shivankoreni, dos de las entonces aldeas del Bajo Urubamba. Este estudio muestra que la alimentación de los matsigenkas basada en la caza, la pesca y la recolección, así como productos de sus huertos era adecuada y que no existía malnutrición —en esta situación el estudio reporta solo 4 niños menores de 5 años de 87 analizados—, que no había problemas de anemia —la media fue de 12 g, y el menor valor de 11.5g y solo menor a 10 g en caso de tuberculosis y parasitosis—. Los problemas de salud más frecuentes y crónicos eran las infecciones respiratorias y las infestaciones e infecciones gastrointestinales. Así también Wieseke estimó una baja mortalidad (1/160) y alta natalidad (7/160) lo que permitía estimar un alto crecimiento demográfico.

Treinta años después, se lleva a cabo una investigación de salud, a pedido de la Compañía Shell que operaba por segunda vez en el área, por el Instituto Real para los Trópicos de los Países Bajo, la Universidad Cayetano Heredia y el Proyecto Integral de Salud para la Amazonia Peruana (PISAC) (1996). El estudio encontró que dos eran los principales problemas de salud: hepatitis en el 11% de la población de las comunidades estudiadas y la desnutrición en la población menor edad.

Más recientemente, el Ministerio de Salud publicó, en el año 2006 (Minsa, 2006), un estudio sobre la salud en la población matsigenka. Los resultados para el distrito de Echarate (Alto y Bajo Urubamba) muestran que la causa principal de la mortalidad para el año 2000 —cuando aún no se reiniciaba las obras del Proyecto Gas de Camisea— en niños entre 1 y 4 años estaba asociada a las denominadas enfermedades carenciales (desnutrición y anemia) y en segundo lugar como causa para el grupo menor de 4 años (Minsa, 2006, p. 115). Sin embargo, para los adultos mayores de 15 años la causa principal fue la tuberculosis, enfermedad ya

detectada en los años sesenta del siglo pasado. Señalan también que para el año 2003 “en la Micro red Camisea la tasa de mortalidad perinatal fue de 56 por mil nacidos vivos, la que en este caso se ha triplicado respecto del año 2002, que era de 19 por mil nacidos vivos” (Minsa, 2006).

En el 2003 la Universidad Cayetano Heredia realizó un estudio de las condiciones de salud en la misma zona, a solicitud del operador del Proyecto de Gas de Camisea. Los datos refieren a cuatro comunidades nativas, el informe señala que “la precaria situación de salud en las comunidades estudiadas no ha cambiado sustancialmente desde 1996,...La excepción —trágica—, es el aumento de la desnutrición infantil, principalmente en las comunidades ubicadas en la zona de impacto directo” del PGC (UPCH, 2006, p.16). Señalan también que el área del río Camisea (comunidades de Segakiato y Cashiriari) la desnutrición infantil había incrementado de 29,3% a 44,3% en el año 2003. Además, que la morbilidad estaba en relación a enfermedades infecciosas parasitarias y carenciales y que el servicio de salud resultada deficiente.

La situación para las poblaciones en aislamiento ubicadas en el Alto Camisea no eran mejores. Entre 2002 y 2003 se reportaron 22 muertes aguas arriba del río Camisea, donde habitan poblaciones en contacto inicial en los asentamientos de Marankiato y Monte Tomi. La Defensoría del Pueblo (2006, p. 26) señala que “según Osinerg son 22 ocurridas entre 2002 y 2003, de las cuales 82% son menores de 12 años. Las muertes se habrían producido por enfermedades diarreicas agudas (EDAS), lo que se observó desde el año 1995, concluyéndose que tal situación se debió al deficiente estado nutricional de los niños principalmente en el primer año de vida”.

Por otra parte, las diversas investigaciones llevadas a cabo en el área durante varios años de manera sistemática por el *Smithsonian Institute* (1996-1998) y a partir del año 2002 por el Programa de Monitoreo de

la Biodiversidad de Camisea, muestran que se trata de un espacio rico en biodiversidad y como uno de los más importantes del mundo con una relativa “buena salud” del ecosistema.

En ese contexto, a continuación analizo los resultados sobre el acceso a los recursos de la biodiversidad en familias de tres comunidades nativas del Bajo Urubamba, dos ubicadas en la sub cuenca del Camisea y una en el río Urubamba, ubicadas dentro del área de influencia de proyectos hidrocarbúferos.

3. Acceso a los recursos alimenticios de la biodiversidad

El análisis del acceso a los recursos alimenticios de las poblaciones matsigenkas del Bajo Urubamba está basado en información registrada de manera sistemática entre el año 2008 y el año 2012²²³, en tres Comunidades Nativas del área: Cashiriari (209 habitantes para el 2007), Shivankoreni (346 habitantes) y Chokoriari-Ticumpinía (324 habitantes)²²⁴. Todas ellas cuentan con reconocimiento del Estado y títulos de propiedad sobre sus tierras comunales.

El indicador usado en el análisis que he denominado Tasa de Disfrute (TD), refiere a la distribución de la producción o volumen (gramos) obtenidos —total de la biomasa obtenida, de acuerdo al peso de cada ejemplar capturado— mediante las actividades de caza y pesca, entre todos los miembros del hogar presentes. Para efectos del análisis de este artículo incluimos a los niños de 1 año a más a través de un cálculo distributivo; se asume que el consumo de los alimentos de cada miembro de 1 año a más²²⁵ son equivalentes (aunque en la práctica no es así, debido

223 Para mayor detalle de la metodología de investigación ver Rodríguez Achung, Martha (2014).

224 Datos de población de acuerdo a INEI Censo Nacional del 2007.

225 En un análisis anterior, consideramos al grupo de 6 años a más, en tanto asumimos que

a patrones culturales, a la edad y al sexo de los comensales); así mismo se ha realizado un ajuste de los días totales por los días efectivos presentes.

Para un análisis más fino de la distribución y el consumo efectivo, se utilizan dos indicadores:

La Tasa Bruta de Disfrute per cápita (TBD): refiere a la distribución de la captura obtenida por todos los miembros de la familia.

TBD per cápita (g/día/persona): Volumen total (gramos) de biomasa obtenido, dividido entre los días de registro, dividido a su vez entre el número de personas de 1 año a más presentes durante el periodo de registro de datos.

$$\text{TBD} = \text{Volumen total obtenido (gramos)} / \text{días} / \text{personas de 1 a más años presentes}$$

Sin embargo, como este indicador no toma en cuenta la dinámica social y cultural en el acceso a los recursos de los pueblos indígenas en particular los intercambios entre las familias que hoy constituyen las actuales Comunidades Nativas se considera también los productos obtenidos vía los regalos entre los miembros de los hogares al interior de la comunidad, así como los resultados del destino de los productos de la caza y la pesca, por lo que se hace necesario considerar dichos intercambios. Para ello se ha estimado una Tasa Neta de Disfrute per cápita (TND).

a partir de esta edad la cantidad de alimentos que puede consumir es igual a la de un adulto. Empero decidí incluir para este artículo, a los menores a partir de un año de edad para ser coherente con la referencia al estado de desnutrición de los niños reportado por los estudios de salud. Se excluye a los menores de 1 año en tanto su alimentación es exclusivamente de leche materna. Este ajuste reduce nuestras estimaciones anteriores en aproximadamente 20 g/día/per cápita para caza y 60 g/día/per cápita para pesca.

TND per cápita (g/día/persona): Volumen de productos obtenidos (gramos) destinados al autoconsumo más los productos recibidos, dividido entre los días de registro, dividido a su vez entre el número de personas de 1 año a más años presentes durante el periodo de registro de los datos.

TND= Volumen Neto (gramos) / días / personas de 1 año a más años presentes

- *Disfrute de la biomasa obtenida mediante la actividad de la caza*

Esta actividad es la que provee de alimentos de la fauna del bosque; un nombre común para designarlos genéricamente en la Amazonía peruana es el de “carne del monte”. Es una actividad de los varones y un arte de producción también de la masculinidad. La caza no es una actividad diaria, aunque puede prolongarse por varios días, es más ocasional y temporal que la pesca. Esta característica es relevante en relación a la dotación de proteína y otros nutrientes proporcionados por la fauna terrestre. La ausencia de los varones puede impactar de manera directa en la composición de la canasta de alimentos y en la seguridad alimentaria de la población además de estar relacionado a otros cambios socioculturales.

Si bien son los adultos varones los principales cazadores, es parte de la socialización del niño acompañar al padre y luego cazar juntos; por lo general a los matsigenkas les gusta ir con un perro y sus instrumentos de cacería. Hoy en día los adultos privilegian la escopeta pero también usan arco y flecha, trampas, y los más jóvenes la “baladora” u honda. Esta actividad puede ser grupal —mitayar puede ser una actividad familiar—, “las mujeres no cazan porque no saben usar armas” (TERP Shivankoreni, octubre 2012); si va una mujer es “para ayudar a cargar las presas” (TERP Chokoriari, octubre 2012) pero por lo general, un adulto

prefiere ir solo, así la caza también es un espacio individual y masculino. El arte de la caza es fundamental para la construcción de la masculinidad en sociedades donde aún se practica y tiene alto valor socio cultural. Los productos de la cacería son medios de socialización y de intercambios interfamiliares, une a las familias y permite la reciprocidad entre ellos, tal como mostraremos a continuación.

- *Dinámicas de intercambio y consumo de carne del monte mediante la caza*

A nivel agregado para los datos de registro de las tres Comunidades Nativas, la Tasa Bruta de Disfrute (TBD) per cápita por año es de 38,24 g/día/persona en promedio. Luego de un incremento en el segundo año, tiende a disminuir significativamente, su menor valor se observa en el año IV y no el año III como podría esperarse dado que en ambos años el volumen de biomasa obtenida es casi igual. La menor TBD de disfrute registrada durante el año IV se debió también al mayor número de personas presentes en los hogares para este año, lo que podría indicar un límite en el acceso a los recursos, ya sea porque más personas en la familia no implica necesariamente mayor ingreso de alimentos conseguidos mediante la cacería. .

La TND per cápita promedio para los cuatro años es de casi 10 gramos adicionales a la TBD, el disfrute neto muestra un incremento sostenido en los tres primeros años y al igual que la TBD un descenso pero mucho más significativo en el último año, lo que indicaría que otorgaron más de lo que recibieron; mientras que el mayor valor se presenta el año III, año en el que se registró el mayor porcentaje de regalos recibidos de otros familiares y vecinos, lo que duplicó el disfrute de productos de caza para este año.

Tabla 1

CAZA: TBD per cápita y TND per cápita por año		
Año	TBD (g/día/persona)	TND (g/día/persona)
Año I	41,88	47,46
Año II	48,84	57,40
Año III	32,22	63,03
Año IV	30,76	24,86
Promedio	38,24	47,84

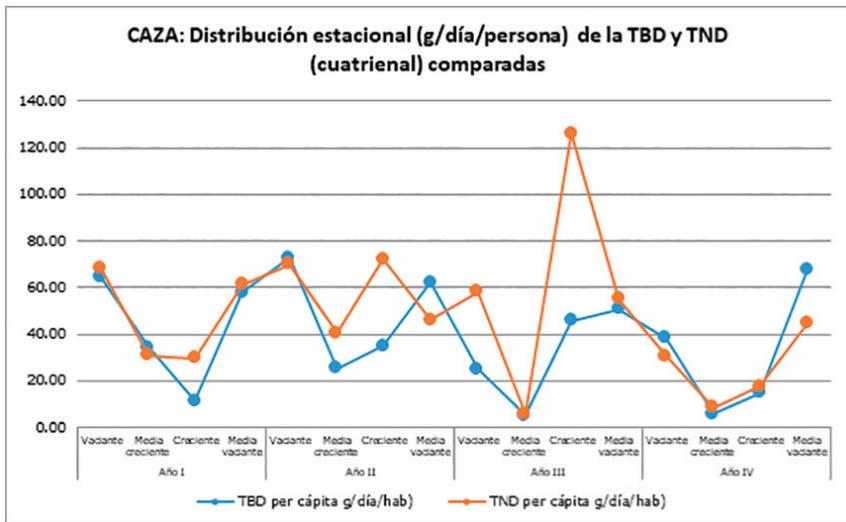
Fuente: Investigación de Martha Rodríguez Achung, CISEPA, 2008-2012

Aunque durante los cuatro años se han registrado ventas, excepto el primero, estas han sido por lo general de pequeñas cantidades a visitantes a la comunidad, además se han registrado regalos e intercambios entre las familias, lo que explica el valor de la TND. Por otra parte, los regalos recibidos aumentaron cada año, por ello las TND son mayores a las TBD, excepto el último año.

Sin embargo si se analiza el acceso a los recursos de fauna silvestre obtenidos mediante la caza en las diferentes estaciones, el consumo es muy variado. A partir del segundo año se observa una tendencia de menores tasas de disfrute en la media creciente (mes de octubre) y en los dos últimos años la TBD es casi igual a la TND en esta estación. Durante las temporadas de creciente o lluvias de los tres primeros años es cuando se dan los mayores intercambios contribuyendo a elevar la TND. Se puede observar momentos donde la TND se incrementa significativamente por encima de la TBD y momentos críticos cuando la TBD desciende a valores mínimos (5,42/g/día/persona) y los intercambios familiares son mínimos, tal el caso de lo observado en la media creciente del tercer año. La estacionalidad es un factor a considerar en la estabilidad y

composición de la canasta de alimentos, por lo tanto también cambios en el clima, y efectos del cambio climático —mayores precipitaciones y duración de la temporada de lluvias— puede afectar directamente a la dotación de alimentos.

Gráfico 1



Fuente: Investigación de Martha Rodríguez Achung, CISEPA, 2008-2012

La TBD per cápita estacional se ubica por debajo de los 100 g/día/persona; presenta su valor más alto en la vaciante del año II (72,77 g/día/persona), año cuando se registra también el porcentaje de biomasa de caza más alto a lo largo de los cuatro años; mientras que su valor más bajo se presenta en la media creciente del año III (5,42 g/día/persona), cuando el porcentaje de biomasa total obtenido fue también el más bajo. En el año III, la menor captura se registra en la media creciente en las tres comunidades nativas, lo que coincide con el hecho de que el mínimo de personas hayan realizado esta actividad. La razón

principal fue por ausencia de los varones adultos de la comunidad por estar trabajando en actividades vinculadas las empresas de servicios del Proyecto de Gas de Camisea y algunos jóvenes en edad escolar estudiando en colegios fuera de su propia comunidad. Por otra parte, el registro aumenta considerablemente en la creciente, estación en la que ciertamente una menor cantidad de varones pertenecientes a los hogares trabajaron en actividades remuneradas en comparación a la media creciente y periodo que llega a ser el de mayor registro de caza en dos de las tres comunidades nativas. Otro factor que explica las diferencias es la estacionalidad climática.

Se puede observar que la estación de lluvias está signada por un descenso en la TBD, y la estación seca o vaciante (media vaciante y vaciante) la de mejores TBD. Mientras que la media vaciante es la época de mayor abundancia relativa (promedio 74,9 g/día/persona) y la estación de mayor estabilidad a lo largo de los cuatro años; es en la vaciante de los dos primeros años que los valores logrados son los más altos. Esta irregularidad también indica que no existe un descenso generalizado del disfrute de los productos de la fauna silvestre, pues en algunos años y en las estaciones asociadas a la vaciante (media y total) las TBD muestran signos de recuperación.

Es interesante observar también que a lo largo de un mismo año las cifras pueden variar sustancialmente de una estación a otra. Así en el año III la TBD pasa de 5,42 g/día/persona en la media creciente a 45,94g/día persona en la siguiente estación o creciente y la TND se eleva a 126,03 g/día/persona en esta misma estación, o de 17,59 a 44,5 g/día/persona entre la creciente y la media vaciante del último año.

En la media vaciante del año final, la TND disminuye casi 10 g/día/persona, tal parece que en momentos de buena cacería se tiende a compartir y en momentos de escases relativa se recibe el soporte de la

familia que vive en la comunidad, siempre y cuando la ausencia temporal de varones de la comunidad no sea generalizada.

Tanto el menor y mayor valor de la TND se presentan en la estación de lluvias o creciente; el menor valor se registra en la media creciente (5,81 g/día/persona) y el mayor en la creciente (126,03 g/día/persona) del año III.

Las TND muestran por lo general mayores valores que las TBD, lo que indica un aumento en el disfrute de productos de caza vía los regalos recibidos de otros familiares o vecinos.

Estos resultados, en particular la TND, muestran valores disímiles a los encontrados en otras cuencas y en diferentes años. Así, con datos tomados en 1972, en el período de vaciante en el Bajo Ucayali, Tovar, Ríos y Dourojeanni (1973), estimaron consumos entre 105,5 g/día/per cápita (caserío Progreso) y 39,9 g/día/per cápita (caserío Pumacahua). El valor promedio estimado por nosotros para los cuatro años de este momento del año es de 49,74 g/día/per cápita para las comunidades del Bajo Urubamba. Gaviria (1981), estima con datos de la media creciente un consumo per cápita de 64,86 gr/día entre la población Asháninka (campa) del río Pichis, muy superior a lo registrado por nosotros en la mayoría de los años para la población matsigenka del Bajo Urubamba —el valor más alto registrado fue de 40,70 g/día per cápita y el más bajo 5,81 g/día/per cápita—. Los datos pioneros tomados por Pierret y Dourojeanni (1967) durante la creciente del año 1966 entre la población ribereña del Bajo Ucayali, muestran un consumo de 51,99 g/día/per cápita, inferior al promedio estimado por nosotros para este momento del año (60,84 g/día/per cápita). Aunque menos comparable, las estimaciones realizadas por Saldaña (2004) con datos del 2003 para el consumo en el centro población de Jenaro Herrera —población mestiza y con un mercado de venta de productos de la fauna silvestre y acuática— es elevada: 94,28 g/día/per cápita.

Podemos afirmar, que el acceso a los alimentos ricos en proteínas provenientes de la fauna silvestre, producto de la actividad de caza de las familias en nuestra área de estudio, es importante sobre todo cultural y socialmente, pero insuficiente para cubrir por si solo las necesidades alimenticias de estas poblaciones. Su aporte en la ingesta de proteínas nos da un valor de casi 7 gramos promedio por persona (6,6976 gr/persona).

Siendo la sociedad matsigenka fundamentalmente pescadora, la seguridad alimentaria se basa principalmente en los productos ictiológicos a los que pueden acceder, como muestran los datos que presentamos a continuación.

- *Disfrute de la biomasa obtenida mediante la actividad de la pesca*
Los cuerpos de agua —ríos y quebradas— proveen de la mayor y más variada biomasa alimenticia a las poblaciones del área (y en general de la cuenca amazónica); en particular aquellos de aguas ricas en sedimentos o limo cuya naciente está en la Cordillera de los Andes. En nuestra área de estudio sería el caso del río Urubamba, de allí el nombre matsigenka de “gran río *Eni*”, denominado también así por su caudal, a diferencia de los ríos tributarios de éste, como el Cashiriari y el Camisea, de aguas más cristalinas y que en épocas de menor precipitación de lluvias son poco navegables.

La actividad de la pesca es realizada por todos los miembros hábiles de los hogares desde edades tempranas. La canasta alimenticia de los hogares es producto de la actividad de pesca realizada por niños y niñas, jóvenes y adultos, hombres y mujeres.

En situaciones de ausencia de los varones adultos —que son los que contribuyen con el mayor volumen de biomasa capturada—, los demás miembros del hogar aportan a la alimentación cotidiana; dependerá de la riqueza biológica de los cuerpos de agua, tanto ríos como

quebradas, que estén próximos a su vivienda para que logren satisfacer su demanda de alimentos ricos en proteínas. La alimentación diaria de la población del área depende fundamentalmente de la pesca, habida cuenta también de que al ser un producto altamente perecible y no contando con sistemas de almacenamiento o contando con técnicas de preservación de corta duración —salado, ahumado o *patarashca*, principalmente—, la actividad se torna casi inmediata a la satisfacción de la necesidad alimenticia.

- *Seguridad alimentaria y consumo de recursos ictiológicos*

Los productos ictiológicos obtenidos mediante la actividad de la pesca proporcionan de manera continua y casi diaria la dotación principal de proteínas de la dieta alimentaria matsigenka. Así, los datos obtenidos muestran valores significativamente más altos de las TBD y la TND comparativamente a los obtenidos mediante la caza.

La distribución del volumen de la biomasa obtenida, a diferencia y a la inversa de lo observado en la caza, muestra una tendencia hacia el descenso de la producción pesquera familiar hasta el tercer año, para luego recuperarse ligeramente en el último. De igual manera, las tasas de disfrute anuales descienden hacia su menor valor en el año III y luego se recuperan el año IV.

Al igual que la caza, la pesca presenta sus valores más altos los años I y II; sin embargo, los valores diarios promedio de recursos ictiológicos (TBD y TND) están muy por encima de los 100 g/día/persona durante los cuatro años de investigación. Mientras que en la caza el promedio de la TBD de los cuatro años solo se acerca a los 50 g/día/persona y la TND a los 60 g/día/persona, en cambio en la pesca alcanza valores promedio de 264,33 y 266,4 g/día/persona respectivamente, mientras que el más bajo es de 152,39 y 186,00 g/día/persona, tal como se puede apreciar en la siguiente tabla.

Tabla 2

PESCA: TBD per cápita y TND per cápita por año		
Año	TBD (g/día/persona)	TND (g/día/persona)
Año I	264.33	266.33
Año II	248.94	262.99
Año III	152.3 9	186.00
Año IV	216.68	235.64
Promedio	220.15	237.42

Fuente: Investigación de Martha Rodríguez Achung, CISEPA, 2008-2012

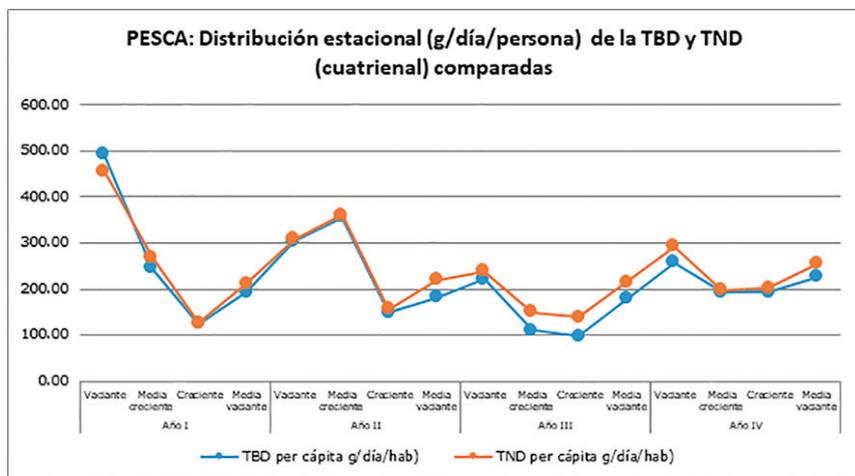
Los resultados de mi investigación muestran que en las comunidades matsigenkas los valores estimados se encuentran por encima de los reportados para la selva central peruana. Aunque menores son valores significativos para la seguridad alimentaria y la nutrición de esta población. Castro, Borios y Summers (2008), con datos tomados mediante encuestas en el 2005 y 2006, estiman 136,2 g/día/per cápita para la población yánesha del Palcazú, 155,9 g/día/per cápita para la población yánesha del Pichis, y 140,8 g/día persona para la población yánesha y shipibo del Pachitea.

El cuadro muestra también valores ligeramente más altos de la TND per cápita promedio en todos los años, aunque el peso de los intercambios no sea muy elevado. Fue durante el año III cuando ambas tasas muestran los menores logros y cuando la diferencia entre ambos indicadores es la más alta con 33,61 g/día/persona a favor de la TND. Al observar el peso de los regalos recibidos, encontramos que es también durante este tercer año cuando el porcentaje de regalos recibidos fue el más alto, aunque hay que precisar que no hay mucha diferencia en los porcentajes del volumen de regalos obtenidos en cada año. La menor diferencia entre ambos indicadores se presenta el año de mayor obtención de productos ictiológicos, esto es en el año I con apenas 2,92 g/día/persona de diferencia entre el disfrute bruto

y el neto. Parece ser que en momentos de abundancia, el intercambio o reciprocidad es menor, pues todas las familias y casi todos sus miembros, tienen la misma oportunidad de acceder a los cuerpos de agua que es un bien público, a diferencia del bosque que es un bien común²²⁶.

Las tasas estacionales (TBD y TND) muestran mayor regularidad que lo observado en la caza. Si bien la obtención de productos ictiológicos varía según año, mantiene parámetros estacionales. Las épocas asociadas a la estación de vaciante —“época del mijano” — es cuando más obtienen y más consumen, contrario a la época de lluvias o creciente, donde las tasas tienden a ser menores. Sin embargo, como se ha señalado, ambas tasas se mantuvieron siempre por encima de los 100 g/día/persona. Así mismo, luego de un descenso de tres años seguidos se produce una recuperación en el último año, en cada una de las estaciones.

Gráfico 2



Fuente: Investigación de Martha Rodríguez Achung, CISEPA, 2008-2012

226 Bien público en el sentido que no es excluyente y no rival, por lo que otros pueden usarlo. En sentido del concepto de recursos de uso común señalada por Elinor Ostrom (2000), en tanto no es excluyente, pero si rival, su uso y acceso está sujeto tanto a derechos como a deberes, a beneficios y mecanismos de vigilancia por la comunidad.

Como se mencionó líneas arriba fue el año I el de mayor cosecha de recursos ictiológicos. De igual manera los valores más altos por estación para la TBD (492,77 g/día/persona) y la TND (456,36 g/día/persona) se presentaron en la vaciante de este año, siendo también la única época en los cuatro años de investigación en donde la TBD fue superior a la TND. En el resto de épocas o estaciones la TND fue superior a la TBD, lo que muestra nuevamente una tendencia a completar la canasta familiar con regalos recibidos de otros familiares y vecinos, pero a diferencia de lo que se observa con los productos e intercambios de la cacería, en el caso de la pesca no llegan a ser muy significativos.

Nuestras estimaciones indican valores promedio superiores a los encontrados en otras investigaciones realizadas en la cuenca amazónica. Valores promedio (año) por debajo de 100 g/día/per cápita han sido reportados por Morales-Males y Schjellerup (1999): 49 g/día persona para los Kichwa del Pastaza (Ecuador) (en Sirén, 2011); por WCS (2005) 72,5 g/día/per cápita para los Chimano Tsimané' del Beni (Bolivia); por Stearman (1990) 44 g/día/per cápita para la población Yuqui del Mamore de Bolivia en el año 1988 (en Camburn, 2011).

Las tasas más bajas no coinciden necesariamente en el mismo año, aunque sí se dan en la estación de creciente tanto para el disfrute bruto como para el neto. Mientras que la TBD presenta su menor valor en la creciente del año III (97,59 g/día/persona), año también de menor producción de recursos ictiológico²²⁷, la menor TND se registró el año I en la misma estación (127,21 g/día/persona).

En el caso de la pesca y a diferencia del consumo de recursos de fauna silvestre, no se presentan momentos críticos para los periodos registrados en nuestra investigación; sin embargo sí se han reportado días de ausencia de pesca en momentos en que la población ha sentido que los peces

227 Este año se presenta también los valores estacionales comparados por año más bajos, excepto en la media vaciante.

tienen “mal olor” asociándolo a posibles fugas de gas de los ductos que atraviesan el río —caso de la CN de Shivankoreni—, lo que ha elevado la tensión en las comunidades y frente a la empresa del gas de Camisea.

Nuestros datos muestran que el mínimo de TBD fue de 98,0 g/día/persona elevándose por los regalos hasta TND de 139,91 g/día/persona. El valor promedio de consumo (TND) en la época de creciente es inferior a la reportada por Sirén (2011) para la población Kichwa (249 g/día/per cápita), con asentamiento interfluvial, del Pastaza en Ecuador en el año 2001. Sin embargo, el promedio de la TND en la vaciante para las comunidades matsigenkas es muy superior a la reportada por Vickers (1989, citado por Sirén, 2011), para las poblaciones Siona-Secoya (198 g/día/per cápita) del Napo en Ecuador, con datos tomados en 1973; y también muy superior a lo reportado por el mismo autor con datos de 1975 para el promedio anual 54 g/día/per cápita, para su misma población de estudio (citado por Sirén, 2011). Para los asháninkas (campas) del río Pichis en la selva central peruana, Gaviria (1981) reportó como resultado de la encuesta aplicada en la media creciente — setiembre-octubre de fines de los años setenta—, una estimación de 279,64 gr/día/persona, es decir ligeramente superior a los 244,7 g/día/persona que estimamos para las tres comunidades estudiadas del Bajo Urubamba y como promedio de los cuatro años de los registros realizados en la media creciente.

El valor proteico de la pesca aporta significativamente 33,23 gr por persona. Es decir entre los productos obtenidos por la caza y la pesca, cada persona accedería a casi 40 gr²²⁸ diarios de proteínas, una ingesta importante para la dieta alimentaria y la salud de las personas.

228 FAO recomienda una ingesta diaria de proteínas de acuerdo a la edad, sexo y actividad de las personas. Para los niños y niñas se estima entre 22 y 26 g, mientras para los adultos a partir de los 18 años entre 47 y 55g, dependiendo de la dieta —si es más rica en cereales o no y en particular del estado de embarazo o no en las mujeres, en este último caso el requerimiento de proteína puede llegar a 69g por día—. Ver <http://www.fao.org/3/w0073s/w0073s1a.htm>

Bien sabemos que la caza y la pesca no son las únicas fuentes de alimentos altos en proteínas, también algunos alimentos cosechados durante la recolección aportan a la dieta alimenticia pero escapa a los alcances de este artículo.

4. Reflexiones

Las poblaciones ribereñas amazónicas en su mayoría se definen por ser pescadoras y basan su seguridad alimentaria en los recursos ictiológicos. Así, para los matsigenkas de las comunidades nativas del Bajo Urubamba, la pesca es la principal fuente de alimentos ricos en proteínas tanto por ser de consumo diario, de relativo fácil acceso a todos los miembros hábiles de los hogares sin distinción de sexo, como por su aporte al total del consumo, que representa cerca de seis veces más que la caza en términos TBD y en términos netos casi cinco veces más.

Si bien el disfrute de los productos de la caza puede tener menor peso, es importante destacar el valor sociocultural de esta actividad, muy relacionada a la existencia tanto real como simbólica de los pueblos que la practican, como es el caso del pueblo matsigenka. *La caza tiene más prestigio social, es una actividad clave para la producción y reproducción de la herencia social masculina, un espacio y medio para formación de la masculinidad.* Es realizada en el bosque, considerado como un bien común y el acceso se da bajo las normas comunitarias.

Por ser la caza, una actividad “más especializada” —tanto por ser predominantemente masculina como por sus oscilaciones dependiente del clima—, por tener un alto valor social —prestigio, generosidad, muestras de afecto y reconocimiento familiar, etc.— y ser un bien de menor accesibilidad relativa, aunque con menor aporte en volumen a la canasta de alimentos, es donde se observa mayores intercambios interfamiliares que en la pesca.

Mientras que la pesca, tiene mayor valor de uso —sin negar su valor sociocultural— en tanto de ella depende la sobrevivencia y la seguridad alimentaria cotidiana de los miembros del pueblo matsigenka. *La pesca es también un espacio de socialización y de disfrute, más familiar, intergeneracional, de interacciones entre varones y mujeres, que la cacería.* Es

una actividad realizada en los cuerpos de agua usados como bien común cuando se trata de pequeñas quebradas dentro de su territorio, o como bien público cuando se trata de ríos.

Mayores TND per cápita indican que los hogares tienden siempre a aumentar la canasta familiar y el consumo de productos vía los regalos que reciben, práctica que influye de manera destacada en el consumo de productos de la fauna silvestre, y menos en los de recursos ictiológicos. Esto parece indicar una tendencia de los hogares matsigenkas donde, si bien parte de la producción familiar es regalada y en menor proporción y muy raramente vendida, la canasta alimentaria tiende siempre a aumentar con regalos recibidos provenientes de sus redes de intercambios con parientes y vecinos. Esto se observa en aquellos años cuando la obtención directa de recursos fue la más baja, mientras que en aquellos de relativa abundancia el porcentaje de regalos recibidos es menor.

Comparando las tasas de caza con la pesca, se observa cierta regularidad “compensatoria” y/o de reemplazo. En los momentos críticos de disminución del consumo de productos de la fauna, el consumo de productos ictiológicos tiende a aumentar. Pero se presentan momentos muy críticos, aunque pocos, cuando el consumo de ambas fuentes de alimentos disminuye simultáneamente, cuando el acceso es limitado y el intercambio entre familiares es nulo o casi nulo y donde además coincide el poco disfrute de recursos de la caza con una disminución del consumo de recursos ictiológicos.

De allí, que los cuerpos de agua sean un bien que debe ser altamente preservado en su calidad y garantizado su acceso para el uso de este bien común del cual depende la salud alimentaria de la población y así como el bosque provee de alimentos y es el espacio de práctica y desarrollo de habilidades masculinas.

Hemos observado que la estacionalidad climática es importante para la dotación de alimentos y las estrategias de las familias para su seguridad alimentaria pero también se observa cambios en el acceso fundamentalmente a los recursos de fauna del bosque vía la actividad de la caza, por la disminución de la presencia masculina en la familia y la comunidad, ya sea por estudio o por nuevas actividades económicas — fundamentalmente prestar servicios a los proyectos extractivos de gas—. En perspectiva, si esto se prolonga y se vuelve una práctica más general, no solo está en peligro la dotación de este componente en la canasta alimentaria, también lo está la herencia cultural del arte de la caza y constituiría parte de cambios importantes en la construcción de la masculinidad y los valores culturales asociados a ello. Así mismo, si esta ausencia se relaciona con la obtención de ingresos monetarios, la canasta de alimentos también tenderá a variar, incorporando productos industriales a la dieta alimentaria y con ello una disminución de la calidad de la ingesta y de la salud para todos los grupos etarios de las comunidades.

Es decir, nuestros resultados muestran que el acceso a los recursos de la biodiversidad son fundamentales para la dieta y la seguridad alimentaria, y que las poblaciones matsigenkas del Bajo Urubamba pueden obtener suficientes alimentos ricos en proteínas fundamentalmente de los cuerpos de agua. Estos resultados pueden aportar a la discusión que se viene sosteniendo desde décadas atrás. Pero, ¿por qué en las poblaciones se presenta el cuadro de aguda crisis y deterioro continuo de la salud de estas poblaciones? El estado de desnutrición y de anemia encontrado en las comunidades del Bajo Urubamba no estaría explicado por el deficiente consumo e ingesta de alimentos, pues las actividades de caza y pesca aún permiten el acceso a recursos suficientes para darles seguridad alimentaria principalmente en lo que a proteínas se refiere, que sumados a la cosecha de productos alimenticios mediante la recolección y la producción de los huertos o chacras, complementan su canasta alimentaria.

Cada vez son más los pueblos originarios de la Amazonía que trascienden las fronteras del mercado interno nacional vía su vinculación al gran capital, lo que está generando procesos de cambio social en algunos casos más acelerados que en otros y por largos periodos, con impactos diferenciados sobre sus territorios y sus vidas. Pero continúan siendo marginales para las políticas de Estado.

Finalmente, los reportes de salud indican la presencia de parasitosis y, como he señalado hace varios años, *las poblaciones amazónicas pueden estar bien alimentadas pero desnutridas*. Las políticas públicas deben orientarse entonces a preservar la calidad de los cuerpos de agua, dotar a las poblaciones de agua de consumo humano potable, conservar los bosques y quizá empezar a ponerle atención a los suelos de los centros poblados, antes que hacer de estos espacios una frontera domesticada con ciudadanos marginales.

Bibliografía

- Beckerman, Stephen (1982). La abundancia de proteínas en la Amazonía: una respuesta a Gross / Stephen Beckerman. *Amazonía peruana*, 3(6), 91-126.
- Castro, Edgardo, Stéphanie Borios & Percy Summers (2008). La pesca en la cuenca andino-amazónica del río Pachitea, Perú. En Danny Pinedo y Carlos Soria (eds.). *El manejo de las pesquerías en los ríos tropicales de Sudamérica* (pp. 42-68). Bogotá: IBC, Centro Internacional de Investigaciones para el desarrollo.
- Camburn, Mark (2011). *El consumo de pescado en la Amazonía Boliviana*. FAO. COPESCAALC. Documento Ocasional No 14. Roma: FAO.
- Defensoría del Pueblo (2006). *Informe Defensorial No 103: El proyecto Camisea y sus efectos en los derechos de las personas*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- FAO (2011). *Informe de Pesca y Acuicultura de la FAO*. No. 973. Roma: FAO.
- Gaviria Guedes, Alfredo (1981). La Fauna silvestre y su aprovechamiento por las comunidades Campa del río Pichis. *Revista Forestal del Perú*, 10(1-2), 192-201.
- Gonzales de Olarte, Efraín (1994). *En las fronteras del Mercado. Economía política del campesinado*. Lima: IEP.
- Gross, Daniel R. (1982). Consumo proteínico y desarrollo cultural en la cuenca amazónica. *Amazonía peruana*, 3(6), 59-90.
- Instituto Real para los Trópicos, Ministerio de Salud, Instituto de Medicina Tropical Universidad Cayetano Heredia, PISAC-Proyecto Integral de Salud para la Amazonía Peruana & Vicariato Apostólico de Puerto Maldonado (1996). *Un estudio de línea basal en la zona de Camisea Bajo Urubamba, Perú*. Lima: DRAFF.

- López, Sinesio (1997). *Ciudadanos reales e imaginarios :concepciones, desarrollo y mapas de ciudadanía en el Perú*. Lima: IDES-Instituto de diálogo y propuestas.
- Minsa-Ministerio de Salud (2006). *Análisis de situación de salud del pueblo Matsigenka*. Lima: Ministerio de Salud.
- Morales-Males, Pablo & Inge Schjellerup (1999). La gente y su cultura. En Borgtoft, H., Skov, F., Fjeldså, J., Schjellerup, I. y Øllgard, B. (eds.), *La gente y la biodiversidad. Dos estudios en comunidades de las estribaciones de los Andes en Ecuador* (pp. 24-52). Quito: Centro para la Investigación de la Diversidad Cultural y Biológica de los Bosques Pluviales Andinos (DIVA), Ediciones Abya Yala.
- Ostrom, Elinor (2002). Reformulando los bienes comunes. En Richard Chase Smith y Danny Pinedo (eds.), *El cuidado de los Bienes Comunes. Gobierno y manejo de los lagos en la Amazonía*. Lima: IEP, IBC.
- Pierret, Paul V. & Marc Dourojeanni (1967). Importancia de la Caza para la alimentación Humana en el curso inferior del río Ucayali, Perú. *Revista Agraria Forestal del Perú* 1(2), 10-21.
- Rodríguez Achung, Martha (2014). Acceso y Uso de recursos naturales por las comunidades Nativas del Bajo Urubamba. En Programa de Monitoreo de la Biodiversidad (ed.), *Metodología para el Monitoreo de la Biodiversidad en la Amazonia. Experiencias en el Programa de Monitoreo de la Biodiversidad en el área de Camisea* (pp. 155-171). Lima: Programa de Monitoreo de la Biodiversidad.
- Saldaña, Joe & Teresa Rojas (2004). Consumo de carne de monte y su importancia en la alimentación del poblador de Jenaro Herrera, Loreto-Perú. En *VI Congreso de Manejo de Fauna Silvestre Amazonía y Latinoamérica. Iquitos-Perú* (pp. 486-493).

- Sirén, Anders (2011). *El consumo de pescado y fauna acuática silvestre en la Amazonía ecuatoriana*. FAO. COPESCAL. Documento Ocasional. No 12. Roma: FAO.
- Tovar S., Augusto, Manuel Ríos R. & Marc J. Dourojeanni (1973). La fauna y su aprovechamiento en “Jenaro Herrera” (Requena, Perú). *Revista forestal del Perú*, 5(1-2), 1-23.
- UPCH-Universidad Peruana Cayetano Heredia (2006). *Los matsiguenga y el proyecto Camisea. La salud en comunidades de la zona de influencia*. Lima: UPCH.
- Wieseke, Neva M. (1968). Encuesta médica de dos aldeas machiguengas. *Boletín Oficina Sanitaria Panamericana*, 64, 485-503.

DINAMISMO Y ADAPTACIONES EN LOS PAISAJES POSGLACIARES ANDINOS: IMPLICACIONES PARA LA SOCIEDAD

Kenneth R. Young

1. Introducción

Los cambios globales están transformando las partes altas de los Andes. Estos afectan también los procesos socioambientales en los que están inmersas las interacciones entre las decisiones y acciones de la gente, y el dinamismo del ambiente biofísico. Forman así un sistema socioecológico dinámico, con implicaciones tanto para los ambientes naturales y sus servicios ecosistémicos como para las personas que dependen de la naturaleza para su bienestar (Postigo & Young, 2016; Martín-López y otros, 2019). Las retroalimentaciones entre el medio

ambiente y la sociedad son esenciales. Pueden crear desigualdades frente a los cambios globales (Deffenbaugh & Burke, 2019). Ejemplos en los Andes van desde alteraciones en las pestes y las enfermedades de cultivos importantes (Crespo-Pérez, Régnière, Chuine, Rebaudo & Dangles, 2015) hasta el manejo de agua por agricultores (Stensrud, 2016).

Uno de los cambios más conspicuos en la zona andina ha sido y es el retroceso glaciar (Figura 1), afectando especialmente las latitudes tropicales y subtropicales (Schauwecker y otros, 2017; Veetil, Wang, de Souza, Franz Bremer & Simões, 2017). Los glaciares están en vías de extinción en Venezuela, muy reducidos en las cordilleras de Colombia y Ecuador, con 30% a 50% de pérdida en área en el Perú, y más de la mitad de superficie desaparecida en Bolivia. Yarleque y otros (2018) proyectan un posible fin de la Capa de Hielo de Quelccaya en el sur de Perú para el año 2050. Por ello, es de suponer que la pérdida total de los glaciares transformará las cuencas y ecosistemas que dependen de las lluvias y de la napa freática, disminuyendo la oferta de agua durante las épocas secas. Alrededor de los glaciares remanentes, aumentarán los riesgos naturales asociados con su retroceso (Carey, 2010) y se desarrollarán procesos ecológicos de sucesión (Young, 2014a, 2015).

Dado el dinamismo asociado con los cambios climáticos y sus interacciones con el ciclo hídrico en los Andes (Baraer y otros, 2012), es esencial desarrollar acercamientos que permitan predecir las transformaciones que continuarán afectando los paisajes andinos en el futuro. Además, daría insumos para evaluar y promover las adaptaciones que podrían ser útiles en este contexto. Como los paisajes andinos varían dramáticamente a través de los gradientes ambientales en altitud, humedad y grado de conexión hidrológica con los glaciares (Young, León, Jørgensen & Ulloa Ulloa, 2007), estas gradientes podrían analizarse para profundizar los pronósticos sobre la utilidad de facilitar adaptaciones apropiadas para los paisajes andinos y sus habitantes.

2. Grado de conectividad hidrológica y disponibilidad hídrica

El agua que origina de un glaciar puede entrar a la napa freática o a cuerpos de agua superficiales, como lagos o riachuelos. Pueden ser meses, años o incluso siglos para que el agua subterránea vuelva a salir a la superficie. Los glaciólogos han observado que el volumen de agua asociado con la descarga de un glaciar cambia con su retroceso (Baraer y otros, 2012; Bury y otros, 2013), con un “pico” de agua algunos años después del inicio del retroceso glaciar, seguido por una disminución general, especialmente en la época seca cuando no hay lluvias.

La influencia de los glaciares disminuye con la distancia cuenca abajo, y con el retroceso glaciar en general. A la conectividad hidrológica se añade la dimensión también espacial de la conectividad hídrica, dado que un riachuelo puede recibir desde cien por ciento de sus aguas de un glaciar hasta cero, dependiendo de la forma de la cuenca y la presencia o tamaño del glaciar. Si la influencia es mayormente y directamente del glaciar, implica que la disminución glaciar cambiaría el régimen hídrico desde un flujo relativamente constante a uno estacionalmente fluctuante. Una cuenca con grandes glaciares en la parte superior tendría un régimen distinto que cuencas perdiendo sus glaciares o en cuencas que nunca los han tenido.

La conectividad hidrológica y el impacto en el recurso hídrico además tiene un aspecto químico, con transformaciones en las sustancias disueltas y suspendidas en el agua en relación a la roca madre que está en contacto con el agua o dependiendo de los sedimentos presentes (por ejemplo, Guittard y otros, 2017). Rocas antes cubiertas por el hielo pueden empezar a cambiar la acidez del agua, resultando por ejemplo con agua de pH 3, como sucede en algunas de las quebradas de la Cordillera Blanca en Ancash, Perú (Fortner y otros, 2011), amenazando su uso para agua potable en la ciudad de Huaraz, y alterando el medio donde ciertos tipos de invertebrados acuáticos pueden existir (Loayza-Muro y otros, 2010).

Se podría clasificar los tipos de humedales andinos en función a su grado de conectividad con los glaciares (por ejemplo, Dangles y otros, 2017): los que no están conectados, dependen de las lluvias y la topografía para definir cuánta agua está en un lugar y cómo afecta las condiciones para los organismos vivos y los procesos ecosistémicos; mientras que aquellos con presencia de glaciares permiten mantener humedales relativamente grandes en los valles ubicados por debajo de los glaciares (Figura 2).

Se puede deducir que cambios en cantidad, calidad y disponibilidad de agua vinculada en alguna forma a los glaciares tienen importancia para una serie de actividades del ser humano y el agua como recurso natural indispensable para la vida. Estos cambios en el recurso hídrico pueden considerarse como una de las dimensiones de desigualdad de acceso al agua que afectan las condiciones en los Andes. El reconocimiento del “pico” de agua durante el retroceso permite predecir que los aumentos en descarga van a ser temporales, aunque simultáneamente los lagos glaciares incrementan en tamaño y pueden convertirse a peligrosamente inestables (Carey, 2010). De forma semejante, el aumento de superficie de humedales que frecuentemente sigue al retroceso glaciar, de igual manera es temporal, con el aumento de disponibilidad hídrica seguido por una pérdida en la superficie de los humedales (Polk y otros, 2017).

También se puede predecir que la agricultura en los Andes posglaciares podría perder acceso al recurso hídrico en las épocas secas, y esta pérdida será especialmente notable una o dos décadas después que empieza el retroceso glaciar. Este cambio en la disponibilidad hídrica puede afectar estrategias para dónde y cómo se usa el riego para la producción de cultivos. Así mismo, el pastoreo y las decisiones por los pastores sobre la capacidad de carga pueden variar con el tamaño de los humedales de altura; por ejemplo, especies como la alpaca que dependen de los humedales para su forraje pueden estar afectadas negativamente, aumentando potencialmente el espacio ecológico para otras especies de tierras más secas como las ovejas o las llamas.

La Cordillera Negra se ubica varios kilómetros al oeste de la Cordillera Blanca en el norte de Perú (Figura 1). No ha tenido glaciares en los últimos milenios, así que todo su uso agrícola está basado en cultivos que se pueden mantener con las lluvias (cultivo en secano) o con sistemas de riego artificiales. En cambio, los agricultores en la Cordillera Blanca disfrutaban de mejor disponibilidad hídrica, con mucha más agua y de descargas más constantes en las épocas secas, producto de los glaciares. Los cambios ambientales, por tanto, permiten suponer que los agricultores de la Cordillera Blanca tendrían que modificar sus cultivos y sus prácticas con el avance del retroceso glaciar. Por otro lado, puede ser que la gente de la Cordillera Negra tendría mucho que enseñar a la de la Cordillera Blanca en cuanto a ciclo y tipos de cultivos, por ejemplo. Así mismo, las ciudades y la agricultura de la costa peruana tendrán que transformarse a la par con el retroceso glaciar que reduce las cantidades de agua en toda la cuenca, con consecuencias importantes para los cientos de miles de personas en las cuencas que nacen en los Andes (Mark y otros, 2017).

3. La sucesión ecológica y los gradientes ambientales

El otro gran cambio que transformará los paisajes andinos incluye los efectos de la modificación de los procesos ecológicos que reestablecen ecosistemas después de una perturbación o que dirigen su dinámica mientras que cambian los controles biofísicos. Aumentos en la temperatura y la cantidad de dióxido de carbono tienden a favorecer movimiento vertical de especies desde altitudes menores, y en el caso de las plantas, en particular, de las especies leñosas (Eldridge y otros, 2011). La sucesión ecológica del futuro incluye la modificación de tipos de vegetación, el probable aumento en ensamblajes novedosos de especies que antes no vivían juntos (Young, 2014b) y la sucesión primaria en los paisajes posglaciares (Young, 2015).

En las cimas denudadas por la desglaciación empiezan los procesos de la sucesión primaria, con cambios ecológicos que incluyen la formación de suelo, la acumulación de materia orgánica y el inicio de los ciclos de los nutrientes, como de carbono, nitrógeno, fósforo, entre otros (Schmidt y otros, 2009). Típicamente los textos de ecología hablan de lapsos de tiempo de siglos para la formación de suelos en áreas posglaciares pero en los Andes tropicales, más bien estamos hablando de años y décadas (Young, 2015).

El proceso de sucesión primaria está vinculada a las costras que se forman encima del sustrato rocoso y que están constituidas por algas, musgos, hongos y microbios (Cano y otros 2011; Schmidt y otros, 2011). Luego estas son colonizadas por plantas vasculares, como los pastos (*Poaceae*) y las compuestas (*Asteraceae*). En micrositios húmedos se presenta un alto dinamismo con las plantas de los humedales, como en el caso de la *Distichia muscoides* (*Juncaceae*) extendiendo su presencia en los bordes de los cuerpos de agua junto a otras como ciperáceas y gentianas. Todas con tiempo llegan a cubrir el suelo, transformando a los sustratos a comunidades vegetales (por ejemplo, Young, Ponette-González, Polk & Lipton, 2017). Para la gente dedicada en las partes más altas al pastoreo de animales, tales sitios representan nuevos espacios para pastorear sus manadas.

Dado que las consecuencias de la desglaciación y cambios en la disponibilidad hídrica afectan toda la cuenca, tenemos que mil metros más abajo, por debajo de la zona periglacial, se presentan también zonas de transformación ecológica pero la tendencia allí es tener especies leñosas creciendo más altas que los pastos, sombreándolas; eventualmente estas zonas arbustivas reemplazan a los pastizales. Son varios los estudios que han documentado una tendencia de aumentar la biomasa de plantas en los Andes tropicales en años recientes, por un lado, con reforestación natural (Aide y otros, 2019) y en otros mostrando aumentos en presencias de estas plantas sobre los 3 500 m (Mark y otros, 2017; Young y otros, 2017). No es de sorprender que el

uso de suelo se expandirá para incluir estos espacios ecológicos nuevos. Por ello, un efecto predecible en la toma de decisiones de la gente es que esta puede optar por un cambio en la ubicación de pasturas y de cultivos, si los cambios en la temperatura lo permiten y si no hay otras limitaciones sobre tales transformaciones.

A todo lo anteriormente descrito se suma otra gran transformación impulsada por intereses económicos en las zonas desnudadas, con roca expuesta, por el retroceso glaciar; eso ocurre cuando esas zonas tienen valor comercial. Esta percepción económica sostiene hoy muchos de los conflictos socioambientales en las partes altas de los Andes, al haber, por lo general, perspectivas distintas entre el Estado, las empresas mineras y la gente del lugar (Bebbington & Bury, 2013). En síntesis, los cambios ambientales globales podrían aumentar los conflictos sobre el uso de suelo y para el acceso a tierras y recursos naturales en los paisajes posglaciares. Aumentan las disparidades en el poder y en la toma de decisiones.

4. Instituciones para los paisajes posglaciares

Una consecuencia de los cambios socioambientales actuales y futuros en los Andes es la modificación del uso de suelo o de los recursos naturales (por ejemplo, Heikkinen, 2017; Vidal Merino, Sietz, Jost & Berger, 2018). Eso puede alterar en turno las retroalimentaciones y las adaptaciones de la gente. El retroceso glaciar implica cambios dramáticos en la disponibilidad hídrica siguiendo la curva del “pico” de agua y en los procesos y actividades humanas asociados. Como se mencionó antes, la sucesión primaria modifica la cobertura del suelo e inicia toda una gama de trayectorias sucesionales en los tipos de vegetación. Los cambios biofísicos requerirán constantes respuestas y acomodaciones desde los sistemas y subsistemas sociales.

Tradicionalmente, el agricultor andino podría cambiar la ubicación de su chacra o lugar de pastoreo, a través de las normas, reglas y prácticas de su comunidad (Young & Lipton, 2006), y en relación a los gradientes ambientales de altitud y humedad de los suelos (Young, 2009). En el contexto del retroceso glaciar, las instituciones tradicionales podrían funcionar en decidir quiénes puedan cultivar o pastorear los nuevos espacios ecológicos. Casos donde tal flexibilidad no es posible serían lugares de conflicto potencial, de desigualdad. Estos podrían incluir sitios con tierras de tenencia privada, con dominio de empresas mineras, o con uso de suelo limitado por ser áreas naturales protegidas (por ejemplo, Rasmussen, French & Conlon, 2019).

Nuevas instituciones podrían buscar mecanismos para adicionar flexibilidad y adaptaciones a los usos del suelo, por ejemplo, con nuevos métodos o maneras novedosas de acomodar o armonizar usos distintos. Si la tendencia de aumentar las especies leñosas en los pajonales sigue, podría cambiar el objetivo de manejo a reforestación o pastoreo con otras especies capaces de utilizar los arbustos. Además, si los glaciólogos e hidrólogos pueden predecir cargas de los ríos usando el esperado “pico” de agua, darían insumos para mejorar la planificación de las cuencas hidrográficas incluyendo necesidades de los múltiples usuarios tanto rurales como urbanos.

Muchas veces las instituciones asociadas con la conservación de recursos naturales han sido orientadas a frenar usos y mantener ecosistemas en equilibrio. Frente al carácter transformativo de los cambios globales, esas metas no son realistas o deseables en los paisajes dinámicos del presente y del futuro. Incluso el crecimiento urbano podría dar espacios en las partes rurales con menos gente y menos presión de uso de suelo. Podrían servir de espacios ecológicos que permitan la expansión hacia arriba de ecosistemas naturales o que motive la restauración ecológica en lugares que no necesitan ser manejados en forma intensiva.

5. Conclusiones

Las adaptaciones posibles en los paisajes posglaciares van en escala desde lo que se puede hacer en una chacra de un agricultor pensando en su futuro hasta llegar a los esfuerzos organizados en las Naciones Unidas deliberando sobre los próximos cien años. En cuanto al uso de suelo van desde decisiones tomadas en los hogares rurales de qué sembrar y dónde, hasta la de los municipios planificando infraestructuras para agua potable o de los países escogiendo sus futuras fuentes de energía. Incluso hay una escala mayor que conecta con las decisiones en tratados internacionales como el de París en cuanto a la mitigación de gases invernaderos y las estrategias de desarrollo, yendo de un tratado internacional a las políticas en los países andinos.

En este contexto los paisajes posglaciares de los Andes representan retos a la forma como se han hecho planes para el uso sostenible, pero también son oportunidades para la sociedad. El hecho que la recesión glaciaria provoca cambios hídricos que afectan toda la cuenca, puede ir de la mano con otros procesos que afectan la cantidad y calidad de agua. Además, muchas veces la demanda por el agua puede ser tan o más importante que su suministro o disponibilidad (Carey y otros, 2014; Mark y otros, 2017), dando más herramientas para mejorar su uso. Tal vez sería posible manejar en forma innovadora las fuerzas sucesionales dentro de los cambios ecológicos que afectan a la vegetación, los ecosistemas y paisajes.

Duchicela, Cuesta, Pinto, Gosling y Young (2019) recientemente usaron métodos cuantitativos y experimentales para evaluar maneras de mantener un pastoreo sostenible en la puna de Huancavelica sobre los 4 000 m, en sitios en el sur-centro de Perú donde ya no quedan muchos glaciares (Postigo, Young & Crews, 2008). Los experimentos fueron hechos con la participación y aprobación de la comunidad local que tenía mucho interés en aplicar los resultados a sus terrenos y manadas. Podría ser que adaptarse a cambios constantes ha sido parte del secreto de durar tantos

siglos en las condiciones difíciles de los paisajes andinos. Sería apropiado mirar con detenimiento hasta qué punto el conocimiento ecológico tradicional podría proveer insumos para la planificación de novedosos sistemas socioecológicos en los Andes.

Agradecimientos

Agradezco la invitación de los editores para participar en este libro, y la ayuda con las ideas y las revisiones del texto por parte de Blanca León. La Fundación Nacional de Ciencia (NSF) de los EE.UU. financió el trabajo de campo en el Perú (DEB-1617429), con asistencia logística del Instituto de Montaña (TMI).

Bibliografía

- Aide, T. Mitchell, H. Ricardo Grau, Jordan Graesser, Maria Jose Andrade-Núñez, Ezequiel Aráoz, Ana P. Barros, Marconi Campos-Cerqueira, Eulogio Chacon-Moreno, Francisco Cuesta, Raul Espinoza, Manuel Peralvo, Molly H. Polk, Ximena Rueda, Adriana Sanchez, Kenneth. R. Young, Lucía Zarbá & Karl S. Zimmerer (2019). Woody vegetation dynamics in the tropical and subtropical Andes from 2001 to 2014: Satellite image interpretation and expert validation. *Global Change Biology*, 25(6), 2112-2126.
- Baraer, Michael, Bryan G. Mark, Jeffrey M. McKenzie, Thomas Condom, Jeffrey Bury, Kyung-In Huh, Cesar Portocarrero, Jesús Gómez & Sarah Rathay (2012). Glacier recession and water resources in Peru's Cordillera Blanca. *Journal of Glaciology*, 58(207), 134-150.
- Bebbington, Anthony & Jeffrey Bury (2013). New Geographies of Extractive Industries in Latin America. En Bebbington, Anthony & Jeffrey Bury (eds.), *Subterranean Struggles: New Dynamics of Mining, Oil, and Gas in Latin America* (pp. 27-66). Austin: University of Texas Press.
- Bury, Jeffrey, Bryan G. Mark, Mark Carey, Kenneth R. Young, Jeffrey M. McKenzie, Michael Baraer, Adam French & Molly H. Polk (2013). New Geographies of Water and Climate Change in Peru: Coupled Natural and Social transformations in the Santa River Watershed. *Annals of the Association of American Geographers*, 103(2), 363-374.
- Cano, Asunción, Amalia Delgado, Wilfredo Mendoza, Húber Trinidad, Paúl Gonzáles, María I. La Torre, Magda Chanco, Héctor Aponte, José Roque, Niels Valencia & Eduardo Navarro (2011). Flora y vegetación de suelos crioturbandos y hábitats asociados en los alrededores del abra Apacheta, Ayacucho-Huancavelica (Perú). *Revista peruana de biología*, 18(2), 169-178.

- Carey, Mark (2010). *In the Shadow of Melting Glaciers: Climate Change and Andean Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Carey, Mark, Michel Baraer, Bryan G. Mark, Adam French, Jeffrey Bury, Kenneth R. Young & Jeffrey M. McKenzie (2014). Toward hydro-social modeling: Merging human variables and the social sciences with climate-glacier runoff models (Santa River, Peru). *Journal of Hydrology*, 518, 60-70.
- Crespo-Pérez, Verónica, Jacques Régnière, Isabelle Chuine, François Rebaudo & Olivier Dangles (2015). Changes in the distribution of multispecies pest assemblages affect levels of crop damage in warming tropical Andes. *Global Change Biology*, 21(1), 82-96.
- Dangles Olivier, Antoine Rabatel, Martin Kraemer, Gabriel Zeballos, Alvaro Soruco, Dean Jacobsen & Fabien Anthelme (2017). Ecosystem sentinels for climate change? Evidence of wetland cover changes over the last 30 years in the tropical Andes. *PLoS ONE*, 12(5).
- Diffenbaugh, Noah S. & Marshall Burke (2019). Global warming has increased global economic inequality. *Proceedings of the National Academy of Science*, 116(20), 9808-9813.
- Duchicela, Sisimac A., Francisco Cuesta, Esteban Pinto, William D. Gosling & Kenneth R. Young (2019). Indicators for assessing tropical alpine rehabilitation practices. *Ecosphere*, 10(2), 1-19.
- Eldridge, David J., Matthew A. Bowker, Fernando T. Maestre, Erin Roger, James F. Reynolds & Walter G. Whitford (2011). Impacts of shrub encroachment on ecosystem structure and functioning: Towards a global synthesis. *Ecology Letters*, 14(7), 709-722.
- Fortner, Sarah K., Bryan G. Mark, Jeffrey M. McKenzie, Jeffrey Bury, Annette Trierweiler, Michel Baraer, Patrick J. Burns & LeeAnn. Munk (2011). Elevated stream trace and minor element concentrations in the foreland of receding tropical glaciers. *Applied Geochemistry* 26,1792–1801.

- Guittard, Alexandre, Michel Baraer, Jeffrey M. McKenzie, Bryan G. Mark, Olivier Wigmore, Alfonso Fernandez, Alejo C. Rapre, Elizabeth Walsh, Jeffrey Bury, Mark Carey, Adam French & Kenneth R. Young (2017). Trace-metal contamination in the glacierized Rio Santa watershed, Peru. *Environmental Monitoring and Assessment*, 189, 649.
- Heikkinen, Anna (2017). Climate change in the Peruvian Andes: A case study on small-scale farmers' vulnerability in the Quillcay River Basin. *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 46(1), 77–88.
- Loayza-Muro, Raúl A., Rafaela Elías-Letts, Jenny K. Marticorena-Ruíz, Edwin J. Palomino, Joost F. Duivenvoorden, Michiel H. S. Kraak & Wim Admiraal (2010). Metal-induced shifts in benthic macroinvertebrate community composition in Andean high altitude streams. *Environmental Toxicology and Chemistry*, 29(12), 2761-2768.
- Mark, Bryan G., Adam French, Michel Barare, Mark Carey, Jeffrey Bury, Kenneth R. Young, Molly H. Polk, Olivier Wigmore, Pablo Lagos, R. Crumley, Jeffrey M. McKenzie & Laura Lautz (2017). Glacier loss and hydro-social risks in the Peruvian Andes. *Global and Planetary Change*, 159, 61-76.
- Martín-López, Berta, Ines Leister, Pedro Lorenzo-Cruz, Ignacio Palomo, Adrienne Grêt-Regamey, Paula A. Harrison, Sandra Lavorel, Bruno Locatelli, Sandra Luque & Ariane Walz (2019). Nature's contributions to people in mountains: A review. *PLoS ONE*, 14(6), e0217847.
- Polk, Molly H., Kenneth R. Young, Michel Baraer, Bryan G. Mark, Jeffrey M. McKenzie, Jeffrey Bury & Mark Carey (2017). Exploring hydrologic connections between tropical mountain wetlands and glacier recession in Peru's Cordillera Blanca. *Applied Geography*, 78, 94-103.
- Postigo, Julios C. & Kenneth R. Young (2016). *Naturaleza y Sociedad: Perspectivas Socio-Ecológicas sobre Cambios Globales en*

América Latina. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, DESCO, INTE-PUCP.

- Postigo, Julio C, Kenneth R. Young & Kelley A. Crews (2008). Change and continuity in a pastoralist community in the high Peruvian Andes. *Human Ecology*, 36, 535-551.
- Rasmussen, Mattias Borg, Adam French & Susan Conlon (2019). Conservation conjunctures: Contestation and situated consent in Peru's Huascarán National Park. *Conservation and Society*, 17(1), 1-14.
- Schauwecker, Simone, Mario Rohrer, Christian Huggel, Jason Endries, Nilton Montoya, Raphael Neukom, Baker Perry, Nadine Salzmann, Manfred Schwarb & Wilson Suarez (2017). The freezing level in the tropical Andes, Peru: An indicator for present and future glacier extents. *Journal of Geophysical Research: Atmosphere*, 122(10), 5172-5189.
- Schmidt, S. K., D. R. Nemergut, A. E. Miller, K. R. Freeman, A. J. King & A. Seimon (2009). Microbial activity and diversity during extreme freeze-thaw cycles in periglacial soils, 5400 m elevation, Cordillera Vilcanota, Peru. *Extremophiles*, 13(5), 807-816.
- Schmidt, S. K., C. C. Cleveland, D. R. Nemergut, S. C. Reed, A. J. King & P. Sowell (2011). Estimating phosphorus availability for microbial growth in an emerging landscape. *Geoderma*, 163(1-2), 135-140.
- Stensrud, Astrid B. (2016). Climate change, water practices and relational worlds in the Andes. *Ethnos*, 81(1), 75-98.
- Veetil, Beejish Kozhikkodan, Shanshan Wang, Sergio Florêncio de Souza, Ulisses Franz Bremer & Jefferson Cardia Simões (2017). Glacier monitoring and glacier-climate interactions in the tropical Andes: A review. *Journal of South American Earth Sciences*, 77, 218-246.
- Vidal Merino, Mariana, Diana Sietz, François Jost & Uta Berger (2018). Archetypes of climate vulnerability: a mixed-method

- approach applied in the Peruvian Andes. *Climate and Development*, 11(5),1-17.
- Yarleque, Christian, Mathias Vuille, Douglas R. Hardy, Oliver Elison Timm, Jorge De la Cruz, Hugo Ramos & Antoine Rabatel (2018). Projections of the future disappearance of the Quelccaya Ice Cap in the central Andes. *Scientific Reports*, 8(1), 15564.
- Young, Kenneth R. (2009). Andean land use and biodiversity: Humanized landscapes in a time of change. *Annals of the Missouri Botanical Garden*, 96(3), 492-507.
- Young, Kenneth R. (2014a). Ecology of land cover change in glaciated tropical mountains. *Revista peruana de biología*, 21(3), 259-270.
- Young, Kenneth R. (2014b). Biogeography of the Anthropocene: Novel species assemblages. *Progress in Physical Geography*, 38(5), 664-673.
- Young, Kenneth R. (2015). Ecosystem change in high tropical mountains. En Christian Huggel, Mark Carey, John J. Clague y Andreas Käab (eds.), *The High-Mountain Cryosphere: Environmental Changes and Human Risks* (pp. 227-246). Cambridge: Cambridge University Press.
- Young, Kenneth R., Blanca León, Peter M. Jørgensen y Carmen Ulloa Ulloa (2007). Tropical and subtropical landscapes of the Andes Mountains. En Thomas T. Veblen, Kenneth R. Young y Anthony R. Orme (eds.), *The Physical Geography of South America* (pp.200-216). Oxford: Oxford University Press.
- Young, Kenneth R. y Jennifer K. Lipton (2006). Adaptive governance and climate change in the tropical highlands of western South America. *Climatic Change*, 78, 63-102.
- Young, Kenneth R., Alexandra Ponette-González, Molly H. Polk y Jennifer K. Lipton (2017). Snowlines and Treelines in the Tropical Andes. *Annals of the American Association of Geographers*, 107(2), 429-440.

Figura 1. Vista de glaciares en la Cordillera Blanca en el fondo y delante una parte de la Cordillera Negra en el norte de Perú



Figura 2. Investigadores evaluando humedales de altura en los fondos de valle en el Parque Nacional Huascarán en el norte de Perú



LA DEFINICIÓN DE LOS ANDES DESDE UNA MIRADA DE LA TRASHUMANCIA, LA AGRICULTURA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Ana Sabogal

Cómo definir los Andes es una cuestión más difícil de lo que parece. En qué medida podemos ceñirnos sólo al espacio ecológico de la puna, hanca, halca y zona quechua definidas por Pulgar Vidal (1996). Ha habido varias propuestas de clasificación de los ecosistemas y entre las más difundidas está la propuesta por Pulgar Vidal (1941). Él agrupa los ecosistemas en ocho *Regiones Naturales* según sus características ambientales —relieve, suelo, subsuelo, aguas subterráneas, aguas superficiales, mar, flora, fauna—, climáticas —temperatura y fluctuación de temperaturas— y geográficas —la latitud y la altitud—, además del uso de los recursos por los grupos humanos (Pulgar Vidal, 1996). Una

interesante clasificación basada en los recursos naturales es la clasificación poco conocida, debido a su complejidad, realizada por Dollfus (1981), quien define *Geosistemas*, basando su clasificación en características climáticas —latitud, altitud, densidad del aire, sustrato geológico y suelos, cubierta vegetal, alto endemismo, variación de pisos ecológicos a poca distancia— y poblacionales — actividad humana, densidad poblacional, uso de diversos pisos altitudinales a poca distancia por una sola población—.

Esta clasificación resulta especialmente atractiva para el estudio de los Andes, pues mezcla la mirada ecológica con la mirada social, que a fin de cuentas se interconectan, ya que el hombre modifica los ecosistemas con el uso de los mismos y la extracción de los recursos naturales. Algo que resulta sumamente interesante a la luz del desarrollo actual de los Andes es su definición como un espacio de muy elevada densidad poblacional, 100 hab/km². Dollfus (1981) define los Andes como aquella zona caracterizada por bajas temperaturas y heladas nocturnas, caracterizada por ecosistemas de pastizal y donde se encuentra el límite del bosque e inician los pastizales altoandinos; los Andes se caracterizan por la presencia de recursos mineros o por la producción de granos y tubérculos andinos (Dollfus, 1981). Divide así los Geosistemas en geosistemas según los pisos térmicos y geosistemas según la posición geográfica. Resultan así geosistemas norte y sur y en cada uno de estos geosistemas fríos, templados, tibios y cálidos y geosistemas de pie de monte. Añade así a las clasificaciones tradicionales un concepto interesante que es el de pie de monte, muy usado en la geografía europea, que se basa en el suelo existente en geosistema. Tal es el caso de los Andes en que el escurrimiento, debido a las elevadas pendientes conforma suelos azonales —acarreados por la erosión— a pie de monte, cuyas características edáficas corresponden a las de las montañas de los Andes.

Aquí se propone utilizar como principio de clasificación, basada en los autores anteriores, Pulgar Vidal (1996), Dollfus (1981), además de otros

autores clásicos como Brack (Brack & Mendiola, 2000) y Holdridge (1967) y en la discusión sobre el tema desde Golte (2001) a la fecha, la trashumancia. Esta clasificación estaría basada en tres factores: los factores geomorfológicos, los ecosistemas, y el uso del espacio teniendo en cuenta la trashumancia. Se define así los Andes según la posición geográfica que presentan en la cadena montañosa de los Andes. Esto define también las características zonales y azonales del suelo, las características ecológicas y la trashumancia que interconecta y transforma los ecosistemas, definiéndolos como andinos, antrópicos y antropizados. Para la definición de los Andes se incluirá también el concepto de seguridad alimentaria enlazado a la de los ciclos de trashumancia.

Basándonos en la geomorfología, los suelos volcánicos como aquellos que componen los Andes, definiremos tres espacios las cumbres y punas, las zonas de cultivo en pendiente y el pie de monte. Los suelos zonales son aquellos que se encuentran y desarrollan en el sitio; en este caso son los suelos que se originan a partir de la formación de la cordillera de los Andes. Estos son suelos de origen volcánico y con presencia de metales unidos a sulfuros en su gran mayoría. Los suelos azonales, presentes a pie del monte, son estos mismos suelos acarreados por la pendiente. Es así como al proponer, al igual de Dollfus (1981), para el Perú, la inclusión de los ecosistemas de pie de monte, estamos incluyendo aquellos ecosistemas que poseen los suelos de origen volcánico presentes en los Andes. A grosso modo ello incluiría a las regiones naturales de Yunga Fluvial y Yunga Marítima. Desde la ecología estaríamos incluyendo aquí los ecosistemas antropizados, trátase de pastizales o de ecosistemas agrícolas. En este ensayo se fundamenta las razones del uso del espacio teniendo en cuenta la trashumancia.

Es necesario mencionar también que, desde el punto de vista productivo, gran parte de los Andes han sido poblados en la época de la Conquista, luego de que los pobladores hayan sido desplazados de la zona quechua hacia la halca o puna por los hacendados, o llevados hacia las zonas de

explotación minera en la zona de hanca. De esta manera la población campesina indígena migraba temporalmente hacia las minas, ya desde la época inca para trabajar en la extracción de oro, o bien en otros minerales situación que describe durante inicios del siglo XX en la novela *Todas las sangres* de José María Arguedas (Arguedas, 2011). Zonas que son difíciles de cultivar y donde la actividad principal es la minería, complementada por el pastoreo de auquénidos y la saca de la vicuña.

En esta zona se encuentran los auquénidos como fauna nativa. Aquí el ganado ovino y, en las zonas más bajas, el ganado vacuno han sido introducidos. En la zona se combina la producción agrícola mediante técnicas de producción especializadas y adecuadas al espacio. Así tenemos el cultivo en andenes, practicado en la zona quechua, para aminorar la elevada pendiente y la consiguiente erosión, como el cultivo en los camellones, para aminorar el frío al congelarse el agua de los entresurcos y lograr así un micro clima que permita la cosecha. Es una zona poco propicia para la agricultura donde, sin embargo, se ha logrado, mediante un desarrollo agropecuario especializado y sistemas de producción complejos, la sobrevivencia de las poblaciones. En este espacio la migración es una estrategia de sobrevivencia de los pequeños agricultores (Trivelli, Escobal & Revesz, 2010).

La diferencia de exposición que presentan los Andes permite variar las temperaturas de cada andén. A ello se añade que al modificar el tamaño y el ángulo de cada andén, podemos variar la humedad, y la temperatura permitiendo así el cultivo de diversas especies. Es por ello que la característica de producción de los pueblos en los Andes incluye andenes en diversas alturas: ello permite disminuir los riesgos ambientales de las heladas y la pérdida de cosecha (Golte, 2001). De esta manera se evita también el monocultivo y la consiguiente proliferación de plagas. Los andenes son así una excelente estrategia ecológica. Sin embargo, el mantenimiento de los andenes requiere una

constante intervención y mano de obra, es una tarea que demanda bastante esfuerzo físico y que se ha ido abandonado a medida que los pueblos han entrado a la economía mercantil (Yakabi, 2019). A ello ha contribuido también la migración de la población desde los años setenta a la fecha. Hoy gran parte de los andenes han sido abandonados debido al esfuerzo físico y a la falta de mano de obra (Yakabi, 2019). No obstante, se estima que aun se cuenta con 350 000 hectáreas de andenes (Lambruschini, 2015).

Si tomamos en cuenta Antamina, actualmente conocida por la minería de cobre y zinc, vemos que la zona ha sido ocupada aun antes de la Conquista. Antes de esta, la mina era ya conocida con el nombre de mina Taco; durante la Colonia, los hacendados de la zona trabajaban, junto a la actividad agrícola, la minería con la población trabajadora de las haciendas que migraba temporalmente hacia las zonas mineras. Población que luego de la liberación de los esclavos fue trasladada durante la época de la cosecha a las haciendas de la costa (Gonzales, 2016). Anterior a la Reforma Agraria, estas minas fueron explotadas por la Cerro de Pasco *Corporation* hasta que, durante este periodo, la mina fue expropiada por el Estado. Es recién en 1996 que se funda Antamina ya que el consorcio canadiense Rio Algom-Inmet *Mining Corporation* adquiere la mina y compra los terrenos reubicando a parte de la población sujeta a las directrices sobre del Banco Mundial sobre reubicación de la población indígena y reubicación involuntaria (Salas Carreño, 2008). En este proceso, la población del poblado cercano, San Marcos, esperaba la mejora de vida y trabajo seguro. San Marcos, ubicado a 2 900 msnm posee un activo mercado local que articula varias regiones, lo cual indudablemente influye en las redes familiares y sociales de lugar ya que el municipio está ubicado allí. Entre los problemas originados por presencia de la mina Antamina estuvo la reubicación del cerro que conforma la cuenca de Carash. Si bien parecía un problema sencillo este iba más allá del cambio de físico del espacio.

La cuenca de Carash, ubicada entre los 3 900 y los 2 900 msnm, tiene gran interacción con el poblado de San Marcos. Aquí la mayoría de pobladores poseen parcelas en todos los pisos altitudinales e interactúan intensamente entre sí con los pobladores de la cuenca. Existe constante interrelación entre ellos y la familia extensa, redes familiares y amicales que permiten la forma de cultivo y de vida local. La interacción entre los pisos altitudinales descrita por Golte (2001), funciona aquí al igual que en muchos otros espacios de los Andes. En el piso ecológico de los pastizales de Puna, ubicado entre 3 900 y 4 400 msnm, pastorea el ganado ovino, vacuno, y equino —caballos y burros—, cada casa posee una huerta en la que crecen plantas medicinales importantes para la familia extensa. Este espacio es administrado por las mujeres mayores; los niños pequeños, menores de 10 años, se encargan del pastoreo de ganado ovino apoyados por algunos perros en esta tarea. A menudo se trata de mujeres que no tienen la obligación social de asistir a la escuela, acompañadas por sus hermanos menores. También es tarea de los niños traer el agua a casa. Todas estas tareas se complementan con el hilado y tejido de prendas y ponchos realizado por hombres y mujeres durante sus horas de descanso. El límite para los cultivos está en los 3 900 msnm; más abajo, entre los 3 900 y los 3 700 msnm, se cultiva papas, olluco, oca, avena forrajera y se practica la ganadería extensiva de ovinos y de vacunos. En la zona superior se da la crianza de toros salvajes, que pastorean solos y son vigilados sólo cada mes a fin de que no se pierdan o enfermen. Esta es tarea principalmente de los hombres: son ellos los que también se encargan de la venta de ganado en las ferias locales. Aquí San Marcos juega un rol principal. A partir de los 3 700 msnm, se puede cultivar cereales. El recojo de leña es una actividad importante como fuente de energía para la cocina doméstica es una actividad importante en esta zona. Es así que entre los 3 700 y 3 400 msnm encontramos como principales los cultivos de trigo, cebada, olluco, papa y chocho; aún más abajo, entre los 3 400 y los 3 100 msnm se inicia el cultivo de maíz, cancha, papa blanca y frutales de pepita. El huerto posee algunos animales menores que complementan la alimentación como los cuyes,

quienes aprovechan el calor de la madera empleada en la cocina. Toda la actividad agrícola de la zona superior es agricultura de secano y depende de la lluvia. Es recién a partir de los 3 200 msnm, en las tierras bajas de cultivo entre los 3 200 y los 2 900 msnm, donde encontramos cultivos irrigados. Aquí los huertos son más variados e incluyen, aparte de verduras y algunas plantas medicinales, gallinas, chanchos para las festividades y conejos. En el límite inferior se encuentra San Marcos, donde los niños van al colegio y se realizan las actividades burocráticas. Aquí se aloja la familia extensa cuando requiere hacer un trámite, como la inscripción de los nacimientos, matrimonios o defunciones. En este ejemplo y teniendo en cuenta a Pulgar Vidal (1996), estaríamos combinando el uso de las zonas: zona de Puna netamente de pastoreo, zona Suni, o zona de pastoreo y cereales, y Quechua, que corresponde a la zona de cultivos irrigados y los poblados.

Otra forma de disminuir los riesgos en los Andes y asegurar la canasta familiar es mediante circuitos de trashumancia. Tal es el caso de los ecosistemas de lomas. Es así como los pastores de lomas o *lomeros*, o el ganado mismo, buscan las zonas donde existen aún pastos frescos en la época seca. Muchas veces se trata de llevar a pastar al ganado de las lomas a la sierra donde los pastos reverdecen en la época de lluvia entre noviembre y marzo, mientras las lomas están secas. Estas reverdecen entre julio y septiembre coincidiendo con la época de pastoreo del ganado, cuando encontramos sequía en la sierra. Actualmente los circuitos de trashumancia se han roto en parte debido a la protección de las lomas frente al sobrepastoreo en aquellas que se encuentran protegidas por el Estado. En otras, como las lomas de Atiquipa, protegidas por el Gobierno Regional, la comunidad de Atiquipa posee tierras de pastoreo comunal y tierras de uso privado, lo que provoca una gran diferencia en el uso del espacio creando zonas de sobrepastoreo en los espacios de uso comunal frente a los espacios de uso privado, acorde con la teoría de “La tragedia de los bienes comunes” (Hardin, 1995). Tomaremos como ejemplo en el uso de estos espacios a las lomas de Atiquipa

cuyos caminos de migración pasaban desde las lomas hasta Ayacucho, camino que recorrían los arrieros para asegurar el alimento del ganado (Sabogal, 2017a). Esta actividad era combinada con la actividad de pesca y recolección de algas en la costa cercana de Chala. Es así como los comuneros conocían y practicaban estas rutas migratorias que les permitían asegurar el pasto para su ganado y la dieta balanceada con pescado en la época en que no contaban con proteína animal. Hoy sólo algunos habitantes relatan estas historias (Comunicación personal comunero Atiquipa, en Sabogal, 2017a). Al entrar estos sistemas de producción al mercado globalizado, se han perdido las rutas migratorias ya que es más rentable y se requiere menor esfuerzo, en una economía de mercado, tener un trabajo asalariado en la costa. Al crearse el Áreas de Conservación Regional, los comuneros esperaban participación económica del Estado; sin embargo, debido a la reglamentación, esta no está contemplada. Según aquella son los comuneros quienes deben administrar el espacio, creándose una expectativa y conflictos que no se han resuelto. Los comuneros, la mayoría de ellos con adjudicación de espacios comunes, reclaman la posibilidad del uso irrestricto de las áreas comunes. Sin embargo, según el Plan de Manejo del Área de Conservación Regional estos espacios deben ser regulados y adecuarse al Plan de Manejo. El Estado como ente regulador no existe en este espacio. A ello se suma el conflicto del espacio debido a la existencia de la minería informal y comercio del agua que aflora cerca de la costa, proveniente de las lomas y mantenida por la presencia del ecosistema. Mientras, por un lado, las Lomas de Atiquipa se convierten así en un espacio de conflicto entre los poderes e intereses locales de los comuneros, ganaderos estacionarios, mineros informales, minería legal en la parte alta de la loma, agricultores de aceituna y tara, y por otro gobierno local, por otro lado, el gobierno central, las universidades y las agencias de cooperación internacional entran a tallar en este espacio intentando resolver los conflictos (Sabogal, 2017b). En este ejemplo y teniendo en cuenta a Pulgar Vidal (1996), estaríamos combinando el uso de las zonas: zona de Chala, donde se recolecta frutos del mar y

realizan actividades asalariadas, Yunga Marítima donde se encuentran situadas propiamente dichas las lomas, y Quechua que corresponde a la zona de pastoreo del ganado. Es al romperse estos circuitos de producción que la sociedad se desorganiza y debe volver a integrarse y repensar en un sistema productivo sostenible.

También existen rutas de migración que conectan el bosque estacionalmente seco ecuatorial con los Andes. Se trata de rutas prehispánicas. Los incas mantenían comercio con la costa y la selva para obtener sus productos y complementar la dieta: la seguridad alimentaria de ellos dependía de estas rutas. Es así como existe un camino Inca que atraviesa el Parque Nacional Cerros de Amotape y llega hasta la costa (Hocquenguen, 1998), donde los incas podían abastecerse de pescado y mariscos de los Manglares de Tumbes. El pescado, los mariscos, especialmente *Spondylus* (*Spondylus crassisquama*), eran principalmente apreciados; de este último, dependía la economía de intercambio. El circuito de trashumancia del bosque seco, resulta sustancialmente interesante ya que conecta, mediante la migración del ganado, el bosque seco ecuatorial con el bosque ecuatorial de Tumbes, punto más bajo de los Andes y donde, por ello, la flora y fauna de los Andes se comunica con la de la selva norperuana. En el caso de los bosques de Amotape, es el ganado el que migra, sin necesidad de que los dueños tengan que pastorearlo. Este ya conoce las rutas de migración, las cuales varían dependiendo del evento de El Niño, y siempre regresa a casa, entre enero y junio, para la época en que los pastos reverdecen. Mientras el ganado, que conoce ya la ruta, migra sólo hacia el bosque de Tumbes donde el pasto permanece verde, la población va en busca de leña al bosque seco y a la recolección de mariscos del ecosistema manglar (Sabogal, 2009). Con la llegada de las cabras, traídas por los españoles, el uso del ecosistema cambia ya que estas no migran y sigue pastoreando en el bosque seco que se defiende con el rebrote de la planta conocida como la borrachera (*Ipomoea carnea*), llamada así por las sustancias químicas adictivas que posee.

La borrachera prospera en espacios deforestados, donde el algarrobo ha sido talado ocupando lentamente el bosque y defendiendo el ecosistema de las cabras, que mueren de adicción, permitiendo así la sucesión secundaria del bosque. Es curioso observar en este ejemplo, la forma en que los ecosistemas, frente a todo pronóstico se adecuan a los cambios y a las especies introducidas (Sabogal, 2009). Actualmente este sistema de trashumancia, también se ha modificado ya que la población del bosque, en la época seca busca trabajo asalariado en las plantaciones de cultivos de agroexportación y los manglares de Tumbes tienen nuevos asentamientos humanos teniendo que imponerse el periodo de veda de recolección de mariscos en la época de verano, que coincide con el aumento del turismo. En este ejemplo y teniendo en cuenta a Pulgar Vidal (1996), estaríamos combinando el uso de las zonas: zona de Yunga marítima, Quechua y Chala. En la zona de Chala se recolecta frutos del mar y realizan actividades asalariadas, Yunga Marítima donde se encuentran situadas propiamente el bosque seco y el bosque de Tumbes, y Quechua que corresponde a la zona de intercambio comercial de productos. Nuevamente vemos en este ejemplo como es que al romperse estos circuitos de producción que la sociedad se desorganiza y debe volver a integrarse y repensar en un sistema productivo sostenible.

Los circuitos de migración desde la sierra hacia la selva alta son también comunes, aunque los incas nunca llegaron a conquistar la selva; de modo que existe hasta ahora un gran desprecio entre la cultura inca y los nativos de la selva peruana denominados despectivamente *chunchos* por los quechuas. Sin embargo, es bien sabido que los incas mantenían circuitos comerciales con la selva abasteciéndose de plumas, ornamentas, coca y otros productos agrícolas. Sin embargo, desde antes del dominio de los incas, los campesinos de la sierra migran temporalmente hacia la selva para ampliar su frontera agrícola o bien para completar sus ingresos por medio de la minería aurífera informal. Cabe resaltar que la coca, tan importante para la cultura inca, se cultiva principalmente en la ceja

de selva ya que es un cultivo que no resiste la humedad ni la sombra y que, por ende, no se puede cultivar en zonas planas. Existe así una dependencia cultural importante que crea lazos comerciales y culturales. Recientemente la coca seleccionada genéticamente para producir bajo sombra y ocultar bajo la foresta, en zonas de mayor humedad, ha modificado este aspecto. Recientemente, desde que Sendero Luminoso en los años ochenta ocupó el espacio andino, hubo una gran migración de los campesinos andinos hacia la selva huyendo del terrorismo y formando una integración entre la sierra y la selva.

Complementando la definición propuesta de los Andes se incluirá, inmerso dentro de los ciclos de trashumancia, el concepto de Seguridad Alimentaria. La Seguridad Alimentaria, definida por la Unicef (2006), es un concepto que incluye varias aristas, como la calidad, la disponibilidad, la continuidad del abastecimiento y el acceso a los alimentos. De esta manera, la Seguridad Alimentaria es un concepto que se enlaza al desarrollo sostenible y a la justicia ambiental. Si la disponibilidad de alimentos sanos no está asegurada a largo plazo, no podemos hablar de Seguridad Alimentaria. Por otro lado, el acceso a los alimentos es entendido como acceso a alimentos saludables, desde el acceso físico y al económico, a largo plazo. Ello implica a su vez el acceso a fuentes de agua, servicios de saneamiento y salud, y estabilidad a lo largo del tiempo. Además, es un problema en el que subyace el concepto de género ya que esta unido al cuidado y aprendizaje materno infantil y cultural y por lo mismo, se perpetúa con el tiempo (Unicef, 2006). En todo ello es indudable que la política puede ayudar en el proceso mediante la prevención temprana y el monitoreo de las poblaciones en riesgo (niños preescolares, madres gestantes), atención posnatal (Beltran & Seinfeld, 2009). Esta sin embargo no asegura resultados a largo plazo, sobre todo por la discontinuidad de los programas de salud y el acceso a ellos en las zonas rurales. En América Latina existe una brecha entre las zonas rurales y urbanas en términos de alimentación.

La agricultura resulta clave para asegurar la buena alimentación en el campo, más aún si tenemos en cuenta que la agricultura de mercado y la exportación se ven sujetas a factores de mercado que no manejan aquellos que se ven expuestos a la inseguridad alimentaria. Además, las tierras agrícolas de los Andes son pocas y se caracterizan por pequeños espacios con grandes pendientes que difícilmente pueden cultivarse bajo condiciones tecnológicas de la gran agricultura extensiva. En estas condiciones, pensar en una agricultura de exportación y de alta rentabilidad es imposible. Es una agricultura especializada, que se basa en EL manejo de pendientes, el uso de gran cantidad de mano de obra y se complementa con otras actividades como el pastoreo y el cultivo bajo diversidad de pisos altitudinales. Sin estas no podemos lograr la seguridad alimentaria en los Andes. Es por ello que se considera clave insertar al concepto de los Andes, el de trashumancia. Cabe resaltar que, según el diccionario de la Real Academia Española, la palabra trashumancia nace de la movilización (prefijo *tras*) de la gleba (*humus*); se define así el cambio periódico de lugar de la población o bien del ganado (Diccionario de la Real Academia Española, 2019).

La desnutrición crónica y la subalimentación dependen de la seguridad alimentaria. Si bien el Perú ha mejorado los valores de la seguridad alimentaria, para el 2015 la desnutrición crónica infantil en América Latina y el Caribe se situó en 11,3% (FAO, 2016). El Cambio Climático, sin embargo, no trae consigo pronósticos favorables. Se prevé que, como efecto del Cambio Climático, plagas y enfermedades, en plantas, ganados y humanos, aumentarán provocando consecuencias en los cultivos. Frente a ello el asegurar una agricultura a pequeña escala, con diversidad de pisos altitudinales que trae consigo la disminución del riesgo, como la que se practica en la sierra del Perú, es clave. La disminución de la pobreza rural de debe fundamentalmente a la migración a la ciudad. No se trata solo de políticas de empleo sino también de distribución y propiedad de la tierra. Así como indudablemente de formas de producción y manejo de los espacios agrícolas.

La definición clásica de los Andes no incluye los circuitos de producción característicos de los Andes ni las conexiones sociales y de intercambio entre la sierra y la selva alta o entre la sierra y los valles costeros: ignora así la seguridad alimentaria. No se ha pensado en ello al momento de pensar la división política del país. Ello trae consigo grandes desencuentros y desigualdades sociopolíticas en las que las regiones viven de espaldas a la realidad ecológica del espacio. A ello se suma la definición de cuenca que ha intentado mejorar estas desigualdades creando autoridades de cuenca y definiendo cabeceras de cuenca como servicios ecosistémicos. Esta es, sin embargo, una definición económica que puede traer consigo aun mayor desigualdad si se considera tan sólo el valor económico de la cuenca. Parte de estos problemas surgen ahora con la repartición del canon debido a que este no corresponde a la realidad ecológica sino a la realidad política del país ahondando las desigualdades clásicas entre las diversas regiones. Vemos entonces que ceñirnos a la definición de los Andes aislados sin considerar los circuitos de producción es posible si sólo nos referimos a describir los ecosistemas. Sin embargo, desde el punto de vista de la conservación sostenible de los ecosistemas andinos, es necesario considerar los circuitos de producción como parte de la dinámica que permite la sostenibilidad de los ecosistemas. Es por ello que se propone aquí una definición extendida de los Andes que incluya las estribaciones andinas hacia la costa y selva incluyendo así en ella a la Yunga Fluvial y Yunga Marítima.

Teniendo en cuenta tres factores: geomorfología, ecología y trashumancia definimos entonces los Andes incluyendo tres espacios: las cumbres incluyendo los nevados, estribaciones andinas hacia el este y al oeste, y pie de monte. Se incluye así parte de los que denominamos Amazonía o Yunga Fluvial.

Bibliografía

- Arguedas, José María (2011). *Todas las Sangres*. Lima: Horizonte.
- Beltran, Arlette & Janice Seinfeld (2009). *Desnutrición crónica infantil en el Perú, un problema persistente*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Brack, Antonio & Cecilia Mendiola (2000). *Ecología del Perú*. Lima: Asociación Editorial Bruño, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Dollfus, Olivier (1981). *El reto del espacio andino*. Lima: IEP Ediciones.
- FAO-Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2016). *Food and Agriculture: Key to Achieving the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Roma: FAO.
- Golte, Jürgen (2001). *Cultura, racionalidad y migración andina*, Lima: IEP Ediciones.
- Gonzales, Michael (2016). *Azúcar y trabajo. La transformación de las haciendas en el norte del Perú, 1860-1933*, Lima: IEP, BCRP, University of Texas Press.
- Hardin, Garrett (1995). “La Tragedia de los bienes comunes”. En Herman E. Daly (ed.), *Economía, Ecología y Ética: ensayos hacia una economía en estado estacionario* (111-124). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Hocquenghem, Anne Marie (1998). Una historia del bosque seco. En Amalia B. Cuba Salerno, Agustín Silva Peralta & Carlos Cornejo Flores (eds.), *Bosques secos y desertificación: memorias del seminario internacional*. (231-254). Lima: Ministerio de Agricultura, INRENA-Proyecto Algarrobo.
- Holdridge, Leslie Rensselaer (1967). *Life Zone Ecology*. San José, Costa Rica: Tropical Science Center.
- Lambruschini, Antonio (2015). Programa Andenes en el II Congreso Mundial de Terrazas. En Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas (ed.), *II Congreso Mundial de Terrazas: encuentro de culturas y saberes de terrazas del mundo* (56-66). Cusco: CBC.

- Pulgar Vidal, Javier (1941). *Las Ocho Regiones Naturales del Perú*. Comunicación presentada en la Tercera Asamblea General del Instituto Panamericano de Geografía e Historia. Lima, 30 de marzo a 6 de abril de 1941.
- Pulgar Vidal, Javier (1996). *Geografía del Perú*. Lima: Peisa.
- Real Academia Española (2019). *Diccionario de la Real Academia Española*. <https://dle.rae.es/>. Fecha de consulta: 23/08/19.
- Sabogal, Ana (2009). *Untersuchungen zu beweideten Trockenwäldern im Norden von Perú*. Saarbrücken: Editorial VDM.
- Sabogal, Ana (2017a). Anthropie. Ponencia presentada en *International Scientific Conference: Problems of landscape protection and management in XXI century*. Warsaw, Polen. 20-22 de abril 2017.
- Sabogal, Ana (2017b). *Bosques y cambio climático*. Lima: INTE-PUCP.
- Salas Carreño, Guillermo (2008). *Dinámica Social y minería: familias pastoras de puna y la presencia del proyecto Antamina (1997-2002)*. Lima: IEP.
- Trivelli, Carolina, Javier Escobal & Bruno Revesz (2009). *Desarrollo rural en la sierra: aportes para el debate*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Yakabi, Katuska (2019). *El abandono de los andenes de la comunidad campesina de San Juan de Iris*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Unicef (2006). *Progress for children: a report card on nutrition (N°4)*. New York: Unicef.

Sobre los autores y autoras

Valeria Biffi

Doctora en Environmental Policy and Development en el Departamento de Geografía y Medioambiente en The London School of Economics and Political Science (LSE). Master en Cultura y Sociedad por LSE y Antropóloga por la PUCP. Cuenta con amplia experiencia en políticas públicas en desarrollo, interculturalidad y conservación de la Amazonía (Perú, Ecuador y Colombia) e investigaciones sobre población indígena, programas de protección social, gobernanza de los recursos naturales. Ha coordinado la asistencia técnica de instituciones públicas dedicadas a los derechos de la tierra de poblaciones indígenas, monitoreo de deforestación y crímenes medioambientales. Actualmente investiga y publica sobre desarrollo rural, conservación de bosques, pueblos indígenas.

Humberto Campodonico

Magíster en Economía del Desarrollo por la Universidad de Paris (Panteón-Sorbona), Francia. Ing. Industrial por la Universidad Nacional de Ingeniería (Lima, Perú). Ha sido presidente del Directorio de PETROPERU (2011-2013,2022). Ex Decano de la Fac. de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Lima, Perú). Investigador principal de DESCO y ex presidente del CIES. Miembro del Consejo Asesor de Natural Resources Governance Initiative de Nueva York y Oxford (Reino Unido). Consultor del Banco Mundial, CEPAL y la Comunidad Andina de Naciones. Ha publicado numerosos artículos en revistas internacionales y libros sobre energía (petróleo, gas natural), así como economía y comercio internacional.

Carlos Contreras

Doctor en Historia por el Colegio de México (COLMEX). Magíster en Historia Andina por FLACSO Ecuador y Licenciado en Historia por

la PUCP. Actualmente, docente e investigador del Dpto. Académico de Economía de la PUCP. Autor de múltiples publicaciones y libros sobre historia económica, minera, social y demográfica del área andina. Ha sido Director de Publicaciones y Miembro del Consejo Directivo del Instituto de Estudios Peruanos. Autor del libro *Historia económica del Perú. Desde la conquista española hasta el presente.* (2021) y numerosas publicaciones sobre historia económica y formación del modelo republicano.

John Crabtree

Es Doctor por la Universidad de Oxford Brookes. Maestría por la Universidad de Liverpool. Estudió historia en Oxford donde se ha desempeñado como investigador asociado en el Centro Latinoamericano (LAC) y como miembro del Saint Antony's College. Investigador y analista político en los países andinos sobre lo que tiene numerosos artículos y libros. Ha sido un investigador comprometido con los debates académicos y políticos en el Perú y ha colaborado con instituciones peruanas y bolivianas. Entre sus publicaciones, *Bolivia: procesos de cambio, la Paz* (OXFAM/CEDLA) y *Perú, Elites del Poder y captura política*, junto a F. Durand (U. del Pacífico/ IEP , 2017).

Francisco Durand (1950-2023)

Doctor por la Universidad de Berkeley. Profesor emérito de la Universidad de Texas, y es profesor en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido profesor invitado en las universidades de Oxford, Harvard, Notre Dame, Chicago y la Universidad Libre de Berlín. Autor de numerosos artículos en revistas internacionales y libros, entre los que destacan *Organized Business, Economic Change and Democracy in Latin America* (con E. Silva, 1996), *Cuando el poder extractivo captura el Estado* (2016), *Peru: Elite Power and Political Capture* (con J. Crabtree, 2017) y *Odebrecht. La empresa que capturaba gobiernos* (2018). Ha sido consultor internacional del Banco Interamericano de Desarrollo y del Centro Interamericano de Administración Tributaria, y se especializa

en analizar la problemática empresarial y su relación con el Estado, tanto en el Perú como en América Latina. Investigador reconocido en temas de captura de Estado y élites de poder. Recientemente fallecido, deja un valioso legado a las nuevas generaciones.

Oscar Espinosa

Doctor en Antropología y M.A. en Anthropology and Historical Studies por The New School for Social Research. Licenciado en Filosofía por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Director del Doctorado de Antropología (PUCP) y Ex Jefe del Departamento de Ciencias Sociales (PUCP). Investiga y publica sobre pueblos indígenas amazónicos, política y economía indígena, entre otros. Autor de numerosos artículos en revistas nacionales e internacionales y libros como *Las enfermedades que llegan de lejos. Los pueblos amazónicos del Perú frente a las epidemias del pasado y a la COVID-19* (Ed.) (2022), *Los pueblos shipibo-konibo, isconahua y kakataibo* (2017), *Los pueblos ashaninka, kakinte, nomatsigenga y yanesha* (2014).

Manuel Eduardo Góngora-Mera

Doctor en Derecho Público por la Humboldt-Universität zu Berlin. Abogado y magíster en Derecho Económico de la Universidad Javeriana (Bogotá). Magíster en Economía Internacional y Políticas de Desarrollo (Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg). Investigador asociado y docente del Instituto Latinoamericano de Berlín y miembro activo de la Red de DesiguAldades.net entre 2010 y 2018. Ha participado como docente en el programa trAndeS PUCP-Fu Berín. Publicó, junto a Rocío Vera y Swegio Costa, *Entre el Atlántico y el Pacífico Negro, afrodescendencia y regímenes de desigualdad en Sudamérica* (2019), libro ganador del Premio Iberoamericano de LASA 2020.

Narda Henríquez Ayín

Doctora en Sociología por Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (París, Francia). Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú). Ha sido directora del Doctorado en Sociología, coordinadora de la Maestría en Sociología y co-fundadora del Diploma de Estudios de Género de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Past-Decana del Colegio Nacional de Sociólogos del Perú. Investigadora de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Consultora nacional e internacional. Designada Profesora Emérita en Ciencias Sociales PUCP (2020). Miembro del Comité Directivo del Programa trAndeS PUCP/FU Berlín. Investigaciones sobre derechos humanos y ciudadanía, políticas sociales y estudios de género.

José Carlos Orihuela

Doctor en Desarrollo Sostenible por University of Columbia, MPA/ID por Harvard y Bachiller en Economía por la PUCP. Especialista en la economía política de los recursos naturales y el medio ambiente. Ex coordinador de la especialidad de Economía en la PUCP y actual docente del Departamento de Economía. Ejerció la docencia también en The New School y fue profesor visitante Cogut en Brown CLACS. . Su investigación ha sido publicada en revistas internacionales como New Political Economy, Journal of Institutional Economics, World Development y Journal of Latin American Studies. Co-editor de Resource Booms and Institutional Pathways: The Case of the Extractive Industry in Peru (Palgrave 2017) entre otros Actual miembro del Comité Directivo trAndeS.

Maritza Paredes

Doctora por la Universidad de Oxford y Magister por la Universidad de Columbia. Profesora Principal del Departamento de Ciencias Sociales, Sección Sociología de la Pontificia Universidad Católica del

Perú (PUCP). Directora del Doctorado de Sociología y Co-Directora de la Revista Debates en Sociología en la PUCP. Se especializa en temas de sociología política y del medio ambiente. Investiga y publica sobre las industrias extractivas, legales como la minería e ilegales como la coca; políticas y movilización socioambiental, y la política de los pueblos indígenas. Ha sido profesora visitante Cogut de la Universidad Brown (2015), e investigadora visitante Custer del Centro Rockefeller de Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Harvard (2014).

Martha Rodríguez

Doctora en Sciences Sociales (développement-population-environnement) por la Universidad Católica de Lovaina. Magíster en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Socióloga por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Profesora Principal en el Departamento de Ciencias Sociales, Sección Sociología de la PUCP. Especialista en pueblos originarios amazónicos, territorialidad y acceso y uso de recursos naturales. Autora de numerosos artículos y libros como Construcción social del territorio; pueblos originarios, Estado y gran capital extractivista (2019) y Naro Matsigenka, territorio, comunidad y acceso a la biodiversidad (2016).

Ana Sabogal

Doctora en Ciencias Naturales por la Universidad Técnica de Berlín (Alemania). M. Sc. en Agricultura por la Universidad Técnica de Berlín. Ingeniera Agrónoma por la Universidad Nacional Agraria La Molina (UNALM). Profesora Asociada del Departamento de Humanidades, Sección Geografía y Medio Ambiente de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Investiga y publica sobre ecología vegetal y cambios antrópicos de los ecosistemas. Autora de numerosos artículos y libros como Determinando y promoviendo soluciones sostenibles para la biodiversidad, agua y seguridad alimentaria entre el Cambio Climático

y la acelerada urbanización en Perú (2022), Ecosistemas del páramo Peruano (2014), entre otros.

Bettina Schorr

Directora del programa trAndeS - Programa de Posgrado en Desarrollo Sostenible y Desigualdades Sociales en la Región Andina con sede en el Instituto de Estudios Latinoamericanos/Freie Universität Berlin, Alemania. Doctora en Ciencias Políticas del departamento de Relaciones Internacionales y Análisis de Política Exterior de la Universidad de Colonia, Alemania. Sus intereses de investigación incluyen negocios ilícitos, política antidroga y relaciones internacionales / regionales en el Hemisferio Occidental, desigualdades sociales, políticas de corrupción y transparencias, así como dinámicas de la política contenciosa. Entre sus publicaciones conjuntamente con G. Damonte e I. Velasquez, Crecimiento, desigualdad y los retos para la sostenibilidad en un escenario post boom en la región andina (trAndeS(KAS/DAAD, La Paz 2018).

Eric Tremolada

Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid Instituto Universitario Ortega y Gasset, y DEA en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales Universidad Carlos III de Madrid. Abogado de la Universidad Externado de Colombia. Docente investigador de la misma institución educativa. Posdoctorado en Derecho Internacional en la Universidad de Valencia, Investiga y publica sobre Derecho andino y Derecho internacional. Autor de Paradojas de las controversias territoriales latinoamericanas (2020).

Patricia Urteaga

Doctora en Antropología por la Universidad de California, Berkeley donde también obtuvo la Maestría. Profesora e investigadora de la Pontificia

Universidad Católica del Perú. Licenciada en Derecho por la PUCP. Sus temas de investigación versan sobre recursos naturales, derechos indígenas, industrias extractivas y agua en la Amazonía y los Andes. Ha trabajado con organizaciones indígenas. Es investigadora del Instituto de Investigación para el Desarrollo Social de la ONU. Ha sido investigadora en el Instituto Iberoamericano de la U. de Gotemburgo; el Inst. Max Planck; y, el Col. C. Alberto, Turín. Fue directora del CICAJ (2014-17). Forma parte del Comité de Ética de la Investigación de la PUCP y del Comité Directivo de la International Commission of Legal Pluralism.

Gisselle Vila Benites

Es Candidata a Doctora en Geografía por la Universidad de Clark. Cuenta con una Licenciatura en Sociología y una Maestría en Desarrollo Ambiental por la PUCP. Su investigación se ubica en la intersección de la ecología política y la geografía crítica de los recursos, explorando la gobernanza de los recursos naturales en la región andino - amazónica. Actualmente explora los procesos de formalización minera en Perú y Colombia, y la gobernanza de minerales para la transición energética.

Kenneth R. Young

Doctor por el Departamento de Geografía, University of Colorado, Boulder. Maestría en Ciencias por la Universidad de Florida, Gainesville. Profesor del Departamento de Geografía y Medio Ambiente de la Universidad de Texas at Austin. En la década de los 80, trabajó en Perú como parte del proyecto sobre flora en Perú junto al Missouri Botanical Garden e hizo investigaciones sobre biología y ecología del norte central del Perú. Fue investigador asociado del Museo de Historia Natural de San Marcos y reconocido el 2014 como “investigador honorario” por dicha institución. Entre sus publicaciones, *Naturaleza y Sociedad: Perspectivas Socioecológicas sobre Cambios Globales en América Latina* Instituto de Estudios Peruanos , DESCO, INTE PUCP: Lima.

Pensando la región andina: diálogos interdisciplinarios sobre desigualdades y desarrollo hace referencia a los desafíos históricos y contemporáneos que enfrentan los países andinos, otorgándole especial énfasis a las desigualdades multidimensionales que persisten o se agudizan en una dramática combinación de fracturas históricas y políticas. En este contexto económico y político, este libro contribuye al conocimiento sobre temas y debates en la región, las formas y relaciones específicas que adoptan las desigualdades, examinando los límites y posibilidades del desarrollo a la luz de marcos internacionales y experiencias concretas de los países andinos, respecto de la dinámica económica neoliberal, los arreglos institucionales y la relación con los ecosistemas.

Este libro reúne reflexiones teóricas, investigaciones y análisis de políticas, como parte de actividades de docencia e investigación desarrolladas en el marco del programa de Posgrado sobre Desarrollo y Desigualdades en la Región Andina (trAndes).

Este libro reúne textos de Bettina Schorr, Maritza Paredes, Narda Henríquez, Manuel Eduardo Góngora-Mera, Eric Tremolada, Carlos Contreras, Patricia Urteaga, John Crabtree, Francisco Durand (1950-2023), Humberto Campodónico, José Carlos Orihuela, Óscar Espinosa, Valeria Biffi, Martha Rodríguez, Kenneth Young, Ana Sabogal.

