

Cómo lograr la equidad en tiempos de crisis

Raúl Mauro

Introducción

Promover la equidad en nuestro país ha sido una tarea particularmente esquiva por parte del Estado durante las épocas de bonanza económica. Nuestro Estado, en vez de promover un esquema de crecimiento económico compartido por las grandes mayorías poblacionales y sostenido por una mayor calidad de la democracia, ha escogido profundizar las raíces del modelo de desarrollo económico implementado a principios de los noventa, privilegiando los derechos de los dueños del gran capital por encima de los derechos de los pueblos que conforman el complejo mosaico de nuestra sociedad peruana.

Esta situación ha dado como resultado que el aplaudido dinamismo del crecimiento económico, en realidad, se haya logrado a un costo muy alto. Es decir, este boom del crecimiento no sólo ha sido infeliz, como señala el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹, sino también, ha sido muy ineficiente. En efecto, se pudieron haber evitado cuantiosos costos políticos, sociales y privados acarreados por las recurrentes crisis de protesta social, si tan sólo el Estado hubiera invertido en desarrollar un sistema

¹ Lora, Eduardo. *Beyond the facts: understanding quality of life*. Cambridge: BID, 2008.

de participación política descentralizado e inclusivo, antes que mantener concentrado en pocas manos un sistema político poco transparente, corrupto, con claros indicios de repartición de rentas al interior del erario público. Con este tipo de planteamiento, de no haber sido por el hecho de que el crecimiento se basó en la exportación de minerales, que gozaban de precios altísimos en los mercados internacionales, se habría tenido serios problemas para pagar los costos acarreados por cada desborde social.

La equidad en tiempos de bonanza

Pero, ¿por qué ocurre el desborde social? ¿por qué ante la abundancia del crecimiento económico se contraponen el descontento manifiesto de la población peruana? Quizá uno de los primeros teóricos peruanos que abordó estas preguntas fue el reconocido economista Adolfo Figueroa, quien propuso como respuesta la teoría de la tolerancia social ante la pobreza y la desigualdad². De acuerdo con este enfoque, cada vez que la sociedad o parte de ella, o un individuo de ella, cruza el umbral de su respectivo equilibrio distributivo³, reacciona contra el sistema económico y político imperante, buscando volver a su anterior posición de bienestar o a una que le parezca igualmente justa. En palabras de Figueroa, el individuo “desarrollará estrategias de sobrevivencia física y social”, situándolo en el límite, “a tomar una posición de abierta oposición al sistema”⁴. Cuando la sociedad en su conjunto

² Figueroa, Adolfo. *Crisis distributiva en el Perú*. Lima: Fondo Editorial PUCP, 1993.

³ El equilibrio distributivo se define a partir de la evaluación del sujeto (individuo o sociedad), del nivel absoluto de su ingreso y del nivel relativo de este ingreso, comparado con el de las personas que forman su respectivo grupo de referencia. Así, el equilibrio distributivo es el conjunto de ingresos absolutos y relativos que son socialmente aceptables.

⁴ Figueroa, Adolfo. *Crisis distributiva en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 1993.

llega a esta situación, se produce lo que Figueroa denominó “la crisis distributiva”, haciendo inviable el funcionamiento de la sociedad. Las reacciones contra la crisis distributiva van, en una primera etapa, desde las más sutiles como son el incremento de la corrupción, el soborno, la evasión de impuestos, la piratería, etc.; hasta las más duras, en una segunda etapa, que incluyen la delincuencia, el robo, el secuestro, etc. En pocas palabras, se desata la violencia social.

¿Cuáles son las causas de que la sociedad o parte de ella, crucen los umbrales de tolerancia de la pobreza y la desigualdad? De acuerdo con el enfoque desarrollado por Figueroa, el sistema económico capitalista tiende a generar de manera recurrente un estado de crisis distributiva, a menos que la sociedad en cuestión haya desarrollado mecanismos institucionales para poner límites a la desigualdad. Estos mecanismos sólo son posibles de obtener en democracia, por lo que se desprende que, para que el crecimiento económico sea eficiente, el Estado debe invertir en ella para fortalecerla. Una mayor calidad de la democracia promueve la equidad y esta a su vez, genera la satisfacción y estabilidad social necesarias para que la inversión pueda prosperar. El crecimiento y la gobernabilidad son entonces posibles.

Invertir en democracia no sólo involucra priorizar la dimensión electoral, que es algo que se ha venido desarrollando más o menos bien en nuestra realidad. Esta apuesta ha estado acompañada por la proliferación de miles de agrupaciones políticas a lo largo y ancho del país, que no hacen más que aparecer y desaparecer de manera muy espontánea cuando se ingresa a la época electoral, motivados por la elevada probabilidad de obtener rentas y beneficios al interior del aparato estatal. La mayor parte de estas agrupaciones, no tienen ninguna capacidad de representación, ni la legitimidad suficiente para asumir la canalización de los intereses de la sociedad, en caso de lograr el cargo municipal o regional. Quizá la mayor evidencia de la inutilidad

del sistema político, tal como viene funcionando, es que a pesar que los presidentes regionales y de los alcaldes municipales han sido elegidos en costosos procesos electorales⁵, los líderes de las diferentes protestas sociales surgidas en el país no los reconocen como interlocutores válidos. En su lugar, piden dialogar con el Primer Ministro o con el Ministro del sector porque perciben que es la única manera que sus demandas podrán ser atendidas. La tabla 1, a continuación, muestra el costo directo en dólares de los votos con que salieron ganadores los presidentes regionales durante las elecciones regionales 2006. Las regiones se encuentran ordenadas según los montos totales del costo electoral ordenados de mayor a menor.

Como se puede apreciar en la tabla 1, se ha invertido una buena cantidad de recursos para elegir a los presidentes regionales (se podría añadir también el costo de los representantes de los gobiernos locales, los congresistas, etc.), pero no existe una política de inversión igualmente efectiva para que la democracia funcione luego de que las elecciones han sido celebradas. Al juzgar estos hechos, me queda claro que la reforma del sistema político y del Estado, propuesta por el Presidente García en su discurso de principios de gobierno, ha fracasado⁶. Por ello, el Estado peruano debe realizar esfuerzos importantes para invertir en la democracia participativa, aquella que forma a los ciudadanos y a sus auténticos líderes y representantes, estableciendo mesas y canales de diálogo, escuchando las diferentes posiciones, buscando consensos. Esta democracia debe permitir igualmente a la población tomar parte activa en la formación, diseño e implementación de las políticas

⁵ El costo por elector hábil de las elecciones regionales y municipales del 2006 fue de USD 3.24. En contraste, el costo del elector hábil de las elecciones municipales de 1998 fue de USD 1.62. La diferencia se explica por la mayor complejidad de las últimas elecciones, sin embargo, ello implica una mayor responsabilidad frente a los cargos asumidos. El país ha invertido tanto para elegir a un conjunto de representantes, que no logran en la práctica, canalizar adecuadamente las demandas de su población.

⁶ Discurso del Presidente Alan García, 28 de julio de 2006.

Tabla 1. Ranking de costo directo en dólares por votos ganados de los presidentes regionales, durante las elecciones regionales y municipales 2006

Regiones	Votos	Costo total US\$	%
La Libertad	344,131	1,114,984	12.4%
Callao	223,847	725,264	8.1%
Arequipa	223,685	724,739	8.0%
Lambayeque	212,368	688,072	7.6%
Piura	175,527	568,707	6.3%
Cusco	163,500	529,740	5.9%
Cajamarca	152,032	492,584	5.5%
Loreto	137,173	444,441	4.9%
Junín	136,974	443,796	4.9%
Ancash	131,463	425,940	4.7%
San Martín	127,154	411,979	4.6%
Ica	119,533	387,287	4.3%
Puno	98,574	319,380	3.5%
Lima	84,888	275,037	3.1%
Huánuco	71,584	231,932	2.6%
Ayacucho	58,542	189,676	2.1%
Ucayali	54,974	178,116	2.0%
Tacna	48,416	156,868	1.7%
Huancavelica	43,134	139,754	1.6%
Apurímac	40,029	129,694	1.4%
Amazonas	37,315	120,901	1.3%
Tumbes	31,400	101,736	1.1%
Pasco	26,521	85,928	1.0%
Moquegua	23,302	75,498	0.8%
Madre De Dios	13,040	42,250	0.5%
Totales	2,779,106	9,004,303	100.0%

Elaboración propia con datos proporcionados por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

económicas (no sólo las que se circunscriben al nivel local, como ahora se hace con el Presupuesto Participativo, sino también con las correspondientes al nivel regional y nacional), que en el enfoque de Figueroa, son las variables que se encuentran en la base de la crisis distributiva⁷. Cuando las políticas económicas se encuentran bajo la presión de la democracia, estas promueven un crecimiento económico sostenible y con equidad. Al contrario, cuando las políticas económicas prescindan de la democracia, el crecimiento económico es ineficiente e infeliz, produciendo situaciones recurrentes de crisis distributiva y en consecuencia, se obtiene la protesta y la inestabilidad social.

El modelo económico debe escoger: más democracia o más protesta

Es posible que la pregunta hamletiana fundamental, que el actual modelo económico debe estar haciéndose para perdurar, es si abrir espacio para la democracia en el marco de un Estado garante de los derechos universales de todos sus ciudadanos, o si más bien, debe seguir utilizando al Estado para reprimir y criminalizar el descontento social. Hasta la fecha, la visión del desarrollo implementado a principios de los noventa ha seguido la última postura. El modelo económico de las grandes inversiones exportadoras de materias primas, debe funcionar porque el Estado mantiene a la población pobre contenta, a través de los mayores niveles de empleo de baja calidad y la dádiva social focalizada. Pero está claro que esa propuesta ha llegado a sus límites, ya que la población estaría demandando una mayor inclusión en la política pública, para que exista una mayor distribución de la riqueza.

⁷ Figueroa, Adolfo. *Crisis distributiva en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 1993.

Dos datos concretos pueden ayudar a nuestro actual gobierno, a viabilizar la decisión de optar por una mayor calidad de la democracia peruana. El primero, presenta los resultados de un análisis beneficio-costos de financiar directamente a partidos políticos, a fin de evitar los costos de la protesta social; mientras que el segundo es una estimación, *grosso modo*, del costo de la protesta social como porcentaje del Producto Bruto Interno (PIB) peruano.

En el primer caso, de acuerdo con los resultados de un estudio previo realizado⁸ para el gobierno de Alejandro Toledo, encontré que por cada sol invertido en el financiamiento directo de los partidos políticos, para fortalecer su rol como articuladores de demandas desde la sociedad hacia el Estado, se habrían ahorrado 12.32 nuevos soles por concepto de costos totales de la protesta social. Estos costos resultan al agregar los siguientes componentes:

- *Costos directos e indirectos de la movilización*, este componente incluye los costos de organización de la movilización, el transporte, la alimentación, la propaganda, la remuneración diaria promedio de referencia dejada de percibir por todos los que participan activamente en la protesta, los costos relacionados con la seguridad y la higiene de los lugares donde se asienten antes de emprender la movilización.
- *Costos por externalidades impuestas a otros sectores económicos*, este componente quizás sea el más difícil de cuantificar, debido a que los sectores económicos son afectados de diferentes maneras por causa de la protesta social. En general, se busca realizar un cálculo de la magnitud del intercambio comercial de productos y servicios que se dejan de realizar, por la duración de la movilización en

⁸ Mauro, Raúl. «Partidos políticos y financiamiento político». En: *Economía y Bienestar*, vol. 2, n° 10. Lima: *desco*, 2006, pp. 9-13. Este artículo citado, de carácter más técnico, presenta todas las fórmulas necesarias para realizar el cálculo del costo de una protesta social.

el área comprometida. Estos montos pueden ser calculados de manera más precisa, por los representantes de los gremios empresariales de las actividades económicas que son afectadas. En la práctica, este dato es provisto por las Cámaras de Comercio regionales o nacionales, a través de los medios de comunicación cada vez que se suscita una nueva ola de protesta social.

- *Costos adicionales de la seguridad interna*, este componente resulta de financiar las actividades de organización y movilización de personal policial (o militar, si la protesta así lo exige), para controlar el orden público, multiplicado por el número de días que se espera dure la actividad y el número de personal movilizado (lo que podría incluir un concepto por viáticos como remuneración adicional). Se considera asimismo el costo del equipo del personal (armas, bombas lacrimógenas, etc.), así como el transporte especializado utilizado para controlar protestas sociales (helicópteros, aviones, carros portatropas, etc.). También se considera el costo de persecución y captura de las personas que tienen un comportamiento vandálico, el cual depende de la probabilidad de captura de tales personas, por el número de días promedio que dura en prisión y el costo por día en prisión.
- *Costos por el daño ocasionado a la infraestructura pública o privada*, este depende del grado de violencia mostrado por el estallido de la protesta social, el que ocasionará un mayor o menor daño a los bienes de infraestructura pública y privada.
- *Costos incurridos por el daño físico y las pérdidas de vidas humanas*, nuevamente, dependiendo del grado de violencia específico mostrado por los movimientos de protesta social, estos ocasionarán un número determinado de heridos e incluso muertos, tanto de quienes forman parte

del movimiento de protesta social, el personal policial movilizadado para controlarlos e incluso personas no involucradas directamente con la movilización. Estos costos tienen que ver con el cálculo de los gastos de atención hospitalaria, así como la pérdida de productividad durante los días que permanezca en recuperación y si el daño es mayor (incluyendo la muerte), por los años de vida que pudo haber aportado la persona afectada.

- *Costos legales*, estos aparecen como consecuencia de financiar procesos penales relacionados con los actos vandálicos, que afectan a la infraestructura o a la persona humana.

Finalmente tenemos:

- *Costos por inversiones dejadas de realizar por causa de la protesta social relacionada*, este componente dependerá del monto de la inversión a realizarse, el cronograma del mismo, el número de empleos directos e indirectos generados por el tiempo que dure el proyecto, entre otros, según la naturaleza del sector económico y del tipo de proyecto a realizarse.

Es probable que la relación beneficio-costos encontrada para el gobierno de Toledo (de 12 a 1), se haya ampliado haciendo que cada sol invertido en una mayor calidad de la democracia en la actualidad, ahorre mayores costos asociados a la protesta social que los estimados en el pasado. Esto es posible debido a que en la actualidad, los montos de las inversiones en juego son de mayor envergadura que en el pasado, por la urgencia y la necesidad de salir de la crisis internacional. Puede también haber ocurrido que como resultado de la política de criminalización de la protesta social, el componente de movilización de las fuerzas del orden se haya encarecido innecesariamente, reafirmando así, la necesidad de construir espacios de diálogo democráticos costo

eficientes, antes que enfrentar costosos, lamentables e innecesarios eventos de enfrentamiento civil contra las fuerzas del orden. Y así, pueden mostrarse múltiples argumentos que explicarían el eventual encarecimiento de los otros componentes de los costos de la protesta social.

El anterior fenómeno sugiere la necesidad de que el Estado destine un mayor nivel de inversión en la democracia, haciendo que el ratio beneficio-costo permanezca un poco más estable en el valor previo encontrado. Pero antes de buscarlo, primero deberíamos asegurar que el Estado destine efectivamente los recursos mínimos que la ley de financiamiento de partidos políticos manda, a fin de contribuir con una mayor capacidad de liderazgo y representación frente a la sociedad.

Un segundo ejercicio que he realizado a partir de la información recopilada en la tabla 2 (ver a continuación), es el de intentar mirar la importancia macroeconómica de la protesta social. Para ello, he tomado en primer lugar una muestra de las protestas sociales que mayor protagonismo mediático tuvieron en los últimos 6 años. La selección de estos casos obedece básicamente a la mayor disponibilidad de información por la cobertura mediática recibida. Esto puede ser una ventaja como una desventaja. Es una ventaja, puesto que la información disponible comprende de una variedad de datos que son importantes para la estimación de los costos totales de la protesta social, como son, el costo de las externalidades impuestas al intercambio comercial estimados por la Cámara de Comercio regional, el número estimado de personas que tomaron parte activa en la movilización (se toma el valor más frecuente reportado por los medios), el número de días que duró la movilización y finalmente la cantidad de heridos y muertos cuando el desenlace de la protesta fue violento. En contraste, esta selección es una grave desventaja por la abundancia de datos tan disímiles que reportan los medios que cubren los hechos. Esta situación exige pasar por un proceso de triangulación de las fuentes para

encontrar el dato más representativo, controlado por el juicio de expertos consultados para el tema⁹.

A pesar de las precisiones realizadas, queda claro que la selección de estos casos resulta aún muy arbitraria, puesto que es difícil pretender que el costo promedio de estas protestas, sea representativo del costo promedio global incurrido por la totalidad de las protestas sociales. Como es de esperarse, buena parte de las protestas no son cubiertas por los medios de comunicación, debido a su menor impacto político y económico. Ello sucede porque muchas de estas protestas poseen características que las hacen menos visibles a la opinión pública nacional: por ejemplo, con demandas muy focalizadas, de corta duración, con pocas personas movilizadas, con costos reducidos por externalidades a sectores económicos de poca importancia en la estrategia de desarrollo económico del país. De aquí resulta, que las protestas recopiladas en la tabla 2, vienen a representar probablemente a la fracción más cara de las protestas sociales, con dos importantes acotaciones: i) que el costo reportado sólo comprende el componente de externalidades impuestas a otros sectores de actividad económica; y ii) que el promedio de esta muestra incluye un caso (Andahuaylas), con un costo por externalidades al comercio igual a cero, porque al parecer, esta protesta no afectó directamente al movimiento comercial de esta región. Estas observaciones permitirían obtener un costo promedio razonable y en todo caso, representativo del valor máximo del costo económico de la protesta social en su conjunto.

Como se puede apreciar en la tabla siguiente, el costo acumulado de las seis protestas seleccionadas asciende a 297.5 millones de dólares, que se compone esencialmente, por los costos de las externalidades impuestas al resto de sectores económicos de la región, a raíz de la protesta social. Esto equivale a un costo

⁹ Eduardo Ballón y Eduardo Toche de **desco**.

promedio anual de USD 42.4 millones, cuyo valor contrasta fuertemente con el costo promedio de financiar un sistema de partidos políticos, calculado en un poco más de 5 millones de dólares anuales¹⁰.

Tabla 2. Costo estimado del estallido de protestas sociales más significativas en la última década

Lugar	Fecha	Personas movilizadas	Costo estimado (USD Millones)	Muertos	Heridos	Duración (días)
Arequipa	junio 2002	3,500	100	1	100	4
Ilave	abril 2004	15,000	5	1	10	21
Andahuaylas	enero 2005	160	s.i.	4	0	4
Moquegua	junio 2008	10,000	6.5	0	71	55
Bagua	junio 2009	2,000	186	32	159	9
Totales		30,660	297.5	38	340	93
Promedio		6,132	59.5	7.6	68	18.6
Mediana		3,500	6.5	1	71	9

Elaboración propia en base a banco de datos de **desco**.

Revisando los promedios puede apreciarse que el costo medio de las protestas ha sido de USD 59.5 millones, mientras que la mediana se sitúa en USD 6.5 millones. Ambos valores pueden ser usados como referencia para estimar tanto el costo máximo como el mínimo respectivamente, de la protesta social. Para ello, necesitamos conocer el número promedio de casos de conflicto social durante el 2008. De acuerdo con la información de los reportes de la Defensoría del Pueblo, estos casos ascienden a una media de 140 casos de conflicto social¹¹. Con ello obtenemos que el coste total

¹⁰ Eduardo Ballón y Eduardo Toche de **desco**.

¹¹ No se ha utilizado la información de la Unidad de Conflictos de la Presidencia del Consejo de Ministros por cubrir un menor periodo de tiempo para el análisis.

máximo de la protesta social asciende a 8,330 millones de dólares, en tanto que el costo mínimo, ascendería a unos 910 millones de dólares. Estas cifras representan, respectivamente, alrededor del 6.5% y el 0.7% del PIB del 2008. Ello implicaría que el costo total de la protesta social estaría entre el 1% y el 7% del PIB. En términos de las exportaciones del mismo año, estos representan el 3% y el 27% respectivamente. En ambas situaciones, estamos hablando de un lastre muy pesado que cargar por nuestra sociedad, sobre todo cuando los recursos que toma el Estado de la economía nacional por concepto de impuestos, para atender las múltiples demandas de su ciudadanía, no superan el 16% de la misma.

La equidad en tiempos de crisis

Hablar de la crisis distributiva, utilizando la terminología de Adolfo Figueroa, es hablar de los procesos económicos de bonanza que acentúan las diferencias de ingresos entre la base y la cúspide de la pirámide social. Hablar ahora, sin embargo, de la crisis económica, es hablar de los procesos económicos recesivos que producen una notable disminución de las brechas entre los más ricos y las capas sociales más bajas. Ello implicaría que preocuparnos por buscar la equidad en estos tiempos, sería contraproducente, ya que de hecho la riqueza es destruida con extrema facilidad por la crisis y muchos de los que antes eran parte de los ricos, ahora formarían parte de los pobres.

Pero este es por cierto un escenario perverso. Así lo calificaron ya algunos economistas como Escobal y Agüero¹², refiriéndose a la mejora “perversa” de la distribución de los ingresos a fines de los ochenta. Esta situación se explica porque la mayor equidad no se logró, porque el ingreso medio de los pobres se incrementara

¹² Agüero, Jorge y Escobal, Javier. *Ajuste macroeconómico y distribución del ingreso en el Perú, 1985-1994*. Lima: GRADE, 1995.

en mayor proporción que el de los ricos, sino más bien, porque el ingreso medio de los ricos cayó mucho más rápido que el ingreso medio de los más pobres, en un contexto generalizado de crisis económica. No obstante, la mejora de la equidad ocurrida por la crisis de fines de los ochenta, no es la misma a la que asistimos con el inicio de la crisis ocurrida en la segunda mitad del 2008. Esta última es peor, ya que la equidad habría mejorado no sólo por la caída de los ingresos de los más ricos, sino porque también aumentaron los ingresos de los pobres. La tabla 3 muestra con claridad, cómo la crisis anterior afectó penalizando el consumo de todas las capas poblacionales, pero con mayor fuerza, en las que se encuentran por encima del decil IV, logrando que el Gini caiga en aproximadamente 1.5 puntos porcentuales. En contraste, para el periodo 2007/2008, sólo al decil más rico (X) le fue mal, cayendo su consumo medio en aproximadamente 3%, impactando en una rápida reducción del Gini en 2.7 puntos porcentuales. Conforme vaya acentuándose la crisis, se esperaría que le vaya peor a este sector, pero esta vez sería acompañado por la reducción de los ingresos del resto de la población, lo que probablemente incida en una reducción promedio menor para el índice de Gini.

Una característica adicional, que hace que la mejora de la equidad durante la crisis sea también perversa, es porque una vez que se recupera la senda del crecimiento económico, los ricos son los que tienen las mayores posibilidades de reinsertarse exitosamente en el mercado de trabajo, generando nuevamente un proceso “natural” de diferenciación de los ingresos, lo que incrementaría nuevamente la desigualdad¹³. Es por esta razón, que durante la crisis actual el Estado debería jugar un rol protagónico, promoviendo una mayor equidad en las oportunidades de insertarse al mercado laboral con éxito, a favor de los más pobres. Esto pasa por mejorar el gasto en los sectores que son largamente postergados,

¹³ Agüero, Jorge y Escobal, Javier. *Ajuste macroeconómico y distribución del ingreso en el Perú, 1985-1994*. Lima: GRADE, 1995.

Tabla 3. Cambios comparados en el consumo medio por decil poblacional en épocas de crisis 1985/1991 vs 2007/2008

Decil	1985 / 1991	2007 / 2008
I	-25.2	11.5
II	-35.2	13.4
III	-37.6	12.5
IV	-38.2	9.7
V	-40.2	8.8
VI	-41.9	8.7
VII	-43	8.4
VIII	-43.1	5.1
IX	-41.7	2.1
X	-41.5	-3.3
Puntos de reducción del Gini	1.5	2.7

Fuentes: Para 1985/1991, Agüero, Jorge y Escobal, Javier. *Ajuste macroeconómico y distribución del ingreso en el Perú, 1985-1994*. Lima: GRADE, 1995, pp. 10, cuadro 5. Para 2007/2008, *Informe sobre la pobreza*. pp. 8, cuadro 4.2. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2008.

como son la educación y la salud. Es decir, el Estado también debería considerar dentro de su Plan de Estímulo Económico (PEE), la posibilidad de democratizar la calidad de la educación y de los servicios de salud, que ahora son un bien escaso y de acceso privilegiado para los que tienen más recursos. Si de los recursos previstos para el PEE se destinara al menos el 50%, para mejorar los presupuestos de educación y salud, se podría superar el exiguo 5% del PBI¹⁴ que ahora se destina en estos sectores.

¹⁴ 2.9% del PIB para educación y 1.5% para salud. Fuente: *Panorama Económico y Social*. Santiago de Chile: CEPAL, 2008.

Todo lo anterior suena muy bien, aunque no muy novedoso, pues el incremento del presupuesto en los sectores clave de la economía no es considerado una prioridad. Sin embargo, la necesidad de colocar este tema en la agenda pública es urgente. Después de todo, la mayor inversión en la calidad del capital humano de nuestra población, en estos tiempos de crisis, contribuirá a una mayor eficiencia del crecimiento económico futuro, ya que esto también contribuye a una mayor calidad de la democracia, y por lo tanto, habrá un menor nivel de conflictividad social. Esto lo demostré al analizar la relación entre el nivel de fragmentación política y la educación para las elecciones municipales del 2006, para los distritos de Lima Metropolitana. De acuerdo con este estudio, por cada punto porcentual de aumento en el logro educativo, se reducía en un poco más de medio punto porcentual, el grado de fragmentación política electoral¹⁵. Es decir, el éxito del fortalecimiento de la democracia pasa por invertir, no sólo en el fortalecimiento del sistema de partidos políticos, sino ante todo, por destinar un mayor presupuesto para mejorar el nivel educativo de la sociedad.

Una mirada regional

Hace casi dos años escribí un breve ensayo¹⁶, donde brindaba un conjunto de criterios sencillos para evaluar contextos generalizados de reducción de la pobreza. La premisa central de dicho artículo, era que la reducción observada de la pobreza nacional en un año en particular era “buena”, sólo si esta se basaba en una mejora más rápida de los niveles de vida para las regiones más pobres del país, que para las regiones que ya gozan de un nivel de

¹⁵ Mauro, Raúl. «Pobreza y fragmentación política en el espacio social». En: *Perú Hoy: Un año sin rumbo*, nº 11. Lima: **desco**, 2007.

¹⁶ Publicado en el 20 de julio de 2007 en mi blog <http://politekon-peru.blogspot.com/>

vida aceptable. El criterio en el fondo de la evaluación propuesta es el de la equidad. Las regiones más pobres precisan de ganar la lucha contra la pobreza de una manera más rápida y efectiva, que las regiones más avanzadas, que sólo tienen algunos bolsones de pobreza en su territorio. De acuerdo con este criterio, se pueden establecer hasta cuatro escenarios de evaluación de la reducción de la pobreza:

1. Escenario I: la pobreza se reduce más rápido en las regiones más pobres que en la región con mejor nivel de vida, que es la que se toma como referencia para la evaluación. La reducción de la pobreza en este escenario conduce a una reducción de la desigualdad.
2. Escenario II: la pobreza se reduce al mismo ritmo en todas las regiones del país, incluida la región con mejor nivel de vida. La reducción de la pobreza en este escenario mantiene el nivel de desigualdad.
3. Escenario III: la pobreza se reduce más rápido en la región con mejor nivel de vida — que se usa como referencia —, que en el resto de regiones con mayores tasas de pobreza. La reducción de la pobreza en este escenario incrementa la desigualdad.
4. Escenario IV: la pobreza se reduce exclusivamente en la región con mejor nivel de vida — que se utiliza como referencia —, mientras que en el resto de regiones más pobres, la pobreza aumenta. La reducción de la pobreza es perversa pues sólo se concentra en las regiones que tienen mejor nivel de vida, y por consiguiente, la desigualdad también aumenta.

Siguiendo esta tipología, encontré que la reducción de la pobreza observada hasta el 2006, fue acompañada por un aumento de la desigualdad entre las regiones, razón por la cual, se explicaba el aumento de la protesta social a lo largo del área rural, en especial la sierra rural, donde la pobreza había aumentado. Es decir,

había ocurrido una situación de crisis distributiva focalizada en la sierra rural del país. Este hallazgo tuvo eco en algunos medios de comunicación impresa¹⁷. Más tarde¹⁸, el diario *El Comercio* publicó las estadísticas de la desigualdad regional que les compartí, comentando un informe del Banco Mundial¹⁹, que daba evidencia actualizada hasta el 2007, de la hipótesis que había discutido previamente: que es posible encontrar descontento social en contextos generalizados de reducción de la pobreza, por un incremento de la desigualdad entre regiones.

El mecanismo de evaluación que propuse, se vale del análisis del ratio de las tasas de pobreza de cada una de las regiones, respecto de una determinada región de referencia. A esta tasa le denominé inicialmente “el ratio de la brecha de la pobreza”, pero para evitar confusiones con el indicador FGT2 (que es llamado “brecha de la pobreza” por la literatura), prefiero denominarlo mejor ahora “ratio de la disparidad de la pobreza”. La fórmula de cálculo es bastante sencilla y la presento a continuación:

$$D = \frac{\% P_i}{\% P_o}$$

Donde P_i corresponde a la tasa de pobreza de cada una de las regiones a ser comparadas con P_o , que es la tasa de pobreza

¹⁷ *La República*, 22 de julio de 2007, “Hay más pobres en zonas rurales”. Casi una semana después fui entrevistado por la revista de negocios *Business*, para abordar el mismo tema, pero desde una perspectiva más amplia. El artículo “Pobreza ¿Cuán eficientes somos combatiéndola?” publicado en agosto del mismo año, termina con la siguiente afirmación: “Alan García ha asumido la tarea de cerrar la brecha entre el discurso y la gestión pública a favor de los más necesitados. El reto es impostergradable y las necesidades también. De no tener éxito, el «clima» social podría resquebrajarse seriamente. ¿Estará el gobierno a la altura de las circunstancias?”.

¹⁸ *El Comercio*, 16 de enero de 2009, pág. B1.

¹⁹ Banco Mundial. «¿Qué nos dicen los cambios en la pobreza del Perú entre 2004 y 2007? Lecciones para una agenda de política e investigación», 2008.

de la región de referencia. Se requiere que Po sea la región con mejor nivel de vida o menor tasa de pobreza en el ranking total de regiones. Para nuestro caso, he escogido a Lima Metropolitana por ser el área que por naturaleza, se toma como referencia, para evaluar las condiciones de vida del resto del país. La idea es que este ratio debe ir reduciéndose conforme van pasando los años, en vez de ir aumentando, pues esto implicaría que estamos frente a alguno de los escenarios de reducción de la pobreza, con aumento de la desigualdad.

La tabla 4, presenta los ratios de disparidad de la pobreza para las 24 regiones del país, entre el 2006 y el 2008 (evaluando la gestión del actual gobierno), los cuales han sido ordenados desde la región que mantiene la mayor disparidad negativa (Huancavelica, por tener una tasa de pobreza mayor a la de Lima Metropolitana), hasta la que tiene la mayor disparidad positiva (Tacna, por tener una tasa de pobreza menor a la de Lima Metropolitana), para el 2008. Los resultados indican que la rápida reducción de la pobreza observada en estos últimos años, se ha logrado con un aumento abrupto de la disparidad de los niveles de vida entre Lima Metropolitana y el resto del país, excepto para los tres siguientes casos que califican en el escenario I: Ucayali, San Martín e Ica. El resto de regiones, o bien ha visto reducir sus niveles de vida a una velocidad más lenta que la observada en Lima Metropolitana (escenario III), como ha ocurrido en los casos de Huancavelica, Apurímac y Ayacucho; o bien ha ocurrido un aumento de la pobreza cuando en Lima se ha estado reduciendo (escenario IV), que es lo que ha ocurrido con el Cusco, Moquegua y Tumbes. Por lo tanto, el nivel de desigualdad ha aumentado para estas regiones abruptamente, en comparación con lo ocurrido en Lima Metropolitana.

La única región que se movió casi a la misma velocidad de reducción de la pobreza con Lima Metropolitana, fue la región de Lima (escenario II), que incluye a las provincias fuera de Lima Metropolitana y el Callao. Ello implicaría que el nivel de disparidad

Tabla 4. Evolución de los ratios de disparidad de la pobreza, 2006-2008

Región	2006	2007	2008	Cambio % 2006/2008	Escenario resultante
Huancavelica	3.67	4.63	4.64	27%	III
Apurímac	3.09	3.76	3.90	26%	III
Ayacucho	3.24	3.69	3.66	13%	III
Pasco	2.94	3.43	3.63	23%	III
Puno	3.15	3.63	3.55	13%	III
Huánuco	3.08	3.51	3.47	13%	III
Amazonas	2.44	2.97	3.37	38%	IV
Cusco	2.06	3.10	3.30	60%	IV
Cajamarca	2.64	3.49	3.02	14%	III
Loreto	2.74	2.95	2.81	3%	III
Piura	2.23	2.43	2.34	5%	III
Junín	2.06	2.32	2.20	7%	III
Ancash	1.74	2.30	2.17	25%	III
La Libertad	1.92	2.02	2.07	8%	III
San Martín	2.24	2.41	1.88	-16%	I
Ucayali	2.23	2.43	1.84	-18%	I
Lambayeque	1.70	2.19	1.79	5%	III
Moquegua	1.13	1.39	1.71	51%	IV
Arequipa	1.08	1.29	1.10	2%	III
Lima 1/	1.04	1.05	1.03	0%	II
Madre de Dios	0.90	0.84	0.98	9%	III
Ica	0.98	0.82	0.98	-1%	I
Tumbes	0.65	0.98	0.97	49%	IV
Tacna	0.82	1.10	0.93	14%	III

Elaboración propia a partir de Informe Técnico de la Pobreza 2008 (INEI).

entre Lima Metropolitana y su área de influencia inmediata, se habría mantenido constante, durante esta fase de reducción acelerada de la pobreza. No obstante, soy relativamente escéptico de este resultado, a la luz de las visitas que he realizado a algunos pobladores de los valles del norte chico de Lima, donde se percibe un descontento palpitante porque perciben que sus demandas se diluyen, frente a la mejora que ostenta Lima Metropolitana, del cual ellos no forman parte.

La conclusión de este análisis es que este proceso de reducción de la pobreza se ha producido con un mayor nivel de inequidad. Se ha llegado a una situación de crisis distributiva por una agudización de las disparidades de los niveles de vida, entre la ciudad de Lima Metropolitana y el resto del país, a pesar de la notable reducción de la pobreza observada en el promedio nacional. No es de extrañar por lo tanto, que las protestas sociales hayan aumentado sustentadas, en su mayor parte, en las razones socioambientales que reporta la Defensoría del Pueblo, una categoría muy benévola para lo que en el fondo realmente implica, un reclamo por la distribución más justa de la riqueza.

Este hallazgo provoca cierta desazón entre algunos analistas empiristas de escritorio, porque los índices de Gini parecen no mostrar un deterioro significativo de la desigualdad del ingreso en el promedio nacional, sino más bien, todo lo contrario. La respuesta se encuentra en que lo que es relevante al juicio que hace la población, sobre la evolución de su nivel de vida, es cómo ella se compara con la mejora del grupo de referencia que ella elige. Basta darse una vuelta por cualquier ciudad del interior del país para darse cuenta, a través de sus medios de comunicación regional y local, que existe un discurso construido por los líderes locales en comparación permanente (la mayor parte de las veces en oposición), con lo que ocurre en Lima Metropolitana. Por ello es que escogí hacer la comparación de los ratios de la disparidad de la pobreza con la ciudad capital, para advertir que lo más importante para

evaluar la efectividad de las políticas públicas, se encuentra en esta percepción dinámica y comparativa que hace la población respecto de Lima Metropolitana, lo cual no parece ser explicado con claridad por los índices de pobreza y desigualdad de manera absoluta, sino más bien, de manera relativa hacia un lugar tomado como referencia.

Lo anterior por supuesto, obedece a una dependencia remanente de la visión centralista, que aún no ha sido superada por las recientes tendencias de descentralización económica que han surgido en nuestro país, sobre todo en el sector terciario de nuestra economía (comercio y servicios financieros). Este índice de disparidad de la pobreza, por lo tanto, también nos ayuda evaluar la política de descentralización que ejecuta el actual gobierno, la cual, demuestra que a pesar de que existen atisbos de una descentralización económica por el lado de la inversión y el consumo, aún no se ejecutan los procesos de descentralización fiscal necesarios, para que los gobiernos regionales y locales respondan a sus respectivas sociedades. Por lo tanto, la descentralización fiscal es un tercer elemento en cual el Estado debe invertir para que la democracia pueda incrementar su calidad y efectividad, haciendo que la jerarquía política descentralizada se legitime ante la población. Así, se contribuirá de manera eficiente a la estabilidad social, a la gobernabilidad y al crecimiento económico sostenible. No se trata de transferir papeles y competencias a los gobiernos subnacionales, solamente. Se trata de que ellos puedan administrar sus recursos recaudados por las actividades económicas que se desarrollan en sus respectivas regiones. Para ello, sería más costo-eficiente que los técnicos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), los del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y los del Presupuesto Por Resultados (PPR), del MEF, migren a las 25 regiones para que desencadenen la maquinaria de inversiones productivas y sociales, tan largamente esperadas, antes que esperar que los gobernantes regionales aprendan cada cinco años, como

manejar toda esta tecnología administrativa que la descentralización fiscal implicaría, ante la falta de una carrera de servicio público que sería una estrategia a asumir en el largo plazo.

Finalmente, en el nivel local, sería también más costo-eficiente que los economistas recién graduados, hagan un equivalente al Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud (SERUM) de las ciencias humanas, para mejorar las capacidades de gestión pública de los municipios, antes que soportar una costosa estructura de reclamos en forma de embudo, por un desconocimiento básico de los rudimentos de la gestión local.

En fin, muchas de estas recomendaciones han sido expuestas en diferentes seminarios, conferencias, artículos, etc., por economistas reconocidos como Jurgüen Schuldt, Waldo Mendoza, entre otros; que el gobierno bien podría asimilarlas por el bien de la democracia y el crecimiento económico, dejando de lado discursillos mediáticos y divisionistas, para que cumplan de una vez por todas con la voluntad política comprometida en el Acuerdo Nacional firmado a principios de este milenio.

Encarando la crisis con equidad

En el presente artículo, he discutido los límites que el Estado se ha impuesto para lograr la eficiencia social del boom del crecimiento económico en los últimos años. En el pasado, era sencillo lograr la decisión política a favor de la equidad, al medir el valor económico de las pérdidas de horas hombre que afectaba a la industria nacional, por causa de las huelgas masivas organizadas por los sindicatos. Con frecuencia, esto se materializaba incrementando el salario mínimo o promoviendo alguna otra mejora de las condiciones laborales. Ahora que los tiempos han cambiado, donde no existen más sindicatos ni tampoco industria nacional como ejes estratégicos del desarrollo, nos enfrentamos a un viejo pero remozado modelo económico, que necesita subyugar al Estado para

explotar las materias primas al menor precio posible, canalizando recursos hacia la población, a través de los empleos con salarios estancados (básicamente para el área urbana) y la dádiva social (básicamente para el sector rural), sofocando cualquier manifestación de descontento organizado.

Las soluciones en este escenario son complejas, sobre todo ante la inminencia de la profundización de la crisis económica internacional, que promete hacer evidente la debilidad de los logros del modelo que se ha venido aplicando. Pero el rumbo es claro: invertir en más democracia es lo mejor para el país, porque permitiría crear las condiciones para un desarrollo eficiente y compartido, cuando el crecimiento económico comience a repuntar. Esto pasa por fortalecer el sistema político, invirtiendo en el financiamiento de partidos políticos, descentralizando el poder del Estado a través de la descentralización fiscal e invirtiendo en una mayor calidad del capital humano de la sociedad, con respeto a su cultura y tradición.