

«Dinámicas de exclusión en el desarrollo de la democracia peruana (1824-1960)»

Autor: Gonzaleslarosa

Categoría: Pregrado

Sumilla

El presente ensayo intenta determinar cómo los mecanismos políticos de exclusión han persistido no solo en las relaciones intersubjetivos, sino también en la forma en la que se expresan a través de las políticas y programas sociales –así como la capacidad de implementar normas desde aparatos estatales que se sostengan sobre complejos institucionales eficaces- los cuales generan un desafío actual para la movilidad social.

Desde este recuento histórico-social, se consideran los modelos de desarrollo del periodo analizado en contraposición con la formación del concepto de ciudadanía en sociedades multiculturales como la nuestra; centra así su atención desde una crítica de carácter étnico-racial, dando cuenta de la realidad indígena de nuestro país y de cómo se les ha impuesto de manera categórica una temporalidad congelada a un pasado que no ha sido saldado ni resignificado. Se pretende reconocer a la desigualdad basada en dinámicas de exclusión como parte del proceso histórico que explica la formación de la república, para así poder enfrentar sus consecuencias desde las causas que la originaron, haciendo visibles las diferencias y posibilitando la apertura de diálogo institucionales para que los *diferentes* se expresen e incorporen su voz en espacios de deliberación pública.

Finalmente, el proceso aquí descrito posibilita el debate actual en torno a las propuestas de inclusión generadas por un Estado que posee un carga histórica de exclusión y fracturas sociales que no han sido reconciliadas; y, en donde el proceso de constitución de la ciudadanía, la cohesión social y la democracia no ha sido continuo ni basado en proyectos que así lo hayan dispuesto.

Índice

INTRODUCCIÓN	3
1. CONDICIONES PREVIAS DE LA DESIGUALDAD ESTRUCTURAL.....	5
2. LA DESIGUALDAD SOCIAL A TRAVÉS DE LOS MECANISMOS POLÍTICOS DEL PERÚ REPUBLICANO: LOS EXCLUIDOS DE HOY, LOS EXCLUIDOS DE SIEMPRE.....	8
3. APUNTES PROSPECTIVOS PARA UNA CIUDADANÍA INCLUSIVA DE LA DIVERSIDAD CULTURAL	15
CONCLUSIONES	19
BIBLIOGRAFÍA	21

Introducción

Durante los últimos diez años, el Perú ha vivido en una coyuntura extraordinaria en cuanto a las expectativas de cambio y adhesión a la democracia de los ciudadanos. Este desarrollo ha sido posible dado el crecimiento económico del país y a la ligera mejora en las políticas redistributivas; sin embargo, pese al auge aparente y al esfuerzo por reducir los niveles de pobreza y desigualdad, persiste en la actualidad un malestar en la población producto también por los bajos índices de legitimidad hacia el congreso y los partidos políticos: “los países necesitan el desarrollo y el crecimiento económico para consolidar su democracia pero este no depende solo de ello, sino más bien de los bienes políticos que permiten una percepción de justicia” (Latinobarómetro 2011:14). Esto representa una contradicción entre la fortaleza económica que se ha alcanzado y la debilidad tanto de la política como de sus actores, en donde la capacidad para regular e integrar el mercado desde el Estado no ha sido adecuada; en este sentido, la sostenibilidad del desarrollo basado en la fortaleza institucional, cuestiona el rol del Estado y de sus instituciones políticas.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD Perú) junto al Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEAL Internacional), hacen un aporte a la reflexión sobre el proceso de desarrollo democrático del Perú a partir de una pregunta que será transversal en el desarrollo de este ensayo: *¿cómo promover en democracia una agenda de inclusión integral que tenga como horizonte una gestión socioeconómica con enfoque de equidad y capacidades políticas que impulsen cambios sustantivos?*

La tesis de este estudio apunta a dar un acercamiento a dicha interrogante a partir de un análisis que busque dar cuenta de la importancia de un ciclo de desarrollo con capacidad inclusiva basado en una mayor reducción de la pobreza y desigualdad, así como el fortalecimiento de la relación del Estado y la ciudadanía desde las dinámicas de reconocimiento mutuo, teniendo además, un sistema de representación político que tenga una adecuada gestión de las demandas sociales. Para ello, uno de los principales componentes de este ensayo, será el factor histórico-social de las condiciones de desigualdad en el Perú, ya que los estudios sobre desigualdades han abordado más la dimensión económica y distributiva o el carácter asimétrico de las estructuras sociales, antes que partir de su base, en este caso, la persistencia de mentalidades y culturas de desigualdad expresadas en función del factor de exclusión étnico-racial.

Este componente central ha definido fuertemente la dimensión política y las formas de hacer política en el país, generando un desafío para los mecanismos de protección social que promueve el Estado. En este sentido, se intentará determinar cómo los mecanismos políticos de exclusión han persistido no solo en las relaciones intersubjetivas, sino también en la forma en la que se expresan a través de las políticas sociales y la capacidad de implementar normas desde aparatos estatales que se sostengan sobre complejas instituciones eficaces.

Durante este recorrido, se tendrá en cuenta el modelo de desarrollo económico de la época analizada en contraposición con la formación del concepto de “ciudadanía” en sociedades multiculturales como la nuestra y de cómo ésta se ha expresado a través del Estado. Por ello, se tendrá en cuenta la teoría de los aparatos ideológicos del Estado de Louis Althusser y la teoría moderna de ciudadanía de Thomas Marshall, para poder comprender, desde un modelo ciertamente occidental pero abstraible para efectos de este estudio, cómo se configuran desde los mecanismos estatales las maneras de reproducción de los factores de exclusión social y de cómo han sido “asimilados” por la población.

Cabe recalcar que este análisis abarcará todo el proceso de formación del Perú Republicano, incluyendo el periodo de la “República Aristocrática” y los gobiernos civilistas y se detendrá antes de los grandes procesos migratorios del campo a la ciudad, así como procesos importantes como la Reforma Agraria, la aparición de la violencia política a través del Conflicto Armado Interno o el cambio al modelo neoliberal de la década de 1990. No se abarcan dichos periodos por lo extensa de la bibliografía actual al respecto. Se ha considerado en parte como efectos de los procesos aquí descritos y porque, para efectos de este ensayo, las formas de exclusión étnico-raciales se han formado y expresado con mayor intensidad durante este periodo.

Finalmente y luego de todo el análisis realizado, se intentará responder a la pregunta inicial, buscando establecer las formas reales que privilegien un escenario de inclusión teniendo en cuenta el marco teórico, los procesos históricos sociales analizados y el panorama actual de nuestra sociedad plural y diferenciada.

1. Condiciones previas de la desigualdad estructural

El sostenido crecimiento económico de las últimas dos décadas, sumado al incremento de los presupuestos en inversión social, ha permitido al Perú alcanzar las metas de la lucha contra la pobreza para el 2015, propuestas por los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Sin embargo, este logro no ha representado una reducción de la desigualdad estructural de nuestro país, ya que aún se sigue presentando grandes brechas de desarrollo entre las áreas rurales y las urbanas.

La gran cantidad de movimientos sociales que expresan sus reivindicaciones mediante el lenguaje del reconocimiento reflejan que el malestar producido por las desigualdades grupales no es reciente, más aún, parece ser un tema que no se reconcilia en la dimensión intersubjetiva de la población ni en las estructuras del Estado ni del poder político. Dicha desigualdad se expresa mediante el discurso y las distintas formas de operar en la vida práctica, reproduciéndose al mismo tiempo a través de lo que Louis Althusser denomina *los aparatos ideológicos del Estado*. Él plantea que al ser el Estado un agente represor que tiene y ejerce el poder legítimo de la fuerza, se va describiendo a sí mismo como un ente permanente que se reproduce a través de su infraestructura, es decir, de sus aparatos ideológicos, con lo cual legitima su poder. Esto no representa al aparato represivo de Estado, sino que comprende a cierto número de realidades que se presentan bajo la forma de instituciones distintas y especializadas, las cuales siguen una línea en la cual representan al Estado de modo no aparente; en este sentido, lo político, lo jurídico, lo sindical, lo religioso, la escuela, la familia, los medios de comunicación, la cultura, etc., son instrumentos que reproducen una ideología a través de mecanismos, en este caso, de exclusión en términos económicos y políticos, y además de acceso desigual de oportunidades, ya sean laborales, de salud o educación.

Dado este panorama, quienes más se ven afectados por estos mecanismos de exclusión son la población indígena, por lo cual las dimensiones de la desigualdad se encuentran también enraizadas entre diversos grupos mediante la creación y la reproducción de instituciones que interactúan sin patrón de crecimiento primario-exportador¹, actitudes sociales de discriminación y la impenetrabilidad del sistema político:

La desigualdad grupal que tiene a la cultura y la etnicidad como base coloca desproporcionalmente a la gente de origen indígena en el tercio inferior de la distribución del ingreso. Las personas indígenas están sumamente subrepresentadas en el empleo del sector formal. A las mujeres indígenas les va mal incluso en el acceso a la educación primaria, y los varones tienen un acceso desigual a la formación secundaria y superior. Los indicadores de salud muestran menos desigualdad en el acceso, lo que refleja un avance significativo en el suministro de este servicio en áreas rurales, [...] los indicadores políticos [muestran] una significativa mejora en los últimos treinta años con respecto al sufragio y a la democracia en el ámbito local; [sin embargo] los indígenas todavía se hallan mal representados en todas las escalas del Estado y la judicatura. (Thorp y Paredes 2011: 92-93)

Evidenciar el componente de etnicidad² en la persistencia de la desigualdad es relevante, ya que cualquier dinámica de inclusión debe de ser monitoreada como parte de una política de

¹ Efraín Gonzales de Olarte menciona que el desafío para la democracia en el Perú es el crecimiento sin equidad, en donde “el problema del patrón de crecimiento peruano es la desigualdad inherente al modelo primario-exportador y de servicios que tenemos y a la forma como está organizada la sociedad y el Estado. Es decir, hay un problema distributivo-tecnológico y un problema institucional-político, que están en la base” (2008).

² El componente de etnicidad reproduce conceptos previos para sostener un mismo proceso de exclusión: “cuando se hizo científicamente insostenible la noción de raza para los humanos, se recurrió a la de cultura. Cuando, a su vez, esta noción resultó inoperante, surgió la de etnicidad. Los términos cambian, pero el proceso de división y exclusión del identificado como otro, es el mismo” (Bruce 2007: 37).

desarrollo responsable y focalizada mediante acciones específicas en contextos particulares. Atender desde las políticas sociales las identidades de las comunidades, representa una tarea compleja, pues las percepciones que se tienen provienen desde distintos grados de subjetividad y objetividad, siendo incluso divergentes entre sí. Asimismo, el componente étnico mantiene su presencia dentro y entre las instituciones, siendo la discriminación y los prejuicios temas profundos y omnipresentes, haciendo de la desigualdad un elemento invulnerable al cambio. En este sentido, la primera gran traba que se presenta para cualquier proyecto basado en un modelo inclusivo es de carácter estructural.

Ahora bien, para entender la incrustación de esta forma de operar en el sistema, es necesario estudiarla bajo términos de interacciones dinámicas a lo largo del tiempo, resaltando la evolución e interacción de las instituciones con las estructuras socioeconómicas y geográficas que dan forma a la política y a las opciones y formas de vida de las poblaciones excluidas. Así, al hablar de los orígenes de la desigualdad en el Perú, es remontarse hasta la instauración de la Colonia en el siglo XVI, claro está que las desigualdades anteceden a ésta³, sin embargo para efectos de este estudio, se tomará como punto de partida las formas de constitución de las instituciones administradas por los españoles, así como la concentración en la costa y en Lima, con lo cual se determinaron aspectos fundamentales para la estructura política del país.

En principio, el *apartheid* colonial que intentó colocar de un lado a la república de españoles y del otro a la de los indios configuraron las desigualdades horizontales, así como las instituciones que las implantaron y condicionaron su reproducción. Fueron las políticas de control social y las movilizaciones de la mano de obra para la economía colonial las que generaron el desarrollo institucional mediante la creación de “reducciones”, las cuales reubicaban a la población indígena en aldeas con usufructo de la tierra para el cumplimiento de los pagos de mano de obra y tributo, además de la implantación de “normas éticas” por medio de sacerdotes católicos:

El objetivo del reasentamiento masivo y forzoso, era establecer el control estatal directo y facilitar la cristianización de la población nativa, al mismo tiempo que mejorar el cobro del tributo y la asignación de trabajadores. En palabras del virrey [Toledo], “la reducción de los indios a pueblos y doctrinas hace que sean más fáciles de manejar, de gobernar y de recibir preparación religiosa”. (Klarén 2008: 90)

Este desarraigo mediado por el trabajo forzado, representó una fuerte transformación cultural en la población indígena, mientras que el ordenamiento colonial se fortalecía mediante la asignación de un control extremo sobre el desarrollo económico a través de la esfera política. Este argumento es significativo para explicar las formas que posibilitarían posteriormente la formación del subdesarrollo peruano, a este punto, existen dos maneras de situarlo.

La primera, asume al desarrollo como una equivocada consecuencia de la apertura económica de las repúblicas al independizarse de España y Portugal, con lo cual se representa el principio económico del *laissez-faire*: “[...] esa apertura de sus economías a las fuerzas del mercado las habría hecho presas fáciles de la voracidad imperialista y originando las abismales desigualdades internas entre pobres y ricos” (De Soto 1987: 21); es decir, las sociedades se volvieron más dependientes e injustas debido a la adopción de dicha filosofía de liberalismo económico en sus Constituciones.

³ Precisamente, la invasión hispana había tenido éxito porque había aprovechado las “divisiones estructurales del mundo andino multiétnico, mediante una estrategia de divide y vencerás” (Klarén 2008: 87).

Por otro lado, la segunda manera de entender el subdesarrollo se sitúa más con lo mencionado en cuanto a la intervención del Estado como legado duradero de un Estado neo-mercantilista y patrimonial, en donde impera la excesiva regulación, intervención y control de la economía. Hernando de Soto en *“El Otro Sendero”*, menciona cómo el Estado burocrático y reglamentista antepuso el principio de la redistribución al de la producción de la riqueza, favoreciendo a una pequeña minoría y privando a los pobres de esa libertad económica teórica y funcional al modelo de Estado:

El Estado no fue, en nuestros países, expresión de colectividad. Se confundió con el gobierno de turno y éste, liberal o conservador, democrático o tiránico actuó generalmente en orden económico de acuerdo al rígido patrón mercantilista. Es decir, legislando y reglamentando a favor de pequeños grupos de presión y en contra de los intereses de las grandes mayorías a las que el sistema marginaba o permitía apenas disfrutar migajas de la legalidad. El nombre de los individuos y las empresas privilegiadas solía cambiar con las mudanzas gubernamentales, pero el sistema se mantenía y se confirmaba de gobierno en gobierno, concediendo siempre a una pequeña minoría no sólo la riqueza sino también el derecho a la riqueza. (1987: 22)

El mercantilismo aquí descrito se apoya en un método de producción de leyes y normas legales que hace injuria de las prácticas democráticas. Es por ello que los orígenes de la desigualdad estructural desde las instituciones políticas tienen su punto en este periodo de la historia. La dominación colonial fue la fuente de un paradigma que luego sería prolongado en la República, la cual hereda y consolida una estructura invariable que llega hasta nuestros días.

2. La desigualdad social a través de los mecanismos políticos del Perú Republicano: los excluidos de hoy, los excluidos de siempre

Uno de los factores relevantes para este estudio, es el grado de gobernabilidad con el que cuenta el gobierno actual para hacer frente a las demandas ciudadanas a través la capacidad administrativa del sector público, adecuándose a una realidad determinada por diversos procesos a lo largo de su historia. Partir de otro tipo de condiciones que no sea la propia, imposibilita lograr las metas establecidas; desde este punto de vista, la gobernabilidad no solo atañe a las condiciones estructurales y sistémicas, sino que involucra además a las instituciones y los actores que la conforman el gobierno, la ciudadanía y la sociedad civil. Es por ello, que un análisis que revele las condiciones sociopolíticas por las cuales se han visto confrontadas dichas estructuras, cobra importancia para los planteamientos políticos de inclusión integral que, precisamente, intentan actuar sobre un problema ya establecido, pero que muchas veces se deja de lado por lo enraizado y complejo de su situación. A continuación, se analizarán alguno de esos procesos y mecanismos.

Para 1824, el Perú se independiza del dominio español en la Batalla de Ayacucho, no sin antes haber pasado por distintos momentos claves para su liberación. En principio, es necesario recordar que ésta no fue solicitada, sino que formó parte de un proceso de emancipación en toda la región, en este sentido, “fue más concedida que ganada” (Klarén 2008:160). Claro está que durante todo el proceso de instauración de la Colonia, fueron diversas las oleadas de rebelión en la población, previas al advenimiento de independencia, ello debido al malestar producido por el aumento de explotación, así como la fragmentación de grandes poblaciones indígena a nivel local⁴. La fragmentación en la población se mantuvo incluso hasta la llegada de los movimientos libertadores en Perú, la participación popular en el movimiento de la independencia se dio para ambos ejércitos, si bien ya no bajo líneas claras de identidad étnica, sí se ejercía constantemente luchas de poder que involucraron a diversos estratos sociales y grupos étnicos a nivel local, teniendo las características de una guerra civil. Si bien es cierto que estos procesos se desarrollaron dentro de un aparente estado caótico, los caudillos evidenciaron de una manera más o menos evidente los desacuerdos entre la relación de Estado y sociedad:

En general, los conservadores proponían un estado centralizado fuerte, políticas comerciales proteccionistas y el mantenimiento de la configuración corporativa de la sociedad. Eran anti-extranjeros, cayendo a menudo en la xenofobia al mismo tiempo que criticaban la inclinación liberal a la importación de ideas e ideologías extranjeras. Por otro lado, los liberales favorecían un Estado menos centralizado y a menudo federal, el recorte de los poderes del ejecutivo, el comercio libre y la restricción de los derechos corporativos, y que ocasionalmente eran anticlericales. (Klarén 2008: 178-179)

Pese a ello, ninguno de los bandos propuso un cambio drástico en las naciones post independentistas, la población indígena no tendría un cambio sustancial en sus condiciones de

⁴ Fueron tres las oleadas o “coyunturas” rebeldes: 1726-1737, 1751-1756, y luego los importantes acontecimientos ocurridos a partir de 1777 y que culminaron con la Gran Rebelión de 1780-1781, que tuvo sus puntos focales en el Cuzco y en La Paz. [Están relacionadas] las olas de rebeldía y el incremento en la explotación, esto es que la imposición de desigualdades horizontales causaba los conflictos violentos. Estas desigualdades incluían factores culturales: la falta de respeto por las tradiciones y las indignidades impuestas. (Thorp y Paredes 2011: 122)

subordinación colonial, ya que ambas coaliciones compartían la ideal soberana aristocrática: jerárquica, racista y elitista en la organización social.

Ahora bien, años posteriores a estas revueltas, se establece Lima como capital y centro clave del poder de la nueva República, sin embargo, ésta tuvo que enfrentar una fuerte contradicción que la subyacía y que se manifestaba en las diversas Constituciones, ya que, cuando se dieron los movimientos libertadores en la región, el discurso que respaldaba las ideas revolucionarias de la soberanía popular, estaba arraigado al de la Ilustración europea del siglo XVIII: principios liberales de democracia, ciudadanía, propiedad privada y derechos y garantías individuales. La noción de soberanía popular no correspondía con la realidad sociopolítica de tres siglos de dominación colonial. Más aún, la nación imaginada por los criollos dejó de lado a la mayoría indígena y mantuvo hasta cierto tiempo después características coloniales: “una sociedad altamente estratificada, jerárquica y sumamente desigual, creada sobre diferencias fundamentales entre sus pobladores” (Klarén 2008: 175). Esta contradicción en el discurso, generaría que el Estado se vea debilitado por el conflicto no resuelto entre dos paradigmas contrapuestos de legitimidad sociopolítica⁵.

La “herencia colonial” haría de esta –y en palabras de Flores Galindo- una “República sin ciudadanos”, ya que por un lado existía un discurso oficial y legal, mientras que por el otro, se contradecía a partir de las prácticas cotidianas a nivel personal y de sus instituciones; era, entonces, “una ideología impresentable pero indispensable para el mantenimiento de un orden y una jerarquía con personas de categorías diferenciadas” (Bruce 2007: 39). No obstante, pese a la presión ejercida sobre la población indígena -durante el tiempo en el que el Perú se fue reconfigurando tanto en su estructura política como económica-, el desplazamiento de eje a la costa, representó una paradoja al permitir una continuidad en las estructuras sociales de la sierra. Estudios pioneros al respecto, han sugerido que la disminución significativa de la población posterior a la independencia, así como la pérdida de importancia de ciertas áreas urbanas, tendieron a reforzar los patrones indígenas de producción de intercambio, representando un periodo de renacimiento en la economía étnica andina de las comunidades como no se había visto desde el siglo XVI. Este florecimiento económico se debió en parte por las ferias andinas que sirvieron para facilitar el comercio intra-andino, pero también por la vinculación del sector indígena con la naciente economía exportadora de la lana (Klarén 2008: 185). De este modo, mientras la economía de la sierra resurgía, la élite mercantil urbana a nivel nacional atravesaba por un periodo deflacionario general de los precios que duró hasta mediados de siglo. El estudio de Gootenberg sugiere que este periodo de prolongada deflación tuvo un “efecto democratizador” general en la población, ya que el ingreso de la élite cayó mientras que el de la clase popular, entre jornaleros y agricultores de subsistencia en realidad subió, acortando así la distancia social (1991). Es por ello que el periodo de quiebra fiscal post-independentista llevó al proteccionismo y no al librecambismo, tal como la mayoría de estudios habían estado sugiriendo:

Se consideraba que los aranceles bajos aceleraban el comercio libre, y con ello también las importaciones, lo cual brindaría un flujo constante de recaudación aduanera al tesoro nacional. Al parecer, ocurrió lo contrario [...] los caudillos buscaban un financiamiento de emergencia en forma de préstamos y bonos fiscales de la élite mercantil para cubrir el déficit inmediato. [...] puesto que los comerciantes y monopolistas de Lima se oponían drásticamente a la apertura de la economía a los comerciantes extranjeros, se creó un fuerte lobby a favor de una economía política proteccionista antes que liberal. (Klarén 2008: 187)

⁵ Del mismo modo que la Corona inventó dos repúblicas (o naciones) distintas en la configuración de la sociedad colonial, los constructores criollos de la Independencia procedieron a inventar y privilegiar la idea de una única nación peruana influenciada por la Ilustración.

Esta política nacionalista-proteccionista posibilitó que en este medio postcolonial, contradictorio y fracturado, las tendencias centrífugas inherentes al Perú resurgieran con fuerza, haciendo que por un lado el poder se vayan centralizado en Lima y que, por el otro, se disperse en el campo –dada la decadencia de la élite indígena y sus formas internas de gobierno–, haciendo que se institucionalice el gamonalismo a través de una “red vagamente conectada y a menudo conflictiva de hacendados señoriales (gamonales) en asociación de terratenientes más grandes (latifundistas)” (2008: 177). No hubo fuerza modernizadora que cuestionase el rol de estos actores como “intermediarios” entre el Estado y la población indígena; ellos monopolizaban el acceso al poder, los privilegios y las oportunidades del campesinado a través de mecanismos sociopolíticos que los cooptaban, posibilitando además que se ejerza un control político de facto sobre extensas áreas de terreno, así como el dominio de la fuerza laboral servil. Su presencia aumentó incluso más luego de la ocupación de tropas chilenas en la costa y sierra central del país en la Guerra del Pacífico, librada entre 1879 y 1883; esto se debe a que se desencadenaron movimientos indígenas en defensa del país (Mallon 1987), pero que para la élite mestiza/blanca dicha autonomía indígena significaba un mayor peligro que Chile. El resultado político fue un nuevo enlazamiento con las élites regionales como medios a través del cual se controlaba al campesinado, consolidando así la institución del gamonalismo.

A partir de este panorama puede verse dos líneas cruciales importantes para la evolución institucional de la carga de una doble desigualdad. Por un lado, una que evidenciaba que el país podría valerse sin la sierra, por otro lado, la idea de que el gamonal es el amo de los indios. Es así que el periodo del Perú Republicano se asemejaba más a un orden feudal dado el mosaico de sociedades agrarias regionales establecidas y lo centralizado de su poder político.

Retomando el tema de las crisis post-independentista, sucedió que la recuperación deflacionaria llegaría en su totalidad debido al “boom del guano”. Para entonces esta oportunidad trajo consigo un desplazamiento fundamental en la política económica: de un régimen de corte nacionalista-proteccionista hacia uno más abierto y liberal. Es por ello que tanto el capital y la mano de obra para la extracción eran de origen extranjero, por lo cual no se necesitó mano de obra del interior del país ni procesamiento local.

Ahora bien, las rentas fiscales hicieron que el poder se consolide gradualmente en la capital, “[colocando] al resto de la nación bajo la influencia de sus centralizadoras fuerzas armadas y burocracia” (Larson 2004: 151). La formación de la plutocracia en la era del guano sirvió para acrecentar el poder económico y político de Lima y la costa; lo que se generó fue una profunda división de larga duración entre la costa “modernizada” y la sierra económicamente atrasada. Posibilitó, además, que se genere una nueva base sociopolítica dada las alianzas establecidas con los intereses extranjeros: “al igual que el proteccionismo de antes, el elitista comercio libre peruano giraba mayormente en torno a una relación simbiótica entre las élites del capital y el tesoro central, ahora convertido en un *ménage a trois* con su bienvenida seducción de los financistas extranjeros” (Gootenberg 1991). Estos cambios posibilitaron el triunfo del estado liberal hasta este periodo, por lo cual el patrón de crecimiento que habría de permanecer hasta alrededor de 1960 se fue configurando sobre las bases del centralismo del poder de Lima y la costa, sin la necesidad de modernizar la sierra ni la selva; del mismo modo, el dominio del poder estatal en la sierra de parte del gamonalismo fue importante para dar forma a las instituciones estatales sobre las cuales se erigieron otras instituciones como las políticas públicas, generando incapacidad estatal.

La forma ajena y desestructurada de entender el desarrollo condujo a las instituciones hacia un legado con falta de capacidad y con poca autoridad para promover cambios estructurales. El patrón de crecimiento, gestionado por el Estado de una manera adecuada, pudo haber

conducido a un desarrollo de la población indígena, sin embargo, ante lo profundo de las normas de discriminación y del paternalismo instauradas desde la base fundacional del orden estatal, la desigualdad se fue ampliando a través de las dinámicas económicas y políticas interregionales, mientras que la población indígena sufría mucho más⁶.

Para el periodo de 1890 y 1960, la evolución de exportaciones de materias primas significó un auge para la oligarquía mediante las políticas, las estructuras y las prácticas clientelistas que la favorecían y beneficiaban de dicha expansión, mientras la población indígena seguía siendo sometida; a pesar de que la lana y el caucho fueron elementos de crecimiento no costero, éstos fueron finalmente excluyentes debido a la competencia por tierra y mano de obra:

PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN 1890-1960
(Porcentaje de las exportaciones totales)

AÑO	PLATA	COBRE	PLOMO Y ZINC	HIDROCARBUROS	AZÚCAR Y ALGODÓN	LANA	CAUCHO
1890	33	1	0	0	37	15	13
1900	22	18	0	0	39	7	13
1910	10	18	0	2	34	7	18
1920	5	7	0	5	72	2	1
1930	4	10	7	30	29	3	0
1940	10	19	3	25	28	5	0
1950	4	5	11	13	51	4	0
1960	5	21	9	4	28	2	0

Fuente: Thorp, Rosemary y Geoffrey Bertram. "Perú, 1980-1977: Growth and Policy in an Open Economy". 1978.

El modelo de exportación de materias primarias tuvo un ligero desajuste para 1930 debido a la Gran Depresión de 1929, aunque en el Perú tuvo menos impacto en comparación con otros países de Latinoamérica. De ahí en adelante los elementos que impulsaron mayor crecimiento (petróleo, algodón, azúcar y harina de pescado) tuvieron una fuerte presencia en la costa; a este punto, la minería generó un efecto singular en las poblaciones locales:

La necesidad de mano de obra cayó, los equipos eran comprados en el extranjero y la infraestructura en general ya existía a comienzos del siglo. Se construyeron entonces vías de acceso: carreteras diseñadas para llevar los productos mineros a la costa y no para desarrollar la sierra. (Thorp y Paredes 2011: 141-142)

En este sentido, persistió la continuidad antes que el cambio a favor de la integración de las regiones más allá de una Lima que centralizaba cada vez más el poder del país.

Ahora bien, entender el periodo hasta 1960 cobra relevancia en este estudio, dada la aparente falta de interés de los críticos del proteccionismo post-1960 en analizar las razones que dieron forma al liberalismo pre-1960, pero no solo eso, sino también en analizar cómo dichas políticas post-1960 pueden ser consideradas como una reacción a las limitaciones del modelo

⁶ Otros estudios sugieren que el retorno al status quo bajo el republicanismo fue dañino externamente para la población indígena, pero que en realidad las políticas económicas y sociales tuvieron un efecto contrario. Los circuitos y la autonomía indígena fueron mejores y, en general, sirvió para revivir las costumbres andinas; y que recién con la expansión capitalista la población indígena vuelve a tener presiones externas.

liberal estudiado hasta el momento. Según Jorge Ragas, estas limitaciones conciernen a diversos factores como un bajo nivel arancelario y ausencia de controles cambiarios; una industria pequeña y en gran medida ligada al sector exportador; una economía más abierta al comercio exterior que la economía latinoamericana promedio; y, por último un sector público pequeño y poco sofisticado (1993: 2). A este punto, cabe añadir los procesos cambiantes del Estado y la manera en la que se manifestaba la exclusión política, la cual limitó los derechos ciudadanos de un gran grupo poblacional mientras que el poder y la forma de hacer política se concentraba en una pequeña élite.

Durante el gobierno de Nicolás de Piérola, el Perú experimentó un periodo de progreso económico y estabilidad política, a pesar de que siguieron las formas de gobierno autocrático, paternalista y, ciertamente, nada democráticas. Fue la enmienda constitucional de 1890 la que estipuló que los varones debían saber leer y escribir para votar, la cual fue confirmada por el Congreso mediante la Ley de Reforma Electoral de 1896: “Ejercen el derecho de sufragio los peruanos mayores de veintiún años o casados que no hayan llegado a esa edad, que sepan leer y escribir y estén inscritos en el Registro Cívico de su domicilio”. Esta medida excluía a un amplio sector de la población de toda participación, negándoles ser ciudadanos de una sociedad “moderna”.

La coalición cívico-democrática liderada por Piérola, posibilitó que el mercado electoral sea estrecho a través de la exclusión étnica de la ciudadanía y legitimada mediante la creación de la Junta Electoral Nacional. La comisión del senado que posibilitó esta ley, favoreció el surgimiento del gobierno oligárquico y que la mayoría de los habitantes de la sierra perdiera formalmente sus derechos ciudadanos. Sumada a esta medida, el modelo de crecimiento económico concentró las actividades en la costa, por lo cual una de las causas y consecuencias de toda esta presión política y económica fue los flujos migratorios de la sierra hacia la costa. Y como las personas más educadas y con visión empresarial eran las que tendían a emigrar, este proceso tuvo importantes consecuencias en el liderazgo de la sierra, ya que eventualmente se pudo haber desarrollado y visto fortalecidas las voces políticas regionales que cuestionasen el modelo de desarrollo de la época.

Al no integrar a las clases bajas dentro del proceso político, el nuevo estado moderno que se consolidó fue reconstruyendo las relaciones jerárquicas de autoridad y las prácticas clientelares; el *modus vivendi* del Estado siguió siendo de exclusión antes que negociación e incorporación. El discurso oficial “otrizó” a las clases subalternas y sus aspiraciones de justicia, y una mayor participación política, las cuales se diluyeron rápidamente. Por todo ello, el periodo establecido entre 1896 y 1931⁷, fue marcadamente irregular en cuanto al sistema electoral que llevó al desprestigio de los comicios y de las credenciales realizadas por las cámaras. Del mismo modo, caló profundamente en las instituciones electorales y la impronta dejada se veía reflejada incluso mucho después; no en vano recién para 1978 se les devolvió el derecho a voto a la población indígena mediante la conformación de la Asamblea Constituyente⁸. Lo que se aprecia entonces es que el Perú de finales del siglo XIX no cumple con el proceso continuo de expansión del derecho de sus ciudadanos a sufragar y a elegir a sus autoridades, tal como sí se venía haciendo en otros casos de América Latina durante la época.

⁷ Abarca desde la “República Aristocrática” hasta la culminación del oncenio de Leguía.

⁸ A partir de la segunda mitad del siglo XX, bajo el impulso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y de las nuevas ideas en torno a la igualdad de derechos y deberes de las personas de ambos sexos, se reconoce a las mujeres el goce pleno de derecho al sufragio y a participar como candidatas en los procesos electorales (CONGRESO DE LA REPÚBLICA); pero más allá de esta iniciativa, no hubo otras de igual envergadura hasta la promulgación de la Constitución de 1979.

La evolución del Estado en el proceso que tiene, por un lado, el factor del patrón exportador y, por el otro, a la restricción de gran parte de la población de derecho al voto, obvió la necesidad de contar con un modelo de Estado desarrollista que conservara el orden frente a la rápida expansión del empresariado. Por esta razón, “para la década del sesenta, las instituciones subyacentes necesarias para enmarcar y respalda una floreciente economía moderna eran débiles, si es que existían” (Thorp y Paredes 2011: 145). Efecto de ello fue la abundante demanda en exportaciones primarias, por lo cual no se veía necesario optar por una economía basada en el proteccionismo; esto generó, entre otras consecuencias, que el periodo entre 1920 y 1960 fuese un continuo descuido de la sierra a través de propuestas políticas, salvo la voluntad del gobierno civilista en brindar acceso a la población indígena a través de mecanismos “civilizadores” como la educación. A este punto, los programas sociales promovidos por el Estado durante las tres primeras décadas del crecimiento basado en exportaciones, tuvieron un efecto de asimilación de los pueblos indígenas, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL POR PRINCIPALES SECTORES (1900-1960)
(Participación porcentual)

AÑO	EDUCACIÓN	SALUD	FOMENTO Y OBRAS PÚBLICAS	AGRICULTURA	FUERZAS ARMADAS	GOBIERNO Y POLICÍA	HACIENDA Y COMERCIO	OTROS
1900	1.2	s.d.	3.0	3.0	25.4	21.1	27.8	18.4
1910	8.0	0.0	6.1	6.1	20.5	19.4	15.6	30.4
1920	8.1	1.2	8.3	8.3	15.8	12.4	34.3	19.5
1930	7.6	1.7	6.5	6.5	17.3	15.7	38.9	11.9
1940	10.8	3.7	4.5	4.5	22.7	20.3	26.7	10.6
1950	14.1	4.1	4.6	4.6	22.6	16.3	24.1	12.4
1960	26.0	4.1	3.2	3.2	21.6	18.6	16.1	7.3

Fuente: Balanza y Cuenta General de la República
(Archivo General de la Nación)

Al no haber un adecuado cambio institucional en la sierra, las políticas educativas eran más bien intencionadas, pero ineficaces en la práctica. Esto puede explicarse, dada la pasividad en el cuestionamiento hacia las estructuras institucionales que distorsionaban dichos incentivos – tal como lo fue el gamonalismo, el cual se analizó anteriormente- pero que, durante todo el tiempo en que Lima y la costa estuvieron en auge, se fue fortaleciendo y enraizando sus bases así como las formas de operar. Es por ello que para 1960, el interior del país siguió presentando altos índices de analfabetismo⁹.

Para efectos de este estudio, es necesario detenernos brevemente en el rol que tuvo la conformación del sistema educativo en este periodo, así como los diversos discursos liberales en torno a la participación indígena en la nación a principios del siglo XX. En efecto, según los trabajos de Brooke Larson, existe un fuerte componente étnico-racial en la conformación de los programas de alfabetización:

Por un lado, se propone un ambicioso programa para integrar a la población campesina, promover el mestizaje, el blanqueamiento y el mejoramiento racial, y, por otro lado, surgen temores ante la degeneración que dicho mestizaje podría causar y se instaura un discurso que

⁹ Según el censo de 1961, la tasa de analfabetismo en el Perú era de 50.8% en la Sierra norte y central, 61.8% en la Sierra sur y 39.3% en la Selva, frente al 10.5% de Lima

privilegia la pureza racial y la necesidad de preservar al indio en su “estado natural”, y ofrecerle una educación manual, no letrada. Se buscaba, así, prevenir su incursión en el espacio de la ciudad letrada. (2004)

Esta forma de operar representa un cinismo del Estado al mantener a una gran cantidad de la población en un estado precario de conocimiento y participación. Así, para Nelson Manrique la educación es un elemento clave para el mantenimiento del orden estamental que posibilita mantener vigente el mito de la inferioridad biológica: “los cholos son brutos, ociosos, ignorantes, etc.” (1992, 1999, 2009). Este tratamiento en las formas que intentan explicar cómo la calidad educativa en el país ha funcionado como un elemento coercitivo de la población indígena, así como de su participación política a través de la organización y representación con líderes locales, ha tenido una fuerte discusión por críticos peruanos actuales, en donde se intenta cuestionar los rasgos de una sociedad desigual que sigue teniendo fuertes bases étnico-raciales y culturales.

Por un lado, Nelson Manrique asume la persistencia del racismo como un elemento invariable ante los procesos económicos y sociales, es decir, que las mentalidades no han cambiado en la misma medida que los procesos por los cuales nos hemos visto determinados. Por su parte, Martin Tanaka argumenta que el cambio de mentalidades antecedió a los cambios en dichos procesos, para ello, hubo una carga contestataria de la población indígena a través de procesos migratorios –como el llevado a cabo en la década de 1940-; él menciona que ante la falta de herramientas o empoderamiento que permitan hacer valer sus derechos, la práctica discriminatoria continuará (Ames 2010: 239). Sin embargo –y según la teoría althusseriana detallada en un principio del ensayo-, se ha determinado que incluso cuando la población subyugada elabora mecanismos para contestar y hacer frente a la discriminación y el racismo, lo hacen de forma que reproduce, a su vez, las jerarquías y los discursos discriminatorios enraizados estructuralmente desde el Estado y sus instituciones.

3. Apuntes prospectivos para una ciudadanía inclusiva de la diversidad cultural

Tal como se mencionó al inicio de esta investigación, el objetivo de este análisis de carácter histórico-social fue mostrar las condiciones de la desigualdad en el Perú, condiciones que en vez de haber sido superadas, muchas veces quedaron relegadas a un nivel subjetivo, haciendo que la ideología en la cual asienta sus bases, siga operativa como fundamento invisible. Fueron las diferencias categóricas las que han facilitado las primeras bases de la desigualdad de derechos y obligaciones. Sinesio López hace un apunte al respecto cuando menciona que en los regímenes políticos occidentales, dichas diferencias categóricas provenían de parte de la nobleza, de la religión, el género, la raza y la propiedad privada; sin embargo, en otros lugares (como en el Perú) ha sido la etnicidad y el parentesco los que han producido un efecto similar (2012: 304).

Si bien hubo un punto de partida desde la instauración de la colonia, el modelo por el cual las maneras de concebir al *otro* se fueron fortaleciendo a lo largo del periodo examinado, corresponde más a una crítica de carácter étnico-racial, dada la particularidad de la sociedad multicultural en la que vivimos. La población aquí descrita como “excluida”, no solo ha tenido que enfrentar diversas trabas a lo largo de la historia, sino que se les impuso de manera categórica una expulsión del tiempo, una temporalidad congelada y anclada a un pasado que no ha sido saldado ni resignificado, dice así Kancyper:

La perspectiva del porvenir se halla invadida por la reivindicación de un pasado “injusto”, del que se aferra el sujeto resentido para legalizar ante sí mismo y ante los demás la posición de una inocente víctima privilegiada, maltratado por un objeto y/o una situación que ha injuriado su sentimiento de sí, con la memoria de un dolor que no cesa. Es un dolor particular de humillaciones inasimilables que no ha desahogado suficientemente su furia. Dolor y furia, siempre vigentes, congelan el fluir temporal [...] El sujeto resentido no permanece anclado en la temporalidad, sino amarrado a un pasado cuyas cuentas aún no ha saldado. (1992: 34-35)

Ahora bien, cuando pensamos en las instituciones que han legitimado este discurso -así como su reproducción en distintos ámbitos- remitimos al argumento de la teoría althusseriana de la ideología, en donde el racismo y las formas de exclusión presentadas en este análisis funcionan como un mecanismo fundamental de control, asignándoles una ubicación nuclear en el sostenimiento de un modelo de país: “en un orden estamental se supone que una persona nace en una condición y debe morir en la misma condición. A diferencia de lo que sucede en un orden moderno, un orden democrático, está excluida la movilidad social” (Manrique 2006: 177). En este sentido, la persona interioriza el discurso como algo natural, pero no solo eso, sino que al ser de orden estatal, el malestar que se genera abarca todo el espectro cultural. No es casualidad, entonces, que uno de los sentimientos que ha sido transversal (y al mismo tiempo traba) en la historia social del proceso de desarrollo democrático en el país ha sido la de injusticia, que tiene relación con todas las formas de desigualdad descritas. Es, entonces, el racismo la variante más dolorosa de la exclusión, en la medida que constituye una justificación ideológica:

[El racismo] produce las peores injurias narcisísticas [*sic*], en la medida que opera no como el producto de unas determinadas relaciones con la generación de la riqueza, sino que, al lado de estas, constituye una justificación ideológica –de las que puede luego independizarse para continuar con su trabajo lacerante y denigratorio “por su cuenta”- para la perpetuación de ese *status quo* en donde la distribución de los bienes coincide con unas categorías estamentales que, a su vez, corren parejas con una clasificación racial, étnica o cultural que la “legítima” y “naturaliza”. (Bruce 2007:29)

A este punto, la ideología presenta una función cohesiva en la medida que ésta representa una relación imaginaria entre individuos con sus condiciones reales de existencia, dándose sin violencia o coerción, sino como parte inherente al individuo. Este discurso “legitimado” y “naturalizado” ha venido operando algunas veces de manera aparente y otras de modo subrepticio y asolapado dentro de las gestiones de un modelo de cambio, tal como se ha estudiado a lo largo del periodo republicano y que, sin lugar a dudas, se ha venido repitiendo hasta nuestros días.

El proceso aquí descrito posibilita el debate actual en torno a las propuestas de inclusión generadas por un Estado que posee un carga histórica de exclusión y fracturas sociales que no han sido reconciliadas; y, en donde el proceso de constitución de la ciudadanía, la cohesión social y la democracia no ha sido continuo ni basado en proyectos que así lo hayan dispuesto. En la actualidad, en donde se evidencia los conflictos entre “mercado” y “democracia”, es necesario entender qué se entiende por “ciudadanía” y quiénes la conforman dentro del modelo de Estado vigente. “Entender” significa cuestionar no solo las iniciativas inclusivas actuales, sino comprender el horizonte en el cual nos hemos visto inmersos y por el cual no se ha llegado a concretar fehacientemente un proyecto que vaya más allá de la adecuación con el ordenamiento de los derechos civiles, políticos y sociales, los cuales representan etapas dentro de la formación de la ciudadanía, sin ser fines en sí mismos.

A este punto, es importante rescatar el aporte del sociólogo inglés, Thomas Marshall en “*Class, Citizenship and Social Development*”, en donde plasma la teoría moderna de ciudadanía al explicar su formación, teniendo en cuenta las nuevas formas de exclusión generadas por la lógica del neoliberalismo¹⁰:

Marshall analizó los derechos civiles, políticos y sociales como componentes de la ciudadanía; se decía que solo existe ciudadanía plena cuando se tienen los tres tipos de derechos y que éstos no dependen de la clase social a la cual uno pertenece. Argumentó que durante del siglo XVIII al XX las desigualdades de clase de la sociedad capitalista estuvieron en armonía con los derechos de la ciudadanía, ya que dichos derechos fueron necesarios para mantener una forma particular de desigualdad, en donde los derechos ciudadanos en esa época eran los derechos civiles que eran indispensables para la economía competitiva de mercado (López 2012: 89).

Este modelo teórico asume la secuencia de desarrollo de la ciudadanía como si los derechos fuesen estables y dados por sentado. Es cierto que el análisis planteado corresponde con la sociedad británica de la época, pero cuando pensamos en sociedades multiculturales contemporáneas como la nuestra apreciamos que no existe una correspondencia adecuada con el modelo de ciudadanía planteado y menos aún luego de analizar el trasfondo histórico y lleno de conflictos que posibilitaron sus desigualdades. Pese a ello, su visión teórica sugerente de “Estado” es importante para entender la gran cantidad de movimientos sociales que expresan sus reivindicaciones mediante el lenguaje del reconocimiento; en este sentido, se busca constituir un modelo de Estado capaz de estructurarse bajo una coraza institucional densa y capaz de actuar como filtro de las desigualdades sociales.

Ahora bien, su propuesta cobra relevancia en la actualidad pues las abstracciones en torno al concepto de ciudadanía que planteó pueden ser pertinentes para la creación y desarrollo de estructuras de oportunidades ciudadanas en el mismo terreno que el capitalismo, algo similar a lo que propone el Enfoque de Desarrollo Humano en la actualidad, aunque cabría considerar las características particulares de las dinámicas sociales que influyen en la reconciliación y el

¹⁰ Este ensayo no pretende detallar a profundidad las propuestas de la teoría marshalliana, pero sí especificará su importancia dentro del análisis planteado en este ensayo.

conflicto. A través de la investigación del Dr. Jean Eddy Saint Paul, enfatizamos el aporte contemporáneo de la teoría de Marshall como una que permite evaluar la salud democrática de los regímenes políticos actuales a través del debate teórico y metodológico en torno al concepto de ciudadanía:

[...] es imprescindible regresar a Marshall porque, por una parte, las tradiciones más importantes de la ciudadanía toman en cuenta la relevancia estratégica del Estado y por la otra, las instituciones más sobresalientes en el estudio contemporáneo de la ciudadanía, como es el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) [...] son de la creencia que las democracias contemporáneas no pueden ser consolidadas si de antemano no se cuentan con aparatos estatales que descansan sobre complejos institucionales eficaces, es decir, capaces de implementar sus normas. (2011: 18)

Desde esta lógica se advierte, entonces, una postura similar a la que propone Amartya Sen, en donde es necesario superar las condiciones de extrema pobreza y las desigualdades sociales estructurales antes de consolidar la democracia. Sin embargo, se puede afirmar, luego de todo lo analizado que, en el Perú la democracia fue anterior al desarrollo de los derechos civiles.

Evidenciar el componente de etnicidad en la persistencia de la desigualdad es relevante, ya que cualquier dinámica de inclusión debe responder a su contexto, en este caso, hablamos de una sociedad multicultural, por lo que las políticas sociales deben atender las identidades culturales de las comunidades. Es evidente que resulta una tarea compleja dada las percepciones divergentes que existe entre unos y otros, lo cual no quiere decir que es imposible hacer equivalentes funcionales entre las maneras de comprender y entender el mundo. Así, por ejemplo, en la lengua quechua no existe una expresión que traduzca el concepto de “derechos humanos”, sin embargo, ello no quiere decir que la cultural quechua no posea una concepción propia de dignidad humana; para este caso, lo que sucede es que el concepto no ha sido tematizado en el lenguaje de los derechos, por lo que habría que encontrar una noción andina que cumpla una función análoga a la de la occidental. Sin embargo, para lograr este resultado, será necesario primero penetrar empáticamente ambos universos culturales, lo cual se logrará si se va dejando de lado, paulatinamente el discurso oficial que determina la manera de construir nuestra sociedad.

Los saberes alternativos, aquellos que nos hablan de otras formas de pensar y hacer, deben de ser considerados dentro de un Plan Nacional para así frenar la *injusticia cultural* la cual se ha institucionalizado y nos ha involucrado simbólicamente mediante expresiones de menosprecio. Por ello, si retomamos la pregunta planteada al inicio de este ensayo sobre el proceso de desarrollo democrático en el Perú: *¿cómo promover en democracia una agenda de inclusión integral que tenga como horizonte una gestión socioeconómica con enfoque de equidad y capacidades políticas que impulsen cambios sustantivos?* Entendemos, luego de haber dado un acercamiento a la teoría moderna de ciudadanía y un repaso histórico social de la desigualdad, así como del balance contextual de nuestra sociedad multicultural, que ésta subsume como variable operacional a la democracia, pues “la democracia es una oportunidad favorable para el ejercicio de demandas sociales destinadas a la ejecución efectiva de los derechos ciudadanos” (Cotler 2004: 122).

Bajo esta premisa, es el Estado quien, en el marco de la construcción de regímenes democráticos, debe de diseñar estrategias y políticas públicas de cohesión social, ya que, tal como menciona Guillermo O’Donnell, no se puede lograr un mejoramiento sustancial en la ciudadanización sin tener a un Estado fuerte, capaz de actuar a la vez como actor, institución y representante (2004: 11-82). Sin embargo, luego de todo lo visto hasta el momento, se ha evidenciado el carácter asimétrico de las estructuras sociales, así como la persistencia de mentalidades y culturas de desigualdad que se han expresado en los mecanismos de exclusión estudiados durante el periodo republicano, los cuales han repercutido en la forma de hacer

política dentro de las instituciones de un Estado debilitado por el conflicto no resuelto entre dos paradigmas contrapuestos de legitimidad sociopolítica.

Consideramos que el primer paso para resolver aquella pregunta transversal a esta investigación debe partir por cuestionar el rol del mercado para garantizar los derechos sociales a la ciudadanía –tal como lo hicieron los críticos que vieron limitado el modelo liberal en 1960- y lograr que el Estado tenga un papel más activo dentro de este cuestionamiento. Para ello, será necesario contar con condiciones institucionales que favorezcan el debate y reflexión en torno a las desigualdades, y esto será posible cuando exista también disposición real para contar con la participación de quienes fueron excluidos dentro de la esfera común de intereses de la ciudadanía¹¹.

Dicha participación corresponde a una relación entre desigualdad social y democracia, en donde largos periodos de vigencia de condiciones de democracia política y de distribución relativamente equitativa en una población diferenciada, termine por generar partidos políticos que representen a amplios sectores de ciudadanos menos favorecidos, dando la posibilidad que los no privilegiados se organicen y hagan oír sus voces, con lo cual se influiría a favor de que las políticas públicas redistributivas y una fuerte legislación pro-trabajador terminasen por disminuir la desigualdad (Remy 2011: 135). Es así que cualquier proyecto de inclusión integral debe estar sostenido, en principio, por un Estado que promueva la educación como un medio para conseguir igualdad de oportunidades, haciendo de esta una herramienta de movilidad social. Debe además acercar las instituciones al ciudadano para motivar la dinámica de reconocimiento mutuo entre el Estado y la sociedad, fortaleciendo además el sistema de representación política para una adecuada gestión de las demandas sociales.

Para la construcción de una sociedad más democrática que considere las particularidades de la población que la conforma y que pueda tener como horizonte una gestión socioeconómica basada en un enfoque de equidad, será necesario contar con un Estado que motive a los grupos políticos y económicos a trabajar en conjunto para reducir la desigualdad de condiciones y mejorar las oportunidades de acceso, dándoles un gran margen de libertad a los ciudadanos para poder desarrollarse y pasar de un estado de marginación y exclusión sociocultural a la inclusión, integración y cohesión social. Pero para ello, será necesario contar con una entidad burocrática-administrativa que sea eficiente y que cuestione el rol del sector privado y sus intereses, teniendo en cuenta qué tanto está “garantizando” los derechos sociales de la ciudadanía, sin olvidar lo fragmentada y diferenciada que es nuestra sociedad.

¹¹ La propuesta de trasfondo de Marshall conceptualizó el Estado como una entidad inteligente y comprometedor que buscaba asiduamente mecanismos para generar referencias estandarizadas y valores comunes dentro de la población; esta estrategia, permitía alcanzar la “igualdad de condiciones” de los individuos. Es decir, su planteamiento teórico da cuenta de un Estado que se ocupaba por la creación de una esfera común de ciudadanía y de la existencia de una comunidad de interés. (PRUD’HOMME 2000: 11)

Conclusiones

Al analizar la exclusión como cuestión histórica, se pudo evidenciar que los mecanismos políticos aquí descritos posibilitaron que la constitución de la sociedad civil del país produzca grandes transformaciones en la ontología social y en la subjetividad de las personas. Este análisis histórico-social de los procesos de exclusión en el desarrollo de la democracia del Perú, ha dado cuenta que el contexto tradicional no reconocía a individuos ni ciudadanos, sino que configuraba previamente los estatus con derechos y obligaciones, a la vez que estructuraba las relaciones sociales en ordenaciones permanentes, autoritarias y jerárquicas que obligaba a los subordinados a obedecer y a los superiores a protegerlos.

Dada esta premisa, el cambio social hacia el paradigma de la modernidad, en vez de hacer de dichos sujetos de la sociedad civil individuos que establecen relaciones sociales sin vínculos de dependencia, lo que ha mostrado es que los individuos no han adquirido una personalidad independiente, significando en muchos casos, una degradación del estatus que mantienen como *hombre*. Del mismo modo, se acrecentaron las bases de dependencia ante las políticas sociales generadas desde el Estado a aquellas poblaciones agobiadas desde hace siglos por la miseria. Estamos hablando entonces de un asunto de poder, derechos, libertades y postergación.

Según este estudio es posible argumentar que el desarrollo de la democracia en el Perú, así como el de ciudadanía, ha generado nuevas desigualdades a lo largo del periodo analizado, esto se debe en parte a los discursos contrapuestos instaurados por las élites y a las maneras en las que se han ido formando nuevas instituciones sobre dicha base, entre ellas las políticas públicas. Todo ello ha sido posible dado que en el Perú, los derechos políticos llegaron antes de que estuviesen desarrollados los derechos civiles, es por ello que desde la formación de la democracia liberal los individuos no han asumido su ciudadanía autónoma en el mercado y ante el Estado, ni se han visto como sujetos jurídicos de las relaciones económicas y comerciales. Este hecho posibilitó que la Ley aquí descrita, no guarde relación con el desarrollo de la sociedad, generando trabas en el acceso y mostrando su carácter ilegítimo dado las bases que la conforman.

En la actualidad, la invisibilización y exclusión de la población aquí descrita, reclama justicia por medio del lenguaje de la reivindicación y reconocimiento, dando cuenta de las profundas heridas morales y sociales que no cesan y se mantienen hasta hoy; pero aún hay más, dado que este proceso ha adquirido nuevos elementos. Si bien el factor étnico-racial se ha mantenido como referente, éste se ha hecho más complejo puesto que el problema de la pobreza extrema delimita el acceso a los derechos y a una justicia equitativa desde los marcos de referencia de la población indígena.

Es importante destacar el rol que el derecho tiene para éstas poblaciones dado que éste puede crear realidades a la vez que invisibiliza otras. Desde inicios de la República, ya se ha analizado cómo la exclusión, como mecanismo creado deliberadamente por quienes ejercen un poder establecido, ha sido la que ha impregnado el sentido de lo público, en la cual la identidad y cultura del indio no aparece, haciendo funcional una estructura social en la que los derechos y libertades no reflejan su condición. Es así que el indígena ha aparecido como una figura dentro y fuera de la historia en el desarrollo de la democracia peruana, como alguien de quien se da por sentado su existencia, pero de quien se conoce poco y del cual es preferible no conocer.

Si bien los gobiernos que precedieron no fueron responsables del inicio de la pobreza y la exclusión, sí son infractores de la resistencia a atenderlos, al desinterés y a la negligencia al

momento de atenderlos mediante el diseño de políticas públicas y leyes en aras de *su* desarrollo. Vivimos, pues, dentro de una sociedad plural que mantiene la exclusión como regla, pero la inclusión como principio; en donde los procesos que han devenido en derechos preferentes o especiales, así como la participación de espacios dentro de la categoría de “cupos”, evidencian una inclusión a regañadientes, un proceso inconcluso que actúa sobre el problema y no sobre las causas que la generaron. El panorama social actual da cuenta de estas buenas intenciones constitucionales y legislativas, pero mientras se mantengan dichas estructuras de postergación e invisibilidad, será complicada la integración a la democracia formal por medio de espacios de toma de decisiones basados en procesos deliberativos en igualdad de condiciones; y, mientras ello suceda, persistirá la desatención de las necesidades básicas, la escasa cobertura de servicios, así como la voluntad política que hace oídos sordos a los reclamos

El interés inicial de la deliberación pública y participativa, debe empezar en hacer notar todo tipo de perspectiva que haya limitado nuestra mirada durante tanto tiempo y haya sido obstáculo para que nuestras relaciones dialógicas se basen en el encuentro y el entendimiento y no en un monólogo coercitivo. El análisis en perspectiva histórica de la exclusión social posibilita que los hacedores de políticas públicas y leyes, así como funcionarios de empresas privadas y representantes de la sociedad civil, comprendan el panorama en el que nos encontramos para poder tener un mejor y justo acercamiento con aquellos a quienes han sido excluidos del proceso de democracia, con el fin de aprender de ellos y nutrirnos de las diversas cosmovisiones, epistemes o maneras de entender el mundo, dando sentido de unidad a nuestra dimensión social y colectiva; posibilitando, además, que el Estado establezca una relación dialógica con los ciudadanos, tendiendo puentes para el diálogo que permita que se incorporen, involucren y se manifiesten las diversas opiniones, todo ello basado en un modelo de democracia deliberativa. Consideramos que así, nuestra democracia creará las condiciones necesarias que garanticen, de manera sostenible, los derechos de una población diferenciada.

Finalmente, la construcción de nuevas formas de ciudadanía en una perspectiva que considere la multiculturalidad del contexto, supone el surgimiento de nuevos líderes políticos, ellos mismos interculturales basados en procesos dialógicos y conscientes de la necesidad de articular formas de organización y de comprensión de la realidad que se originen en un proceso dialógico entre diversos modos de acercarse al mundo y a los problemas de la vida. Precisamente, la interculturalidad presupone espacios de diálogos en busca de consensos desde las diferencias que puedan hacerse efectivos en espacios públicos y respaldados por políticas públicas. Sin embargo, una perspectiva de este tipo, no solo debe involucrar el plano del discurso y el *deber ser*, sino que también debe centrarse en los aspectos importantes de todo el espectro de la vida pública, de nuestras relaciones sociales cotidianas, encontrando maneras de luchar contra toda forma de discriminación y desigualdad, encontrando aquello que menciona Catherine Walsh: “un camino para pensar desde la diferencia a través de la descolonización, la construcción y constitución de una sociedad radicalmente distinta”, es decir, una forma real de democracia peruana.

Bibliografía

ALTHUSSER, Louis

1970 *Ideología y Aparatos Ideológicos del Estado*. Freud y Lacan. Buenos Aires: Nueva Visión.

AMES, Patricia

2010 “El capital activos de los comerciantes ambulantes: un análisis cualitativo de sus redes sociales” en REDES, *Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, vol. 2, n°3.

BRUCE, Jorge

2007 *Nos Habíamos Choleado Tanto: psicoanálisis y racismo*. Lima: USMP.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

2013 *Historia del Congreso*. Lima. Consulta: 29 de noviembre de 2013. <<http://www.congreso.gob.pe/accesible/plantilla01.aspx?ac=1&ub=26&mm=>>

COTLER, Julio

2004 “La nacionalización y democratización del Estado, la política y la sociedad” en PNUD. *La democracia en América Latina. El debate conceptual sobre la democracia*. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

DE ALTHAUS, Jaime

2011 *La Promesa de la Democracia. Marchas y contramarchas del sistema político en el Perú*. Lima: Editorial Planeta.

DE LA CADENA, Marisol

2004 *Indígenas mestizos: raza y cultura en el Cusco*. Lima: IEP.

DE SOTO, Hernando

1987 *El Otro Sendero*. Lima: Instituto Libertad y Democracia.

FRASER, Nancy y Linda GORDON

1994 “Civil Citizenship against Social Citizenship?” en Van Steenberg, Bart. *The Condition of Citizenship*. Londres: Sage Publication.

GONZALES DE OLARTE, Efraín

2008 “Crecimiento sin equidad: un desafío para la democracia en el Perú” en *Economía Peruana*. Lima, abril. Consulta: 03 de noviembre de 2013. <<http://blog.pucp.edu.pe/item/22367/crecimiento-sin-equidad-un-desafio-para-la-democracia-en-el-peru>>

GOOTENBERG, Paul

1991 *Between Silver and Guano: Commercial Policy and the State in Post-Independence Peru*. Princenton: Princenton University Press.

HUNTINGTON, Samuel

1972 *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*. Buenos Aires: Paidós.

KANCYPER, Luis

1992 *Resentimiento y Remordimiento: estudio psicoanalítico*. Buenos Aires: Paidós.

KLARÉN, Peter

2008 *Nación y Sociedad en la Historia del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

LATINOBARÓMETRO

2011 *Informe de Prensa Latinobarómetro 1995-2011, Perú*. Corporación Latinobarómetro.

LARSON, Brooke

2004 *Trials of Nation Making: Liberalism, Race, and Ethnicity in the Andes, 1810-1910*. Londres: Cambridge University Press.

LÓPEZ, Sinesio

2012 *La Desigualdad Económica y la Política: aproximaciones conceptuales*. Lima: PUCP.

MALLON, Florencia

1987 “Nationalist and Anti-State Coalitions in the War of die Pacific: Junín and Cajamarca, 1879-1902” en Stern (ed.) *Resistance, Rebellion and Conscousness*.

1995 *Peasant and Nation: The Making of Postcolonial Mexico and Peru*. University of California Press.

MANRIQUE, Nelson

- 1992 *Cristianos y musulmanes. El imaginario colonial del descubrimiento de América.* Márgenes n°9.
- 1999 “Algunas reflexiones sobre el colonialismo, el racismo y la cuestión nacional” en *La Piel y la Pluma: escritos sobre literatura, etnicidad y racismo.* Lima: Casa Sur.
- 2006 “Etnicidad, Ciudadanía y Representación Política” en *Para Cruzar el Umbral: acciones y reflexiones para la construcción de la paz y la democracia en el Perú, 2005-2006.* Lima: IDEHPUCP.
- 2009 “Rezagos de una monarquía” en *OXFAM Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú 2008-2009.* Lima: OXFAM.

MARSHALL, Thomas

- 1976 “Citizenship and Social Class” en Marshall, Thomas. *Class, Citizenship and Social Development.* Londres: Greenwood Press.

NUGENT, Guillermo

- 1992 *El Laberinto de la Choledad.* Lima: Fundación Friedrich Ebert.

O'DONNELL, Guillermo

- 2004 *Acerca del Estado en América Latina: diez tesis para discusión.* Santiago de Chile: PNUD.

PAPED-PNUD

- 2012 *Perú: la oportunidad de un nuevo ciclo de desarrollo.* Colección Informes Nacionales de Prospectiva Política.

PRUD'HOMME, Jean François (comp.)

- 2000 *Demócratas, liberales y republicanos.* México: El colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.

RAGAS, Jorge

- 1993 *El Perú hasta 1960: políticas liberales en una economía abierta.* Serie Documentos de Trabajo, n° 109.

SAINT PAUL, Jean Eddy

- 2011 “T.H. Marshall y las discusiones contemporáneas sobre ciudadanía, cohesión social y democracia” en *Estudios Políticos. Documentos de Trabajo* n°1. México: Universidad de Guanajuato.

SEN, Amartya

2000 *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Planeta.

THORP Rosemary y Maritza PAREDES

2011 *La Etnicidad y la Persistencia de la Desigualdad: el caso peruano*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

THORP Rosemary y Geoffrey BERTRAM

1978 *Peru, 1890-1977: Growth and Policy in an Open Economy*. Londres: Macmillan.