

Perú Hoy



Los mil días de Toledo

desco

Los mil días de Toledo

Perú Hoy

Los mil días de Toledo

Javier Azpur

Rosa Pizarro

Luis Sirumbal

Eduardo Toche

Laura Trelles

Cynthia Zavalla

La publicación de este trabajo ha contado con el apoyo de Cordaid.

Foto de carátula: Revista *Caretas*

Corrección de estilo: Juan José Beteta

Carátula y diagramación: Juan Carlos García M. ☎ 226-1568

ISBN: 9972-670-38-4

Depósito legal N° 1501142004-6040

Impresión: ali arte gráfico publicaciones srl.

Américo Vespucio 107 Covima, La Molina

☎ 349-6636

Tirada: 750 ejemplares. Primera edición

© **desco**

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo

León de la Fuente 110. Lima 17 ☎ 613-8300

Julio del 2004

Contenido

PRESENTACIÓN	9
LA PROTESTA SOCIAL DURANTE EL TOLEDISMO <i>Rosa Pizarro, Laura Trelles, Eduardo Toche</i>	27
LA DESCENTRALIZACIÓN: UNA REFORMA DEMOCRATIZADORA QUE AVANZA SIN NORTE NI CONDUCCIÓN ESTRATÉGICA <i>Javier Azpur</i>	101
CANON MINERO Y DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS EN EL PERÚ <i>Cynthia Zavalla</i>	149
PERÚ: ENTRE LA INTEGRACIÓN Y EL LIBRE COMERCIO <i>Luis Miguel Sirumbal</i>	193

PRESENTACIÓN

1

El Perú de Toledo nos confronta con un escenario paradójico en el que simultáneamente se observa una gran estabilidad macroeconómica, una profunda incapacidad de la política y un descontento social creciente en el que se multiplican los reclamos antes que las demandas que suponen intereses que pueden ser negociados. Estas características que exhibe el país durante los últimos años se han hecho más ostensibles y se han profundizado en el último año de la actual gestión gubernamental.

Como resultado del gran divorcio que existe entre política, economía y sociedad, el tema de la gobernabilidad democrática del Perú, más profundamente la propia sostenibilidad del régimen político aparecen cuestionadas. Las paradojas que se observan, sin embargo, no son exclusivamente nacionales. Como lo demuestra un reciente informe del PNUD¹, América Latina toda se enfrenta a la paradoja de democracias electorales que parecen consolidarse en medio de una pobreza que crece en números absolutos y de niveles de desigualdad que se profundizan, lo que aumenta la insatisfac-

¹ La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas, PNUD, Lima, 2004.

ción ciudadana con la democracia y la política, con su consiguiente efecto desestabilizador.

Ciertamente, en este contexto, nuestro país muestra particularidades y rasgos propios, como no podía ser de otra manera. Más de una década de guerra interna y un régimen mafioso, corrupto y corruptor como el fujimontesinismo, han dejado huellas de larga duración que se expresan en el Estado, en los pretendidos liderazgos del país, pero también en la sociedad toda.

Tras tres años de gobierno del Presidente Toledo, es evidente que su gestión está signada por el fracaso, a pesar que se iniciara con muchos elementos a su favor que generaron algunas expectativas durante los meses iniciales de su gestión. La pobre aprobación del gobierno, que ha oscilado entre 5% y 8% durante el 2004², resume en buena medida una situación en la que los ciudadanos, se muestran hartos de un estilo que tiene más de un parecido con el pasado cercano.

2

Por lo general se tiende a vincular inestabilidad política con escaso crecimiento económico. En el Perú, sin embargo, ya tenemos 34 meses de crecimiento continuo en medio de un clima político cada vez más descompuesto. Las estadísticas muestran que durante el primer trimestre del presente año el PBI creció 4.6%, bastante por encima del 2.9% que se esperaba. En ese mismo período, con la excepción de hidrocarburos, todos los sectores crecieron, destacando entre ellos construcción (7.1%) y sorprendentemente manufactura primaria (6%).

El superávit fiscal alcanzó el 0.7% del PBI convirtiéndose en el mejor resultado fiscal desde 1998 mientras que el superávit comercial, que fue el más alto que hemos logrado en un trimestre en toda

² De acuerdo a la más reciente encuesta de Apoyo Opinión y Mercados realizada el 15 y 16 de julio, 8% de los encuestados aprueba la gestión de gobierno del Presidente Toledo, 4% no sabe o no responde y 88% desaprueba su labor.

nuestra historia, llegó a los US\$ 559 millones, resultado que se entiende porque las exportaciones totales mensuales crecieron en marzo del 2004 en relación al mismo mes del 2003 en más del 50%. La balanza de pagos del primer trimestre del año resultó positiva por el aumento de transferencias corrientes provenientes del extranjero y por el flujo de inversión extranjera directa que alcanzó más de 310 millones de dólares.

El papel de la minería es particularmente significativo en este escenario, como lo muestra el cuadro número 1 que presenta el volumen de las principales exportaciones mineras durante el año 2003:

Cuadro No.1
Volumen de exportaciones mineras: 2003
(en millones de US\$)

<i>Empresa</i>	<i>Volumen de exportación</i>
<i>Yanacocha</i>	<i>1,047</i>
<i>Southern Perú</i>	<i>714</i>
<i>Antamina</i>	<i>495</i>
<i>The Doe Run</i>	<i>372</i>
<i>Barrick</i>	<i>340</i>
<i>Cerro Verde</i>	<i>112</i>
<i>Minsur</i>	<i>111</i>
<i>Shougang</i>	<i>94</i>
<i>Buenaventura</i>	<i>74</i>
<i>Tintaya</i>	<i>69</i>
<i>Glencore</i>	<i>68</i>
<i>Retamas</i>	<i>59</i>
<i>Horizonte</i>	<i>57</i>
<i>Volcan</i>	<i>50</i>
<i>Comarsa</i>	<i>44</i>
<i>Otras empresas</i>	<i>352</i>
TOTAL	4,058

Elaboración: Oficina parlamentaria del congresista Javier Diez Canseco.

El incremento de las reservas internacionales, que ha logrado en junio una cifra histórica que excede los 11,000 millones de dólares y el aumento de la recaudación tributaria que en el primer semestre del 2004 supuso un aumento de 11.5% en relación al mismo período del año anterior y adicionalmente exhibe un incremento del peso de la recaudación que generan los impuestos directos, constituyen datos significativos en este escenario.

Aunque el contexto internacional ha favorecido y explica en parte esta performance de nuestra economía —especialmente el alza de los precios internacionales de distintos minerales entre los que destacan oro, cobre y hierro— es claro, también, que las vulnerabilidades de aquella están fuertemente ligadas al mismo. Al tema de la deuda externa y su agobiante peso en el presupuesto del país, en las últimas semanas se sucedieron diversas noticias que pueden afectar nuestra economía en los meses siguientes: i) el alza del precio del petróleo que llegó a cerca de US\$ 42 por barril que, sin duda, puede impactar tanto en el consumo del país cuanto en la inflación; ii) la decisión de la China de desacelerar su crecimiento económico con la consiguiente corrección de los precios de los metales; iii) el eventual incremento de las tasas de interés de la Reserva Federal de Estados Unidos.

A pesar de tales vulnerabilidades, la estabilidad económica es un dato irrefutable. Ella, sin embargo, no logra disimular la enorme inequidad que se observa en la distribución de los ingresos en el país. Un reciente informe del Ministerio de Trabajo para el caso de Lima, así lo demuestra³. De acuerdo al mismo, el 10% peor remunerado en Lima percibe apenas el 10% del ingreso laboral, mientras el 10% con mejores remuneraciones accede al 48.2% de ese mismo ingreso. En otras palabras, la distancia entre unos y otros es de 48 veces en la capital, de 40 veces en el resto del país urbano y de 37 veces en el país rural. El cuadro número 2 que se muestra a conti-

³ Informe de empleo de julio del 2004, Ministerio de trabajo y Promoción Social, <http://www.mintra.gob.pe>

Cuadro No.2
Evolución de las remuneraciones
(en miles de soles)

Ocupación	2001	2002	2003	2004
Maestro	636	686	786	901
Policía	1,019	1,069	1,171	1,271
Docente universitario	1,402	1,402	1,552	1,662
Médico	2,869	3,579	3,884	3,974
Magistrado	4,658	9,008	9,008	9,008

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, La República, 14 de julio del 2004; pp.13.

nuación ilustra la evolución de distintas remuneraciones los últimos años.

Recordemos adicionalmente que tomando como base el año 2001, el ingreso laboral ha crecido de 100 a 105 hasta mayo del 2004; mientras tanto, el lucro se incrementó en 49% sólo durante el 2003 y aumentó 47% entre el 2003 y el primer trimestre del 2004, según cifras de la Bolsa de Valores de Lima.

Este panorama en el que el crecimiento económico no chorrea, en el que el objetivo del gobierno a nivel de deuda externa parece ser bajar su nivel de 45% a 35% del PBI en los próximos años y en el que las utilidades crecen mientras los indicadores de empleo permanecen estancados, resuelve parcialmente la duda presidencial de porque mientras lo aplauden en Wall Street, lo censuran y lo cuestionan en el país.

De la misma manera que la estabilidad macro económica y los éxitos relativos son una constante de la gestión del Presidente Toledo, lo son la pérdida de credibilidad y de legitimidad de la mayoría de

poderes del Estado. Así, el Congreso de la República y el Poder Judicial exhiben índices de aprobación, apenas superiores a los que muestra el Poder Ejecutivo: 11% y 12% respectivamente⁴. La situación de los partidos políticos no es mucho mejor. En cualquier caso, es innegable que los distintos actores de la política nacional hicieron durante el último año méritos suficientes para terminar de distanciarse de la sociedad.

El Presidente Toledo, atrapado en sus indefiniciones y en su enorme dificultad para responder oportunamente a las distintas coyunturas de su gobierno, propició la caída en picada de su imagen y con él la de todo su gobierno. Crecientemente cercano a distintas acusaciones de corrupción que alcanzan cada vez más a su círculo inmediato —varios de los hermanos y sobrinos de una familia muy extensa, colaboradores y amigos directos e incluso la señora Karp— él mismo aparece denunciado en dos casos recientes, que como no podía ser de otra manera tienen cobertura permanente de los medios que en general le son cada vez más hostiles: la presunta falsificación de las firmas de Perú Posible para lograr su inscripción en 1998 y su eventual conocimiento del caso Bavaria.

El aire inicial que supuso el gabinete Merino y el consenso que generó por un momento —y que pasó a segundo plano la inevitable renuncia de Raúl Diez Canseco— terminó con más pena que gloria. Como terminaron distintos ministros, caso Rospigliosi o Kresalja, triturados por las grandes diferencias internas y los microscópicos intereses de los dirigentes y congresistas del partido de gobierno, confundidos lamentablemente con otros como Ramírez Canchari y Ortiz que salieron del Ejecutivo en medio de escándalos de callejón. El segundo gabinete del año que culmina el 28 de julio, presidido por Carlos Ferrero se mostró más limitado aún, en la pretensión de acotar y ordenar la actuación del Presidente y del gobierno todo.

⁴ Apoyo Opinión y Mercados, *ibid.*

Distintos aciertos del Ejecutivo —el acuerdo estratégico con Brasil o la aprobación de la píldora del día siguiente— pasan casi desapercibidos en un contexto de creciente conflicto entre los sucesivos Gabinetes y los miembros más vocingleros de la alianza gobernante. El Congreso, por su parte, se vio cada vez más atrapado en disputas menudas y en dimes y diretes que tuvieron entre sus protagonistas más groseros, siempre a figuras importantes de Perú Posible y el Frente Independiente Moralizador. El plagio de propuestas normativas, la irracional defensa de remuneraciones a todas luces escandalosas, las declaraciones altisonantes, las renuncias y las amenazas constantes de renuncia a sus distintas bancadas de un buen número de congresistas, profundizaron, sin duda, el divorcio entre el Poder Legislativo y la ciudadanía, mellando aún más su ya limitada legitimidad.

Una vez más el escándalo ensombreció los pocos debates trascendentes y los limitados esfuerzos del Congreso por cumplir con su rol. Normas particularmente relevantes como la ley de partidos políticos o la ley de regalías mineras se debatieron en medio de marchas y contramarchas así como de grandes presiones empresariales, en el segundo caso. Los esfuerzos de algunos parlamentarios por recuperar el sentido mismo del Congreso terminaron avasallados por la lógica de una mayoría preocupada por sus intereses privados antes que por el país.

La única reforma emprendido por el actual gobierno, la descentralización, sufrió una desaceleración muy grande y por momentos se bloqueó como consecuencia de la falta de acuerdos mínimos entre sus distintos actores, ante la carencia de una visión compartida, indispensable en un proceso de esta envergadura. Las autoridades regionales y locales, contra lo que anunciaban quienes se oponían a la descentralización, no fueron un factor de ingobernabilidad, sino todo lo contrario, proyectando incluso a algunas pocas figuras al escenario político nacional. Aún cuando en determinados momentos confrontaron con el Ejecutivo, en general amortiguaron los con-

flictos que de otra manera habrían apuntado directamente al Gobierno Central. Además, bien sea por convicción o en razón de sus propias debilidades, se han opuesto sistemáticamente hasta ahora a suscribir cualquier pedido de vacancia presidencial.

La situación de los partidos políticos, en este contexto, continuó mostrando el deterioro que exhibe desde años atrás. Mientras Perú Posible se desgaja lentamente, pero cotidianamente también y se aísla cada vez más, sus aliados del Frente Independiente Moralizador hacen sentir el pequeño poder de su líder que resulta de los votos que le ofrecen al Presidente Toledo en el Congreso y de su beligerancia anti aprista.

Los partidos políticos de la oposición, sin estar cabalmente convencidos de esa opción, juegan con la figura de la vacancia presidencial y el adelanto de las elecciones. Cada uno de ellos viviendo sus propias dificultades y contradicciones internas. Así, Unidad Nacional perdió a parte de sus huestes con el surgimiento de la Coordinadora de Independientes que en apariencia busca «correrse al centro». Su lideresa, Lourdes Flores Nano, en decisión arriesgada optó por Rey y Barba y se lanzó desde hace unos meses a tratar de ganar el voto fujimorista, preocupada tanto por los afanes de Antero Flores Araoz cuanto por el sorprendente 77% de aceptación que exhibe la gestión de Castañeda Lossio en la municipalidad de Lima, alimentando su eventual interés de llegar al 2006 «haciendo el muertito».

El viejo partido de Alfonso Ugarte, por su lado, seguro de tener la carta más alta de la baraja entre manos —pero sin superar el trauma que les supone la eventualidad de una segunda vuelta— bloqueó la posibilidad de una renovación democrática de su conducción en su reciente Congreso, optando por un acuerdo político impuesto por Alan García entre los distintos contendores, que obliga a una compleja y curiosa dirección colectiva. Su participación en el reciente paro del 14 de julio, contradictoria con todo su esfuerzo anterior por ganar la confianza del mundo del

capital, parece ser parte de su interés por recuperar posición en los segmentos pobres de nuestra sociedad con miras al futuro proceso electoral.

En el caso de Acción Popular, a pesar que logró convertirse en el primer partido que se adecuó a las valiosas exigencias de la nueva ley de partidos políticos, la distancia que tomó Valentín Paniagua al renunciar a la Presidencia de la organización, afecta su imagen y su capacidad de negociación en la coyuntura y como es obvio, debilita sus limitadas posibilidades electorales.

Finalmente, en el caso de las «izquierdas», los esfuerzos de distintos núcleos entre los que destacan el Partido de la Democracia Social (Susana Villarán) y el Partido Democrático Descentralista, todavía son insuficientes. Aunque el segundo de ellos inició ya su proceso de inscripción, lo que sin duda es importante, es claro que la desarticulación y la fragmentación que se observa en estos sectores es aún significativa y corren contra el tiempo político y social del país que podría acelerarse en cualquier momento.

4

El paro nacional que convocó la Confederación General de Trabajadores del Perú con el concurso de diversas organizaciones nacionales entre las que destacaban la Coordinadora de Frentes Regionales, la Confederación Campesina del Perú, la Confederación Nacional Agraria y el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Peruana, el pasado 14 de julio, se convirtió en varios paros nacionales. La sumatoria de fuerzas diversas que se sumaron a la protesta con sus propias plataformas de movilización y con demandas diferenciadas así lo garantizó. La plataforma con la que la CGTP llamó a la paralización de actividades exigía cambios en el modelo macro-económico, una estrategia de integración distinta, la convocatoria a una Asamblea Constituyente como salida de la actual crisis política, la profundización de la descentralización y distintas políticas sectoriales. Como hemos señalado, era distinta a las que

levantaron el Frente de Productores Agrarios y Comunidades del Perú y el APRA.

Ninguna de ellas, sin embargo, iba más allá de la protesta ni parecía capaz de crear las bases políticas y desarrollar términos concretos para una negociación significativa de las mayorías nacionales con el modelo económico, por lo que la paralización se planteó antes como protesta que como programa. Como protesta, sin embargo, la paralización fue absolutamente legítima. Recordemos que en toda sociedad hay conflictos y que uno de los objetos de las instituciones democráticas es el de resolverlos pacíficamente. Los conflictos, como es lógico, llevan frecuentemente a presiones y amenazas. Un paro nacional, como el que se llevó a cabo presiona a la sociedad como lo hacen los empresarios cuando amenazan con detener sus inversiones o retirar sus capitales. En ambas situaciones, se trata de medidas legales dentro de la democracia, que demuestran, sin embargo, el déficit de su eficiencia que debiera buscar la negociación de conflictos con el menor despliegue posible de presiones.

El paro no fue ni el éxito que anunciaron sus promotores ni el fracaso que pretendió mostrar el Presidente del Consejo de Ministros. La evaluación más ponderada del mismo seguramente fue la de la Defensoría del Pueblo que registró una paralización alta (total o casi total) en 16 ciudades del país, entre las que destacaban Arequipa, Cusco, Iquitos, Ica y Juliaca, una paralización media en otras 13, entre las que se encontraba Lima y una mínima en 8 como Piura y Chiclayo⁵. En una mirada inicial parece claro que la CGTP se afirmó como un interlocutor importante del gobierno y como la cabeza visible de un eventual bloque social, el gobierno logró man-

⁵ Reporte No.2 de la Defensoría del Pueblo: Seguimiento efectuado por la Defensoría del Pueblo al paro nacional del 14 de julio del 2004. Las variables utilizadas para la calificación fueron el funcionamiento del transporte público, la atención en mercados y establecimientos comerciales, el dictado de clases en los principales centros educativos y la atención al público en las principales entidades estatales.

tener el orden a un costo bajo y lo que es más importante, consiguió el respaldo empresarial y de sectores contrarios a la medida, mientras que el APRA desnudó su pragmatismo sin lograr recuperar su relación con los estratos pobres de nuestra población.

En cualquier caso, el paro fue un momento de la movilización social que se ha observado a partir de enero. Los primeros seis meses del año estuvieron marcados por la multiplicidad de protestas sociales de distinto signo y orientación, que de una manera u otra, se expresaron el 14 de julio pasado. Una rápida lectura de este período permite identificar por lo menos cinco tipos distintos de demandas: i) la demanda sindical, que tras varios años de ostensible debilidad parece reactivarse lentamente; ii) las exigencias de los trabajadores estatales, especialmente de los vinculados a los sectores de Salud y Educación; iii) las movilizaciones de los cocaleros contra la política de la sustitución de cultivos y el denominado desarrollo alternativo; iv) los conflictos desarrollados entre la población y distintas autoridades públicas, especialmente de gobiernos locales; v) las disputas dentro de varias universidades nacionales.

Dentro de los conflictos sindicales, los más significativos y visibles fueron la huelga de los obreros de la Backus (21 días en marzo), el paro de la Federación de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos (48 horas en abril), la huelga de los trabajadores de la Coca Cola (junio) y la de los obreros de la minera Shougang (10 días en junio). En el caso de esta empresa, por ejemplo, hay que recordar que incursionó en el mercado local tras uno de los procesos de privatización más cuestionados, no cumplió con su compromiso de invertir en la renovación de equipos como establecía su contrato y finalmente entregó una carta fianza que fue ejecutada por el Estado, dando por concluidos sus compromisos de inversión. Peor aún, entre el 2002 y el 2003 ha sido sancionada por 205 accidentes de trabajo y más de un centenar de sus obreros tiene serios problemas de salud como consecuencia de las condiciones en las que laboran, como lo verificó la Dirección General de Salud Ambiental.

Otras luchas que tuvieron importante visibilidad en el primer semestre fueron la de la Federación de Integreción y Unificación de Pescadores Artesanales, que incluyó el bloqueo de la Panamericana Sur en Ica y Arequipa (junio), las sucesivas paralizaciones de distintos gremios de transportistas y la huelga de los estibadores del Callao. Más allá del carácter puntual de cada uno de éstos y otros conflictos, a la base de ellos se encuentra, muchas veces, el comportamiento y la arbitrariedad de las empresas, así como la renuncia del Estado a su papel elemental de inspección, supervisión y vigilancia de los ya limitados derechos laborales.

La movilización de los trabajadores estatales durante este período fue particularmente notoria. Los médicos del hospital Rebagliati paralizaron sus actividades en marzo, los del Ministerio de Salud lo hicieron durante 21 días en abril, los trabajadores de ESSALUD hicieron una huelga de 14 días en mayo, mes en el que también estuvieron en conflicto todos los profesionales del sector. En el caso del magisterio, que es particularmente complejo por la fractura práctica del SUTEP desde hace más de un año, uno de sus sectores (Comité Nacional de Reorientación y Reconstrucción del SUTEP) se movilizó en Tingo María con los cocaleros (marzo), organizó un paro en Junín (abril) e inició una huelga indefinida el 21 de junio que tuvo algún impacto en Ancash, Junín, Huancavelica y Huamanga, ciudad ésta donde se llegó a extremos particularmente violentos y vandálicos. Cabe señalar que también paralizaron sus actividades los trabajadores del Poder Judicial (junio).

El conflicto de los cocaleros, por su parte, se remonta al mes de marzo cuando se produjo el paro de los productores de Aguaitía y la movilización posterior de éstos y un grupo de maestros en Tingo María, exigiendo el retiro del programa de desarrollo alternativo y sustitución de cultivos. Posteriormente, a mediados de abril la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de Cuencas

Cocaleras del Perú inició una huelga indefinida que supuso desde un primer momento el bloqueo de distintas carreteras en los departamentos de Huánuco y Ucayali. Teniendo como epicentro la ciudad de Tingo María y a pesar de la división de la organización de los productores de coca, la protesta estuvo fuertemente marcada por su radicalidad que llegó a momentos de violencia importante, tanto como por el carácter no negociable que fueron adquiriendo sus demandas: el desmantelamiento de DEVIDA, erradicación cero de la hoja de coca y legalización de su cultivo. La posterior marcha de los cocaleros a Lima endureció el conflicto que finalmente se «desinfló» sin que las demandas que enarboló fueran atendidas. A pesar que las declaraciones oficiales se mantuvieron firmes en la política general definida para la coca, el Estado buscó algunos terrenos de negociación, sin resultados significativos, a la par que denunciaba al movimiento por sus supuestos vínculos con el narcotráfico y con Sendero Luminoso.

En el contexto del paro nacional, la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras del Perú junto con otras 13 organizaciones entre las que destacan la Coordinadora Nacional de Bases Democráticas y Clasistas del SUTEP, la Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (CONACAMI), la Derrama de Cesantes y Jubilados del Sector Educación, la Coordinadora Permanente de los Pueblos Indígenas del Perú y la Sociedad Nacional de Criadores de Vicuñas, constituyeron el Frente de Productores Agrarios y Comunidades del Perú, que pretende agrupar a algunos de los sectores más radicalizados de la movilización social.

Lo nuevo en los primeros seis meses del año fueron los conflictos entre distintas poblaciones y sus autoridades públicas que adquirieron particular visibilidad. Los mismos que se sucedieron en 17 departamentos, comprometiendo a 16 provincias y 31 distritos, se concentraron fundamentalmente en las autoridades municipales (26 casos) y en menor medida en autoridades y funcionarios

regionales⁶. Frecuentemente estas luchas incluyeron la toma temporal de un local (15 casos) e implicaron distintas formas de enfrentamientos, agresiones, bloqueo de carreteras e incluso retención de personas (17 casos).

Los sucesos de Ilave en abril pasado fueron, sin duda, los más violentos y condenables. El execrable linchamiento del alcalde Robles puso al país, como lo hiciera antes el informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, frente a un espejo en el que nos resistimos a mirarnos y reconocernos. Pero en el semestre que concluyó se sucedieron muchos conflictos similares. Distintas autoridades locales fueron agredidas por ciudadanos descontentos con su gestión (los alcaldes de Molino en Huánuco, Quiruvilca en La Libertad, Suyo en Piura, entre otros), otras fueron secuestradas (Cahuapanas en Amazonas, Capillas en Huancavelica) y varios locales institucionales fueron tomados (Maquia en Loreto, Tingo de Ponasa en San Martín, Quillo en Ancash, Yarowilca en Huánuco, entre otros casos).

En la raíz de estos conflictos, que son los que se multiplicaron con mayor rapidez —y muchas veces con gran radicalidad— convergen distintas razones. Desde aquellas estructurales que tienen que ver con la secular exclusión y abandono de muchas de estas áreas a las que sólo se les presta atención en situaciones de conflicto extremo, hasta otras que resultan de las enormes limitaciones de representación y de capacidad de gestión que tienen las municipalidades. Las autoridades locales y regionales pueden ser elegidas con votaciones muy pobres. Los gobiernos de estas circunscripciones giran alrededor del alcalde y la construcción de consensos y la participación ciudadana no tienen importancia en este esquema que alienta escenarios polarizados. Independientemente del resultado

⁶ Al respecto ver, Defensoría del Pueblo: Reporte No: Conflictos de distinta intensidad entre población y entidades públicas conocidos por la Defensoría del Pueblo al 15 de junio del 2004, Lima, 2004.

obtenido, los vencedores tienen mayoría en los órganos de gobierno, donde los representantes de las minorías carecen de capacidad de fiscalización.

Estas movilizaciones muestran simultáneamente los efectos negativos de la disputa entre grupos de poder local, muchas veces motivados por controlar los recursos e influencias que dichas posiciones les permiten, así como la fragilidad de los mecanismos de resolución de conflictos y las dificultades del Estado para procesar situaciones que afectan la gobernabilidad. De la misma manera, estas luchas ponen en discusión muchas de las experiencias recientes y los mecanismos de participación ciudadana, que más allá de sus problemas de diseño, evidencian la fragmentación y dispersión de nuestra sociedad civil. Finalmente, la mayoría de estos casos evidencia la crisis de representación y legitimidad de los partidos políticos, ausentes en amplias zonas del país e incapaces de articular intereses sociales diversos.

Más recientemente, en los últimos meses, las universidades se sumaron a los sectores que hacen noticia por su movilización y sus conflictos. Distintos recintos universitarios fueron capturados por los estudiantes en los últimos meses —Universidad Técnica del Callao (mayo), Universidad Nacional de Tacna (mayo), Universidad Nacional de Trujillo (junio), Universidad Nacional de Ingeniería (julio)— a partir de conflictos que giraron las más de las veces alrededor de la elección de nuevas autoridades o de reclamos internos puntuales como fue el caso de la Universidad Nacional del Centro (junio), donde demandaban mejoras en la atención del comedor.

Las malas condiciones de la universidad pública, que no han mejorado significativamente en estos últimos años, el interés por perpetuarse en los cargos de las autoridades en varios casos, la insatisfacción de los estudiantes por la calidad educativa y las condiciones de enseñanza y la ausencia de una política educativa clara para este importante sector educativo contribuyen a hacer más di-

ficil la gestión de instituciones que viven una crisis de larga data y que no tienen un horizonte claro.

En el escenario paradójico que es el Perú de hoy día, el debate y el análisis de los múltiples procesos en curso es una tarea perentoria. La presente publicación, en el marco antes descrito, pretende contribuir a ese desafío. Los distintos ensayos que la componen nos proponen miradas desde varios ángulos que, creemos, ayudan a entender mejor lo que estamos viviendo.

El texto de Rosa Pizarro, Laura Trelles y Eduardo Toche hace un balance de la movilización social durante el gobierno del Presidente Toledo. Su lectura, que nos muestra la lógica creciente de la protesta, que en sentido estricto no llega a ser movilización, menos movimiento social, plantea interrogantes significativas sobre la carga de violencia que se observa en esta dinámica así como sobre los vacíos políticos que la posibilitan. El análisis ofrecido se completa con varias cronologías de las principales movilizaciones sociales sucedidas, que sirven de telón de fondo a la interpretación que nos brindan.

Javier Azpur, en el segundo ensayo, nos entrega un agudo y crítico balance de la única reforma política que este gobierno está llevando adelante de manera contradictoria, la descentralización. En un texto muy completo que pasa revista a todo el proceso — desde el ordenamiento territorial y la integración de regiones hasta la participación en los gobiernos regionales y locales, pasando por las dimensiones económicas y políticas de la reforma— el autor organiza su reflexión alrededor de tres grandes ejes que lo atraviesan: la descentralización y la gobernabilidad del país, la descentralización y su eventual contribución a la construcción de democracia y la reforma y su vinculación con los desafíos del desarrollo de nuestro heterogéneo territorio.

Por su parte, Cynthia Zavalla nos ofrece un agudo análisis del canon minero y su supuesta función de compensación y redistribución de ingresos. Para ese fin nos entrega tanto una revi-

sión de la nueva ley sobre el tema cuanto un análisis de la distribución del canon por departamentos en el período 1992-2003 que utiliza como base el ranking de pobreza de la población. Su ensayo demuestra bastante palmariamente que este instrumento, alrededor del cual se han suscitado tantas polémicas y presiones, no cumple con la función con la que fue creado.

La publicación se completa con el ensayo de Luis Sirumbal que se plantea el dilema que se observa entre la integración regional y el libre comercio. Su texto, tras pasar revista a los distintos procesos de integración sub regional y a los principales acuerdos comerciales que se han dado en América Latina y el Caribe, analiza las negociaciones comerciales multilaterales en el marco de la OMC y las hemisféricas alrededor del ALCA, enfatizando en las diversas posiciones en juego. Su artículo ofrece finalmente, una revisión de las posibilidades y negociaciones de libre comercio con Estados Unidos, desde el ATPDEA hasta el Tratado de Libre Comercio en discusión.

En resumen, cuatro ensayos que constituyen como conjunto, y cada uno de ellos por separado, una invitación al debate y la reflexión.

Lima, julio del 2004

La protesta social durante el toledismo

Rosa Pizarro

Laura Trelles

Eduardo Toche

No debió sorprender que el gobierno del presidente Toledo haya sido acompañado, desde su inicio, por una bulliciosa comparsa de protestas que a falta de una adecuada denominación, hemos convenido en denominarla con el excesivo término de «movimiento social». Una proliferación de siglas, algunas novedosas, otras no tanto, unas terceras que reaparecían luego de larga hibernación y también las de siempre, con sus respectivos voceros y dirigentes y que decían expresar un sinnúmero de demandas, desfilaron en estos tres últimos años convirtiéndose en un elemento cada vez más habitual del paisaje urbano limeño, al extremo que el alcalde debió declarar el centro de la ciudad como zona intangible para evitar que las continuas marchas, una después de otra, día tras día, hicieran colapsar los negocios allí instalados.

Si se quiere, que viéramos expresarse abiertamente a la población tendría que ser asumido como algo consustancial a un régimen democrático, que sólo podría generar malestar y temores en aquellos sectores acostumbrados a la «mano dura» autoritaria. Pero, como sabemos, estas manifestaciones no indican buena salud si no, por el contrario, síntomas de que la democracia peruana no posee los elementos suficientes para superar en el mediano plazo los males seculares de la política

peruana ni los retos que han venido planteando los procesos hemisféricos y mundiales contemporáneos.

Se podría argumentar en varios sentidos y no siempre desde la difundida óptica de que la pérdida de legitimidad de un gobierno afecta directamente la capacidad de gobernabilidad del sistema. En efecto, esto último es una cuestión que al menos en la teoría no se relaciona directamente, más aún cuando la tendencia a la multiplicación de demandas de diversas índoles, dando la sensación de caos, es una característica generalizada durante las últimas décadas; y es provocada por las identidades transversales que han originado las globalizaciones.

La modernidad, como señala Anthony Giddens, es una cultura del riesgo porque enfatiza el carácter apocalíptico ante las altas posibilidades de guerras de destrucción masiva, catástrofes ecológicas, el hundimiento de los mecanismos de la economía mundial, la aparición de superestados totalitarios, entre otros. Además, la influencia de acontecimientos distantes sobre sucesos próximos o sobre la intimidad del yo se ha convertido progresivamente en un lugar común: «Se trata en muchos sentidos de un mundo único, con un marco de experiencia unitario (por ejemplo, respecto a los ejes básicos de tiempo y espacio), pero al mismo tiempo un mundo que crea formas nuevas de fragmentación y dispersión ...»¹.

En este sentido, el supuesto de tales afirmaciones es que la tradición va perdiendo presencia y la vida diaria se reinstaura en función de la interrelación entre lo local y lo universal; en la cual los individuos se ven forzados a elegir estilos de vida entre una diversidad de opciones. Naturalmente, existen tam-

¹ Anthony Giddens: **Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea**. Península. Barcelona, 1995.

bién influencias normalizadoras (sobre todo en forma de mercantilización, dado que la producción y distribución capitalista son componentes nucleares de las instituciones de la modernidad). Pero, debido a la «apertura» de la vida social actual, la pluralización de ámbitos de acción y la diversidad de «autoridades», la elección de un estilo de vida tiene una importancia creciente para la constitución de la identidad del yo y para la actividad de cada día.

Pero, a las incertidumbres propias de la vida moderna y los tipos de acción que deben ejercerse en un proceso de construcción democrática que las tome en cuenta, debe agregarse otro componente cuando nos referimos a países como el Perú. Sin duda, los alcances de esta problemática son diferentes cuando el ámbito en donde se desea levantar la democracia está determinado por la pobreza generalizada. Como lo señalara el reciente informe sobre la situación de la democracia en la región, elaborado por el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas, una democracia sostenible se contradice con panoramas sociales como los nuestros. Allí está uno de los retos, pero no el único.

También existe otro aspecto estructural que muchas veces es dejado de lado y que corresponde a la órbita política. Lo señalado por Giddens conduce a pensar que la modernidad corroe indefectiblemente los patrones tradicionales. Sin embargo, esto no es así en nuestro caso. Por alguna razón que aún no puede esclarecerse cabalmente, la continuidad de las relaciones sociales y políticas, más allá del evidente impacto que han provocado los procesos mundiales recientes, está nítidamente expuesta y la vemos actuar en el quehacer cotidiano.

A manera de explicación, en un texto algo antiguo pero de una gran actualidad, Fredrick Pike señala que la característica más remarcable de generación en generación de los dirigentes

de la América hispana no ha sido su falta de habilidad para lograr la estabilidad política. Por el contrario, ha sido su admirable éxito en adquirir lo que desde su visión resulta más importante: estabilidad social.

La historia política de América Latina durante el siglo XX estuvo signada por la intensificación de la amenaza de la revolución social, por un lado, y los esfuerzos de los dirigentes del sistema prevaleciente para reprimirlas violentamente en forma inmediata; y, si sobrevivían, la formulación de nuevos modelos para restablecer relaciones más armoniosas entre los diversos grupos que componían la sociedad y restaurar la unidad entre los diferentes elementos de la cultura dominante. En suma, argumenta Pike, lo que tenemos en el largo plazo es la historia del éxito general de las clases dominantes en el descubrimiento de los métodos para calmar situaciones revolucionarias y, por ende, en la preservación de la tradición².

Lo acontecido en las últimas décadas corrobora este planteamiento general de Pike. Desde mediados del siglo XX predominó una organización política que giró esencialmente en torno a las acciones del Estado, denominado por Cavarozzi y Casullo como «matriz estado-céntrica»³. Aún cuando esta incluyó prácticas democratizantes, es un hecho que reforzó los sentidos jerárquicos y asimétricos en las relaciones sociedad-Estado; las que se explicaban, fundamentalmente, por la extrema debilidad de los partidos políticos y la cuestionable

² Fredrick B. Pike: **Spanish America 1900–1970. Tradition and Social Innovation**. W.W. Norton & Co. INC. New York, 1973.

³ Marcelo Cavarozzi y Esperanza Casullo: «Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿consolidación o crisis? En Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina (comp.): **El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal**. Konrad Adenauer Stiftung y Homo Sapiens Editores. Rosario, 2002.

representatividad de la que siempre hizo gala la institución parlamentaria.

Tal esquema se agotó en medio de inflaciones y déficits fiscales, además de provocar las intervenciones militares en muchos países del continente que, recordemos, tuvieron una alta legitimidad inicial por considerárseles una salida apropiada para restaurar el «orden» perdido. Llegado el momento del cambio, pudimos comprobar que la dimensión institucional —los aparatos del Estado y los partidos políticos— mostraba signos inequívocos de sus respectivas crisis; pero, más aún, mostraba su incapacidad para readecuarse convenientemente a los nuevos tiempos.

A todo ello debió agregarse el reto que significó la amenaza de la subversión que en poco tiempo se convirtió en uno de los ejes esenciales de la política peruana, al desnudar su débil estructura y su carencia de eslabonamientos debidos con la sociedad. Esta tensión, que se originó fuera del sistema y presionó rápida y profundamente sobre él no pudo ser barajada de manera adecuada por los partidos políticos actuantes. Y la respuesta dada, además de ineficaz, tuvo el grave inconveniente de ir limitando paulatinamente los márgenes legales de actuación al dar paso a una militarización del Estado en la que la excepcionalidad constitucional dejó de ser tal para convertirse en la normalidad.

De esta manera, se planteó un escenario de crónica e irresoluble ilegitimidad. El sistema legislativo parlamentario que funcionó como diseño estatal fue mostrando cada vez con mayor claridad su artificialidad. El continuo debilitamiento de la legitimidad por procedimiento, que se adquiere por la forma en que se llega al poder, así como de la legitimidad por representación, debería haber otorgado espacios cada vez mayores a la legitimidad por resultados, pero en realidad no fue así por los límites en los que actúa el sistema político.

Karl W. Deutsch⁴ estima que esta última es la forma más amplia y sustantiva de la legitimidad, en tanto que se aproxima al ideal de justicia; es decir, a la compatibilidad de una acción o práctica política con la configuración de valores prevalecientes en una determinada comunidad. Así, la democracia deja de ser evaluada por el simple hecho de originarse en un acto electoral o por funcionar mediante la delegación de representación, para ser medida según la eficacia que posee para conectar la acción de sus actores con los objetivos públicos y los valores privados prevalecientes en la sociedad.

No deja de ser paradójico que, por un lado, la mayoría de personas afirmen que la democracia es el mejor sistema pero, de otro lado, revelen que no les importaría que sea una dictadura la que les solucione sus problemas. Posiblemente, la respuesta está en el hecho de haber desarrollado durante estos años una democracia sustancialmente electoral sin que ello refleje mayor participación ciudadana en las decisiones, ni alivio a los problemas sociales.

De esta manera, podríamos estar ante una crisis múltiple en la que se conjugan la falta de representatividad de los actores políticos, la ilegitimidad de las instituciones y la ausencia de movimientos y actores sociales que encarnen objetivos democráticos. Si fuera así, como parece, entonces el problema es que estaríamos ante una mera formalidad en la que sigue primando la fuerza y presencia de poderes fácticos, algo que se coloca en las antípodas de cualquier democracia respetable.

Estos entrapes en el ámbito político también tiene su correspondencia en el social, en la medida que este último viene fragmentándose sin posibilidad de recomponerse bajo formas que muestren aptitudes hegemónicas tendentes a ampliar la

⁴ Karl W. Deutsch: **Política y gobierno. Cómo el pueblo decide su destino.** FCE. México D.F., 1976.

representación, en vez de restringirlas. Según Ernesto Laclau, una de las dimensiones cruciales que debería tomarse en cuenta cuando se aborda el tema de la representación es lo que denomina relaciones de equivalencia, es decir, que un grupo se integre con otros, en igualdad de condiciones, logrando estructurar un conjunto de demandas que, a su vez, articulan otro nivel —superior— de identidad, pues «una demanda que se mantiene cerrada dentro de su propia particularidad sin establecer equivalencias con otras identidades nunca se puede volver política. La política presupone conexiones de negociación entre demandas y la constitución de identidades sociales más amplias como resultado de esas conexiones»⁵.

Con ello tendríamos un eslabón de una cadena que debe tender a ser lo más amplia posible. Pero, esto no es un asunto meramente cuantitativo porque, señala Laclau, hay necesidad de darle significación a esta articulación, en otras palabras, *nombrarla*: «La unidad simbólica de ‘el pueblo’ es crucial en cualquier proceso de construcción política»⁶. De esta manera, no hay constitución del sujeto social sin una propensión a la universalización, alcanzable a través de estas cadenas de equivalencia. De otro lado, la condición para que esta cadena de equivalencias se convierta en un conjunto colectivo más amplio es la capacidad para representar a ese conjunto, es decir, ejercer la hegemonía tal como la entiende Antonio Gramsci.

En otras palabras, la construcción de identidades sociales no está desligada de la construcción de representatividades: «La representación implica un doble movimiento entre repre-

⁵ Ernesto Laclau: «Democracia entre autonomía y heteronomía». En: Hermann Herlinghaus y Mabel Moraña (editores): **Fronteras de la modernidad en América Latina**. Instituto Internacional de Literatura Iberoamericana, University of Pittsburgh. Pittsburgh, 2003.

⁶ *Idem*.

sentantes y representados, en el cual ambos lados contribuyen en algo al proceso representativo sin ser posible asignar alguna prioridad última a ninguno de los lados»⁷.

Ahora bien, los cinco elementos que hemos señalado —la fragmentación social, la persistencia de la tradición, la extensión de la pobreza, la incapacidad del Estado para reconstruir su legitimidad lejos de una matriz «Estado-céntrica» y la imposibilidad de formaciones hegemónicas— fomentaron una situación bastante compleja para los intentos de reconstrucción democrática que se lleva a cabo en el país desde el 2001; sobre todo porque la acción combinada de ellos ha venido actuando contra la constitución de actores políticos o, dicho de otra manera, ha planteado un escenario en el que se quiere obtener resultados políticos pero sin sujetos políticos.

Protesta sin movilización

Todo lo anterior propondría una composición de elementos que sólo resalta la complejidad de la protesta social en democracia que hemos visto multiplicarse en los últimos años. Pero, no está respondiendo sobre las características que ésta muestra y si, finalmente, estamos ante reacomodos de corto plazo que podrían acoger posibilidades de sostenibilidad en el mediano plazo.

Al respecto, creemos que una de las cuestiones necesarias es afirmar que no estamos ante «movimientos sociales» si no ante tipos de protestas ubicadas fuera de este marco. En segundo lugar, una de las cuestiones resaltantes de estas protestas ha sido la violencia e, igualmente, consideramos indispensable saber por qué se está produciendo.

⁷ *Idem.*

Sobre lo primero, el concepto de movimiento social remite a otros dos: comportamiento colectivo y acción colectiva, en donde el primero es una de las formas que adquiere los últimos. «En algunos casos, el movimiento social se incluye como una forma de comportamiento colectivo; otras veces los conceptos de movimiento social y acción colectiva se utilizan como sinónimos de una forma de acción poco organizada y no institucional; en otros casos, los estudios se refieren exclusivamente al fenómeno del movimiento social. La mayoría de las veces, explícita o implícitamente, el movimiento social es un tipo de acción social»⁸.

La literatura sobre la teoría de la acción colectiva es muy amplia y abarca teorías que enfatizan uno u otro aspecto comprometido en el hecho. Entre ellas, el funcionalismo de Neil J. Smelser⁹ tiene la virtud de enumerar las condiciones que desencadenan una acción colectiva, que consideramos útil para nuestro propósito.

Así, debemos estar ante una situación que motive una respuesta colectiva de un determinado grupo social. Asimismo, esta situación debe actualizar las tensiones estructurales existentes, como ambigüedades, privaciones, ansiedades, conflictos y discrepancias, que producen los intereses dentro de una sociedad. De otro lado, los participantes en una acción colectiva deben identificar la fuente de tensión, otorgándole a ella ciertas características y determinando ciertas respuestas posibles a tal tensión.

⁸ Marisa Revilla: «El concepto de movimiento social: acción, identidad y sentido». En Romeo Grompone (Editor): **Instituciones políticas y sociedad**. IEP. Lima. 1995.

⁹ Neil J. Smelser: **Teoría del comportamiento colectivo**. Fondo de Cultura Económica. México D.F., 1989.

Dadas estas premisas, se hace necesario la presencia de los factores precipitantes, es decir, los acontecimientos o incidentes que desencadenan la acción colectiva. Estos acontecimientos pueden confirmar o justificar los temores o los odios latentes en una creencia generalizada, pueden iniciar o exagerar una condición de tensión, o pueden redefinir radicalmente las condiciones de conductividad¹⁰. De esta forma, los factores precipitantes dan a las creencias generalizadas una sustancia concreta inmediata y proporcionan un contexto para que los otros determinantes se desarrollen conduciendo al estallido de la acción colectiva.

Hasta aquí, aún no estamos en presencia de un hecho que podría ser tipificado como movimiento social. Siguiendo ahora a Alain Touraine, cuando las acciones conflictivas buscan transformar las relaciones sociales de dominación social que se ejercen sobre los principales recursos culturales, la producción, el conocimiento, las reglas éticas, es cuando podría emplearse la expresión 'movimiento social'¹¹.

De esta manera, y siguiendo con Touraine, las expresiones que se dirigen al restablecimiento del orden o a la consecución de reivindicaciones, sin que se plantee la transformación de las relaciones sociales no serían 'movimientos sociales'; aún cuando estemos ante la presencia de un agente que actúa como unificador e integrador, llámese partido político, sindicato, etc.

En los movimientos sociales, en cambio, se trata de transformar las relaciones sociales existentes apropiándose de la conducción del modelo cultural imperante o hegemónico de dicha sociedad. En términos de Touraine, «un movimiento social así definido no es en forma alguna una respuesta a una

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Alain Touraine: **Los movimientos sociales**. Editorial Almagesto. México D.F., 1984.

situación social. Al contrario, es el resultado del conflicto entre los movimientos sociales que combaten por el control de los modelos culturales, de la historicidad, conflicto que puede producir una ruptura del sistema político o, en su defecto a reformas institucionales...»¹²

De esta forma, lo que ha venido escenificándose en el Perú durante los últimos años es una multiplicación de demandas, llevadas a cabo por numerosos grupos; cada uno con algún nivel mínimo de articulación entre sus integrantes. Cada uno levantando plataformas esencialmente reivindicativas y cortoplacistas o, en su defecto, expresando un estado de ánimo sin mayor capacidad propositiva; y, lo que es más, sin buscar mayormente articulaciones con otros sectores ni buscar, por lo tanto, un sentido más amplio a las demandas sociales. En suma, difícilmente podríamos afirmar que estamos ante movimientos sociales que cuestionan el orden imperante y presionan por un cambio de reglas. En su lugar, pareciera que tuviéramos una sucesión de pequeñas explosiones, algunas veces adquiriendo connotaciones importantes, pero que no trascienden ni impactan salvo en dimensiones reducidas.

Pero lo anterior no niega que habitualmente estas expresiones han sido acompañadas de niveles muy altos de violencia. Los denominados «arequipazos» y, últimamente, los acontecimientos suscitados en Ilave y Ayacucho corroboran esta característica que puede ser extendible a otros casos, aún cuando no haya tenido la intensidad vista en los dos citados.

La cuestión estriba en conjeturar si fue posible que los acontecimientos se desarrollaran sin haber llegado al extremo de ocasionar daños a las personas o a la propiedad. De otro lado, al desencadenarse esta violencia, preguntarnos sobre cuáles pudieron ser las causas que la formaron y fomentaron.

¹² *Idem.*

Habíamos visto, líneas arriba, que una cuestión importante para evaluar el desempeño de la democracia en el país es tomar en cuenta la pervivencia de formas tradicionales en la relación entre los diversos sectores sociales y entre estos y el Estado. En efecto, en la medida que el comportamiento de los agentes estatales refuerza las fronteras existentes en la sociedad, se convierte en un dato que va definir las formas políticas y, por lo mismo, establecer el carácter de la violencia colectiva.

Violencia en democracia

Respecto a la violencia, uno de los aspectos centrales en la formación del conflicto social es, en nuestro caso, la continuidad de la tradición, tal como argumenta Pike. Ello en tanto la vigencia de las fronteras existentes entre los diversos grupos sociales —llámense étnicas, raciales, de género, económicas o, incluso, religiosas— son, a su vez, reforzadas por el comportamiento de las instituciones y agentes estatales. En este sentido, la percepción de la población acerca de regímenes políticos que en el papel aparecen como sustancialmente distintos —dictaduras o democracias— se diluye en tanto predomina la idea de estar frente a «más de lo mismo», con cambios meramente de formas.

En palabras de Charles Tilly, esta situación estaría generando más efectividad de los dos aspectos que identifica como fundamentales para la formación de la desigualdad¹³: la ex-

¹³ Hacemos nuestra la definición sobre la «desigualdad» que elabora Charles Tilly: «...consiste en la distribución dispareja de atributos entre un conjunto de unidades sociales tales como los individuos, las categorías, los grupos o las regiones. De manera apropiada, los científicos sociales se interesan especialmente en la distribución dispareja de costos y beneficios, esto es, bienes, según una definición más amplia. Entre los bienes pertinentes se cuentan no sólo la riqueza y el ingreso sino también beneficios y .../»

plotación y la concentración de las oportunidades. Para este autor, la explotación «actúa cuando personas poderosas y relacionadas disponen de recursos de los que extraen utilidades significativamente incrementadas mediante la coordinación del esfuerzo de personas ajenas a las que excluyen de todo el valor agregado por ese esfuerzo». De otro lado, la concentración de oportunidades «actúa cuando los miembros de una red categorialmente circunscrita ganan acceso a un recurso que es valioso, renovable, está sujeto a monopolio, respalda las actividades de la red y se fortalece con el *modus operandi* de ésta»¹⁴.

En efecto, una vez establecida la contienda, las presuntas terceras partes de la materia en conflicto —llámense funcionarios estatales, autoridades políticas, empresarios u otros sectores con poder— actúan fortaleciendo los desequilibrios existentes o, en su defecto, formándolos. «De hecho, las autoridades a menudo resuelven sus propios problemas organizacionales —cómo seleccionar estudiantes, a quiénes contratar, qué derechos honrar— de maneras categoriales»¹⁵.

Sin embargo, para que el conflicto desemboque en escenarios violentos se hace necesario la presencia de otros ingredientes. En primer lugar, está la probabilidad de que el actor movilizado ocasione daños en el corto plazo y la dimensión que este podría adquirir. Luego, tenemos la extensión de las

/... costos tan variados como el control de la tierra, la exposición a la enfermedad, el respeto para con otras personas, el servicio militar obligatorio, el riesgo de homicidio, la posesión de herramientas y la disponibilidad de compañeros sexuales. Los estudiosos de la desigualdad social prestaron poca atención a la distribución dispareja de otros atributos, como los rasgos genéticos y los gustos musicales, excepto cuando se correlacionan con la distribución dispareja de bienes en este sentido amplio». Charles Tilly: **La desigualdad persistente**. Manantial. Buenos Aires, 2000.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ *Idem*.

coordinaciones que pueden construirse entre los actores violentos¹⁶. Sobre estas variables, la oportunidad e intensidad de la acción violenta va a depender del nivel en donde ambas se van a entrecruzar y, asimismo, el tipo de mecanismos que se van a activar¹⁷.

Cuando la violencia colectiva adquiere connotaciones políticas el gobierno será una de las partes, en tanto sus agentes participarán como provocadores u objeto del daño causado. Así, aunque se hace indispensable señalar cuándo el gobierno hace uso legítimo de la fuerza que concentra y cuándo este uso se extralimita o es inapropiado, en la realidad esto no deja de ser una consideración en gran medida subjetiva. Ello porque el uso de la fuerza no está vedado en la lucha política y, además, los medios que pueden utilizarse son bastante variados: pueden ir desde acciones esperadas y/o permitidas, la inacción (calculada o no), hasta la promoción de grupos afines a los gobernantes cuyo objetivo específico es infligir daño al oponente; todo lo cual no hace sino generar incertidumbre sobre el origen y la pertinencia de la violencia gubernamental.

De otro lado, cualquier gobierno particular tiene de hecho tratos diferenciados con los diferentes grupos organizados como comunidades locales; y sus políticas consistirán en interacciones en la formación de demandas. En estas demandas estarán involucrados sus agentes pero también los miembros de la comunidad política, los opositores y, en algunos casos, incluso actores políticos externos, como pueden ser otros

¹⁶ Charles Tilly: **The Politics of Collective Violence**. Cambridge University Press. Cambridge, 2003.

¹⁷ *Idem*. Para Tilly, los mecanismos serían las causas a escala menor que producen efectos semejantes en un rango muy amplio de situaciones diferentes. Establece tres clases de ellos: ambientales, cognitivos y relacionales.

países. Así, continuando con Tilly¹⁸, «La política contenciosa consiste en ese (gran) subconjunto de políticas públicas en que las demandas son colectivas y, si se llevan a cabo, afectan los intereses de sus objetos ...», pudiéndose convertir en conflicto si la población que se siente afectada acumula una resistencia colectiva hacia ellas.

El escenario se complejiza aún más con la presencia de otros dos actores importantes: los denominados «empresarios políticos» y los «especialistas en violencia». Los primeros, según Tilly, actúan de manera parecida a sus contrapartes económicas, insertándose en varias formas de intermediación para crear nuevas conexiones entre grupos sociales que no han establecido relaciones previas. Pero además de conectar, también activan, coordinan y representan: «Se especializan en activar (y algunas veces desactivar) fronteras sociales, historias que fomentan la identidad y las relaciones que surgen dentro y entre los grupos»¹⁹. A su vez, coordinan acciones conjuntas de los integrantes de las coaliciones y, muchas veces, desempeñan el rol de voceros asumiendo la representación de hecho de estas.

En estas formas, los empresarios políticos ejercen significativa influencia sobre la presencia, ausencia, forma, lugar e intensidad de la violencia colectiva. Cuando ellos promocionan la violencia, lo hacen activando fronteras, historias y relaciones que ya han acumulado historias de violencia; conectando actores violentos con aliados previamente no violentos, coordinando campañas destructivas y representando estas formaciones mediante amenazas de violencia. Después de todo, tanto participantes como observadores hablan de un profundo sentido de identidad y odios antiguos.

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Idem.*

Respecto a los especialistas en violencia, en principio, todos los gobiernos los poseen. Pero también se les ubica en los espacios privados así como en aquellos en donde se intersecta lo estatal con lo privado; que es donde se desenvuelven, por ejemplo, los mercenarios, los traficantes internacionales de armas, además de los dictadores u otras figuras políticas que disponen de sus propias fuerzas armadas.

Así, cualquiera que sea la forma que adquieran, los especialistas en violencia son frecuentemente los iniciadores de las acciones violentas o, en su defecto, hacen que una acción política no violenta se vuelva violenta. Esto tiene implicancias que no son menores para la comprensión de la violencia colectiva. Primero, su presencia permite poner de lado la extendida idea de que estos episodios se forman exclusivamente en una tensión gobierno-sociedad y, segundo, reconoce un umbral intermedio y móvil en donde se localizan tantos estos como los denominados «empresarios políticos».

Además, los especialistas en violencia, aunque frecuentemente se engarzan en las grandes entidades —como los gobiernos, partidos, organizaciones sociales, etc.—, también tienen su propia dinámica, escapando de cualquier control salvo el que establecen sus propios líderes o dirigentes. Por último, el carácter de las relaciones que se establecen entre los gobiernos y los especialistas en violencia afecta fuertemente la extensión y el lugar de la violencia colectiva dentro de un régimen. En este sentido, se asume que el control democrático civil sobre los especialistas en violencia cohibe estos efectos.

Ahora bien, cuando considera la relación entre intensidad de violencia colectiva y tipo de régimen, Tilly identifica dos rasgos: la capacidad gubernamental y la democracia. La capacidad gubernamental «significa la extensión del control de los agentes del gobierno sobre los recursos, actividades y poblaciones dentro de la jurisdicción gubernamental. Esto puede

variar de casi ningún control (bajo) a casi un absoluto control (alto). Como una cuestión práctica, sin embargo, los gobiernos que no ejercitan control significativo sobre los recursos no sobreviven largo tiempo. Además, ellos colapsan por presiones internas o cuando son invadidos por gobiernos vecinos. En el otro extremo, ningún régimen ha tenido el control absoluto»²⁰.

Mientras tanto, la democracia sería «la dimensión que los miembros de la población bajo la jurisdicción de un gobierno mantiene amplias e igualitarias relaciones con los agentes gubernamentales, ejerciendo el control colectivo sobre el personal y los recursos gubernamentales, y disfrutando protección de la acción arbitraria de los agentes del gobierno»²¹. Como sus contrapartes no democráticas, los gobiernos de los regímenes democráticos insertan concentraciones de oportunidades y explotación, pero la proporción de población de un régimen democrático que comparte efectivamente los beneficios de la concentración de oportunidades y explotación es mucho más grande que en los regímenes no democráticos.

Considerando ambas variables, entonces, hay que suponer que debería haber mayor propensión a la violencia colectiva cuando se incrementa la capacidad gubernamental y, por el contrario, esta debería decrecer cuando mayores sean los niveles de democratización. Ello haciendo dos salvedades. Primero, que los gobiernos democráticos frecuentemente emplean la violencia tanto contra sus enemigos externos así como contra los actores políticos y poblaciones excluidas dentro de sus jurisdicciones. Y segundo, a través de la democratización las luchas frecuentemente se convierten en más violentas en tan-

²⁰ *Idem.*

²¹ *Idem.*

to las incertidumbres se incrementan respecto a quien gana o pierde con las instituciones democráticas.

Bajo esta plantilla, entonces, los actores ejecutarán sus respectivos repertorios de conflictos, cuyas variaciones serán limitadas y estarán en relación con las capacidades y recursos que dispongan. De esta manera, podemos tener cuatro escenarios:

1) Los regímenes no democráticos y de baja capacidad, toleran un rango relativamente amplio de conflictividad por ausencia de habilidad en la vigilancia y control; ellos concentran el control sobre conflictos prescritos y sobre castigos públicos de acciones prohibidas, cuando pueden capturar a los perpetradores.

2) Los regímenes democráticos de baja capacidad, en contraste, toleran un amplio rango de performances y relativamente pocas prohibiciones. En tales regímenes, la contienda ocurre en el curso de performances prescritas (por ejemplo, resistencia al pago de impuestos y a la conscripción militar), mayores al rango tolerado, y también en algunas formas prohibidas de hacer reclamos. Sin medios gubernamentales para defender sus derechos, hacer cumplir las obligaciones y contener los conflictos, una amplia variedad de actores se involucran ellos mismos en esfuerzos colectivos para ejercer sus intereses por sus propios medios.

3) Los regímenes democráticos con alta capacidad operan de manera completamente diferente. Ellos imponen un relativamente pequeño número de performances prescritas pero las hacen cumplir rigurosamente. Canalizan la formación de demandas enérgicamente dentro de un modesto número de performances toleradas y prohíben un amplio rango de formas técnicamente posibles de formación de demandas.

4) Finalmente, los regímenes no democráticos con alta capacidad prescriben un rango excepcionalmente amplio de

performances de formación de demandas, dejando sólo un estrecho rango de performances toleradas, y prohibiendo muchas performances técnicamente posibles. El resultado del monitoreo extensivo y la represión es minimizar el espectro de la política contenciosa pero también propender a empujar las manifestaciones hacia el rango prohibido. Las pocas performances toleradas reciben un uso extensivo, pero los demandantes colectivos corren constantemente el riesgo de la interdicción y/o la represalia.

El vacío en el centro

Si nos ceñimos al modelo de Tilly, no hay duda que el caso peruano actual se inscribe en el segundo escenario, es decir, una democracia con baja capacidad gubernamental; siempre y cuando realicemos algunos ajustes secundarios, sobre todo en el rol que desempeñan aquellos a los que se ha denominado «empresarios políticos» y «especialistas en violencia».

Sobre los primeros, ha sido bastante evidente que en el escenario peruano este tipo de actores está prácticamente ausente. Las coordinaciones entre los diversos grupos y regiones que se expresaron conflictivamente durante los últimos años fueron bastante localizadas. De alguna manera se logró una mínima integración interna indispensable pero subsisten muchas dudas respecto al control que pudieron haber ejercido cuando se desencadenó el momento de la expansión de la violencia, tal como ocurrió en el denominado «arequipazo» del 2002.

De otro lado, fue indiscutible que sus capacidades para articular las demandas del grupo en conflicto con plataformas formadas por otros grupos sociales fueron prácticamente inexistentes, incluso cuando las reivindicaciones de unos y otros parecían ser casi las mismas. Esto pudo notarse en la

serie de demandas provenientes desde las regiones, antes de conformarse los gobiernos regionales, que no sólo no pudieron coordinarse entre sí sino que en muchos momentos ingresaron incluso en situaciones tensas entre los dirigentes que asumían la representación de cada una de ellas.

De alguna manera, esto también puede ser percibido en el desempeño de los actores participantes en la formación de otras demandas. En el ámbito ambiental trascendió el caso de Tambogrande, en el que fue notorio los esfuerzos hechos para que la cuestión específica que movilizó a los pobladores de esa localidad sea asumida por otros sectores de la sociedad peruana; pero, aún así, el impacto parece ser relativo, al menos hasta el momento.

En este caso, como también ocurrió en otros, quedaron en evidencia los diferentes factores que debiendo evitar el conflicto y canalizarlo adecuadamente no lo hicieron porque se prefirió imponer las prioridades del gobierno y de la parte cuestionada en desmedro de la sociedad. Para ello se recurrió a la obstrucción de los canales de consulta, la actuación contradictoria de los organismos públicos y la falta de voluntad; e, incluso, la evidente soberbia de la parte materia de la demanda —la empresa minera Manhattan— para arribar a un acuerdo concertado.

Como se sabe, ante el intento de la Manhattan de llevar a cabo su proyecto de explotación minera sin considerar los probables daños que iba a producir en la agricultura —principal actividad de los habitantes de los valles de San Lorenzo y Tambogrande—, estos últimos deciden llevar a cabo acciones con el fin de impedir que estos planes continuaran ejecutándose. Conforman un Frente de Defensa de sus intereses que luego de integrarse a una Comisión de Diálogo, promovida entre otros organismos por la Defensoría del Pueblo, debió retirarse del mismo ante la falta de resultados. Entonces, las

autoridades locales convocan a una consulta popular cuyos resultados serán desconocidos por las autoridades, mientras que la Fiscalía procedió a denunciar a varios dirigentes de la movilización por considerar que estaban promoviendo el desorden. A su vez, la Manhattan procedía a entregar su Informe de Impacto Ambiental ante las autoridades, el que va a ser observado por incompleto.

Es decir, en medio de esta increíble situación lo sorprendente fue que el conflicto no haya desembocado en situaciones de violencia abierta y, tal vez, ello se debió a los niveles de articulación que tuvieron las organizaciones sociales locales entre sí y con algunas organizaciones de espectro más amplio.

Otras situaciones problemáticas han sido los casi puntuales conflictos originados entre las poblaciones nativas de la amazonía, los colonos y las empresas extractoras de recursos, especialmente las madereras, que parecen haber tenido más audiencia en foros internacionales que internamente.

Otro caso importante es el de los cocaleros. Si bien al inicio de sus protestas daban la sensación de tener una importante organización y con alta capacidad para desarrollar conflictos, el desarrollo de los acontecimientos mostró algo contrario a estos supuestos. A medida que buscaron intensificar sus coordinaciones, hablándose incluso de la probable participación de partidos políticos y otros grupos, empezaron a evidenciar graves debilidades internas. Estas terminaron exponiéndose en el congreso que realizaron este año en Lima y, más aún, luego de no haber obtenido nada de una marcha de sacrificio hacia la capital del país, en la que sus dirigentes pusieron muchas expectativas.

Finalmente, está el caso de Ilave. Allí parece haber existido una intensa y bien afiatada coordinación, aunque no parece haber estado entre sus objetivos trascender el ámbito provincial en que se desarrolló el conflicto. En todo caso, lo impor-

tante fue el desencadenamiento de una situación incontrolable que era previsible pero, debido a incapacidad o ausencia de recursos, no se activaron los organismos del Estado correspondiente.

Pero, el caso de Ilave nos da pie para abordar el otro aspecto que teníamos pendiente: la presencia de los denominados «especialistas en violencia». Como una cuestión previa, puede decirse que el Perú experimentó durante las últimas décadas un proceso de violencia política cuyas causas, características y consecuencias recién han comenzado a evidenciarse con claridad a partir del Informe Final presentado por la Comisión de la Verdad y Reconciliación en agosto del 2003.

Entre sus secuelas están, obviamente, los miles de víctimas que ocasionaron los actores comprometidos, pero también hay otras que no por ser menos evidentes resultan menos importantes. Una de ellas es la instalación de una cultura de la violencia cuya intensidad, características, extensión así como sus componentes aún son desconocidos en gran medida.

Tal como nos enseña la experiencia colombiana, simplificar la existencia de la violencia colectiva como algo explicable por la «ausencia del Estado» o el mal desempeño de sus agentes puede ser una forma no apropiada de comprender el problema. Porque, en primer lugar, quedan obnubiladas las formas como el Estado se inserta en espacios regionales promoviendo, muchas veces, los ciclos de violencia; en segundo lugar, obviamos las lógicas locales en que éstos actúan y, asimismo, la autonomía de acción que pueden adquirir ciertos grupos, en un ámbito específico, muchas veces buscando *ex profeso* la confrontación.

Seguramente no tenemos datos precisos sobre la dimensión que pueden tener los grupos «especialistas en violencia» en el Perú, pero eso no significa negar que existe un ambiente

propicio para su multiplicación. Por ejemplo, algo que contribuye al rápido desprestigio de las autoridades es la ausencia de controles debidos a sus funciones; lo que permite la expansión de las sospechas sobre sus gestiones y el refuerzo de intenciones violentistas que, a su vez, se ven favorecidas por la débil articulación política existente en gran parte del país. Esta situación genera un amplio campo de acción para grupos como el movimiento etnocacerista de los hermanos Humala, o la aparente asociación existente entre narcotraficantes y grupos armados que derivaron de Sendero Luminoso y, por supuesto, la sospecha de que algún promotor de violencia colectiva pudo haber estado detrás de los hechos suscitados en Ilave.

Lo que ocurrió en este último lugar nos actualizó situaciones que ya habíamos experimentado los peruanos en años recientes. Mucho de común, si ponemos de lado las apariencias, tuvo el linchamiento y asesinato de una autoridad municipal con lo visto, por ejemplo, en 1983, cuando diez personas, entre ellas ocho periodistas, fueron masacradas y asesinadas en Uchuraccay. O en 1984, cuando un motín en el ahora ex penal de El Sexto, en pleno centro de Lima, fue motivo para que los medios de comunicación, en especial la televisión, nos alcanzaran minuto a minuto y con lujo de detalles la sucesión de horrores que se cometían contra los rehenes secuestrados por un grupo de delincuentes. De igual manera, en 1986 la televisión peruana suspendió su programación habitual para trasladar sus cámaras hacia el penal El Frontón, donde se estaba debelando a sangre y fuego un motín senderista. En 1989 veíamos al entonces presidente García pasear gallardo entre el montón de cadáveres resultantes de la acción militar en Molinos. En 1997 la escena casi se repitió con un presidente Fujimori mirando con desprecio los restos del emerretista Cerpa Cartolini, luego del rescate de la residencia del embajador japonés en Lima.

Pero, si aún subsistían dudas sobre la vigencia de una opción violenta y la operatividad de grupos especializados en ella, estas deben haber quedado despejadas con lo ocurrido en Ayacucho, en donde el protagonismo lo tuvo una facción radical del Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación del Perú (SUTEP). Casi desde el inicio del actual ciclo democrático, el SUTEP fue una de las organizaciones que adquirió mayor presencia y dinamismo aunque también mostró la habitual politización de sus dirigentes, cuya mecánica es insertar las reivindicaciones del magisterio en la propuesta política del partido al que pertenecen la mayoría de su dirección nacional, es decir, Patria Roja.

A lo largo de las décadas anteriores, el SUTEP fue escenario de una pugna muy intensa y violenta entre los dirigentes pertenecientes a esta organización y aquellos que respondían a sectores más radicales, como Sendero Luminoso y Pukallacta. Esto mismo, aunque en una versión algo diferente, puede notarse en la actualidad. En términos generales, hemos tenido a una dirección nacional que muestra vocación para la negociación, más allá de sus intereses políticos; por otra parte, algunas bases aún se mantienen bajo el control de facciones radicales cuyo único interés está centrado en lograr la máxima polarización posible y, por lo mismo, hacer imposible cualquier acuerdo que pueda obtenerse respecto a las reivindicaciones gremiales.

Aunque no pueden ser tildados precisamente de «especialistas en violencia», tal como aparece el concepto en el modelo de Tilly, lo cierto es que asumen la acción política como algo exclusivamente confrontacional, sin dar ni otorgar márgenes mínimos al acuerdo y al consenso. En ese sentido, dado que el sentido de su conducta la justifican mediante la inutilidad de los mecanismos democráticos, es que pueden ser identificados como «especialistas en violencia».

Una demostración palpable de esto ha sido lo sucedido en Ayacucho el 1º de julio. Un grupo de profesores, alineados con la facción del SUTEP que lidera Robert Huaynalaya, contraria a la dirigencia nacional de esta organización, había tomado días antes algunos locales en donde funcionaban dependencias públicas tales como el Gobierno Regional, la Dirección Regional de Educación y la Unidad de Gestión Educativa, como medida de fuerza enmarcada en la huelga general indefinida decidida por el sector de Huaynalaya para exigir la derogatoria de la Ley General de Educación, por considerarla «privatizadora» y pretender «eliminar la gratuidad de la enseñanza», el aumento de sueldo y el nombramiento de los maestros contratados.

El día indicado, las fuerzas policiales —reforzadas con efectivos provenientes de Lima— procedieron a recuperar dichos locales encontrando resistencia entre los manifestantes, lo que ocasionó una veintena de heridos aunque Huaynalaya, en esos momentos en Lima, declaraba a los medios de prensa que había por lo menos dos muertos debido a los enfrentamientos. Según la Fiscalía de Prevención del Delito de Huamanga finalmente hubo 35 heridos, ninguno de gravedad, dato corroborado por la Defensoría del Pueblo.

Aunque los voceros del gobierno emitieron rápidamente un comunicado denunciando «la infiltración terrorista» que habría provocado estos desmanes lo cierto es que el asunto es más profundo. Es probable que personas cercanas a Sendero Luminoso hayan estado detrás de estos acontecimientos pero, más allá de ello, lo preocupante es el modo de operar, los argumentos y las justificaciones que se expusieron, en gran medida iguales a los que vimos multiplicarse en años recientes durante el desarrollo de la violencia política que se expandió en el Perú.

Pero, igualmente preocupante han sido las reacciones de algunos actores políticos importantes del país, que no han

mantenido una línea coherente en este conflicto desatado desde la organización magisterial. Apenas conocido lo sucedido en Ayacucho, el congresista aprista Jorge del Castillo afirmó que podría justificarse la declaratoria de un estado de sitio porque la policía no puede controlar a los manifestantes y es necesario evitar que se produzcan muertes y crímenes aprovechando la revuelta. «Las vidas de autoridades y ciudadanos que no tienen nada que ver con el conflicto están en peligro por culpa de algunos vándalos», señaló.

Sin embargo, hace un año, en junio del 2003, cuando la huelga del SUTEP se encontraba en su momento más delicado y los profesores de provincias habían realizado una marcha hacia Lima, justo cuando la confrontación entre los diferentes sectores del SUTEP llegaba al punto más alto, los locales del partido al que pertenece el congresista del Castillo sirvieron de hospedaje a profesores que se identificaban con las vertientes radicales.

De otro lado, la presencia de los «especialistas en violencia» no se reduce a aquellas situaciones en donde se han dado abiertos conflictos. En los últimos tiempos se ha evidenciado mucha preocupación acerca de los roles que deberían cumplir los integrantes de los comités de autodefensa campesino, formados en las décadas pasadas como respuesta a la presencia subversiva. Como se sabe, estamos ante grupos que no pudieron ser desarmados por el Estado, convirtiéndose en el transcurso del tiempo en núcleos de poder local proclives a formar alianzas que no necesariamente estarían actuando en el marco legal del país.

Nos estamos refiriendo a la probabilidad de que estos grupos armados privados puedan considerar que resulta mejor para sus intereses acercarse, por ejemplo, a narcotraficantes o servir de plataforma para los rezagos de grupos subversivos que aún subsisten en algunas zonas del país, que mantener

lealtades con un gobierno que muestra muchas carencias como contraparte. Incluso, tal como pudo conocerse recientemente, que parte de estos comités hayan sido movilizados por un grupo político identificado con el fujimorismo o estén coordinando con algunos sectores de las fuerzas armadas asuntos que no son conocidos resulta sumamente peligroso para la estabilidad política del país.

¿Transitando caminos conocidos?

Ante todo ello, debemos prestar cuidado al hecho de que solamente estamos apuntando al lado conocido de las relaciones entabladas alrededor del poder y su distribución. Como se sabe, esta dimensión responde a una serie de ritos y normas establecidas que no reflejan el verdadero sentido que los actores le imponen a sus relaciones cuando estas se establecen entre sectores desiguales en recursos y oportunidades. Como señala James C. Scott:

«El discurso público es, para decirlo sin rodeos, el autorretrato de las elites dominantes donde estas aparecen como quieren verse a sí mismas. Tomando en cuenta el conocido poder que tienen para imponer a los otros un modo de comportarse, el lenguaje del discurso público está definitivamente desequilibrado. Aunque es probable que no se trate sólo de una maraña de mentiras y deformaciones, sí es una construcción discursiva muy partidista y parcial. Está hecha para impresionar, para afirmar y naturalizar el poder de las elites dominantes, y para esconder o eufemizar la ropa sucia del ejercicio del poder»²².

²² James C. Scott: **Los dominados y el arte de la resistencia**. Editorial Txalaparta, Ediciones Era. Tafalla, México D.F., 2003.

Otra forma de lenguaje político, opuesto al anterior, es el que se construye ocultamente. En este —fuera del centro del escenario, donde los integrantes de los sectores sociales subordinados se conectan y relacionan lejos de los controles ejercidos por el poder—, es posible la formación de culturas disidentes. Culturas compuestas de cóleras, deseos de venganza, autoafirmación, entre otros elementos que no podrían expresarse abiertamente sin correr el peligro de ser sancionados, pero que resultan esenciales para la identidad del grupo y la visión que construye del «otro».

Incluso, Scott señala la existencia de una tercera forma en la construcción del lenguaje político de los grupos subordinados, que se ubicaría entre los dos primeros. «Se trata de una política del disfraz y del anonimato que se ejerce públicamente, pero que está hecha para contener un doble significado o para proteger la identidad de los actores»²³. Aquí incluye los rumores, los chismes, los chistes, las canciones, los eufemismos y otros por el estilo.

Ahora bien, ¿cuál ha sido la característica resaltante del discurso público, oficial y no oficial, durante las últimas décadas? Nuevamente, apelando a la persistencia de la tradición que señalábamos líneas atrás, podemos conjeturar que lo predominante en este sentido ha sido una composición que interpreta el orden por la aplicación de la fuerza. Si es así, como sospechamos, lo que tendríamos entre manos sería una versión corregida y puesta al día de la arraigada idea positivista que primó a lo largo del siglo XX, en la que los objetivos buscados eran orden y progreso, pero en donde el segundo era imposible sin el primero.

Así, la cuestión era impedir que sobreviniera el colapso ejerciendo los controles adecuados sobre las masas, induciéndolas

²³ *Idem.*

a aceptar su lugar en un patrón de existencia caracterizado por la dependencia. De esta manera, se estimaba que las clases privilegiadas debían asumir nuevas obligaciones paternalistas que asegurarían la solidaridad social mediante la garantía de la seguridad económica para los sectores bajos. Al mismo tiempo, los positivistas paternalistas intentaron proveer a las masas con recursos simbólicos de manera tal que la gratificación espiritual compensara el bajo status económico.

Esto mismo, recubierto con la terminología en boga, fue lo que se impuso con el neoliberalismo combinado con política antisubversiva de los años 90. Bajo una plantilla organicista en la que «cada uno debía ocupar su lugar y ejercer la función prevista», se estableció un orden de cosas en el que, por un lado, se obtuvo una importante masa de subocupados y desocupados y, en el otro extremo, una cada vez mayor concentración de ingresos. Cualquier reacción frente a ello sería tildada de «terrorismo» y proclive a ser sancionada drásticamente esgrimiendo la profusa legislación que se emitió al respecto.

Una vez instalada la democracia y esperando un alto nivel de demandas provocado por los reacomodos que debían producirse ante los cambios que empezaban a darse en la órbita política, el desempeño gubernamental del toledismo dejó mucho que desear casi desde el inicio mismo de su mandato.

En general, se esperaba que el nuevo gobierno tuviera la capacidad suficiente para formar paulatinamente espacios de concertación y canalización de las demandas sociales, como manera de fortalecer la democracia. Sin embargo, el balance indica sin lugar a dudas que no hubo tal capacidad, a pesar de la voluntad manifiesta y los esfuerzos aplicados en ese sentido.

Más aún, en la medida de que el ejecutivo no podía administrarse adecuadamente bajo esa dirección empezaron a aparecer signos evidentes de creer que el buen gobierno es el que

aplica más y mejor la «mano dura». En otras palabras, la demanda de más Estado se interpretaba como más policía y en esto cumplió un puntual y destacado papel la oposición, cuyos voceros fueron bastante explícitos en exigir declaratorias de estado de emergencia o estado de sitio al ocurrir acontecimientos como los de Ilave o Ayacucho.

En efecto, esta idea fue enquistándose gradualmente entre sectores cada vez más amplios del gobierno y si en el 2002 se demandaba mayores penas para casos puntuales de alteración del orden, en los años siguientes ya se consideraba la necesidad de restringir el derecho a la huelga y la declaratoria del estado de emergencia.

Algunas medidas represivas promovidas desde el Estado 2002

8 de febrero.

El Consejo de Ministros aprobó un proyecto de ley que incrementa las penas de cárcel para todos aquellos que violen el derecho constitucional al libre tránsito. El ministro del Interior, Fernando Rospigliosi, explicó que las nuevas penas fluctuarían entre cuatro y ocho años de cárcel, con lo cual se haría efectiva la pena de carcelería.

19 de febrero.

Una nueva exhortación al Congreso formuló el ministro del Interior, Fernando Rospigliosi, con el fin de que el Parlamento se pronuncie respecto al proyecto de ley que el Poder Ejecutivo entregó y en el que se plantea elevar las penas a quienes incurran en actos violentos durante manifestaciones de protesta.

20 de febrero.

El ministro del Interior invocó nuevamente a la Fiscal de la Nación para que ordene a los fiscales cumplir con su labor y no obstruir la labor de la policía en el restablecimiento del orden en las carreteras bloqueadas por los manifestantes.

2003

20 de febrero.

Ordenanza municipal expedida por la Municipalidad de Lima prohíbe el ingreso de manifestantes al centro histórico de Lima.

2004**10 de mayo.**

El Ejecutivo presentó una iniciativa legislativa que propone incluir como causal de prohibición de huelga de los trabajadores el afectar los servicios públicos esenciales, entre ellos los aeropuertos.

28 de mayo.

El Poder Ejecutivo remitió al Congreso dos proyectos de ley orientados a garantizar el orden en las calles y el respeto a la propiedad pública y privada.

29 de mayo.

Oposición rechaza los proyectos de ley presentados por el Ejecutivo.

1° de junio.

El presidente Alejandro Toledo ratificó exhortó al Congreso a aprobar los proyectos de ley que el Ejecutivo envió para endurecer las penas contra quienes bloqueen pistas y carreteras, o usen indiscriminadamente el uniforme de las Fuerzas Armadas o Policiales.

A fines de mayo, fue publicada en el diario oficial El Peruano la Ley 28222, referente a los criterios que debían utilizarse en las zonas declaradas en emergencia. En primer lugar, llamó la atención la ausencia de debate público en la formación de la referida norma, que actualizó esas sorprendidas imposiciones tan comunes en la década pasada. Pero, aún más, pareciera que la violenta experiencia de los años recientes no ha sido asumida como corresponde.

La cuestión radica en que sigue primando la idea de que la convulsión social solamente puede combatirse mediante las

restricciones del poder civil y su eventual claudicación ante la fuerza militar; tal como vimos en las décadas pasadas, cuando presenciamos la creciente expansión de las zonas de emergencia y la creación de comandos políticos militares, que dejaron la mayoría del territorio nacional bajo la autoridad de estos últimos, con las consecuencias que hoy son más que evidentes.

Pero la historia del «endurecimiento» del gobierno continuó, ahora mostrando su nula eficacia. Un confuso atentado en la provincia de Padre Abad, el 4 de junio, en el que elementos fuertemente armados, supuestamente miembros de Sendero Luminoso, asesinaron a dos miembros de la policía y a un efectivo de la Marina, fue el hecho más grave de una coyuntura en la que abundaron acontecimientos que gran parte de la prensa se dedicó a subrayar para así afirmar que estábamos ante uno de los consabidos «rebotes terroristas».

Y luego, sobrevino lo de alguna manera largamente esperado. Dirigentes politizados de los comités de autodefensa de la Sierra Central denuncian el abandono en que los ha sumido el gobierno, en manifestaciones partidarias donde lucían sus armas, exigiendo, además, la reapertura de las bases militares en sus zonas. De esta forma, demostrando supuestas capacidades represivas ante el evidente debilitamiento de los organismos públicos y la incapacidad de los funcionarios para prevenir el conflicto y administrarlo cuando éste aparece, sólo va a obtenerse como resultado un panorama cada vez más complicado para el desarrollo de la democracia en el país.

De otro lado, un discurso público que trata de «normalizar» las relaciones sociedad-Estado otorgando amplios espacios a la acción represiva de este último, a lo que debe agregarse en nuestro caso la incapacidad para obtener los resultados deseados, sólo incrementará la ilegitimidad del Estado; y permitirá vislumbrar la serie de construcciones discursivas que

los diversos sectores sociales que sienten la marginación y la explotación elaboran y usan para explicar su realidad.

Aunque por la naturaleza misma de estos hechos su estudio y comprensión es sumamente difícil, es indudable que la violencia —en sus diversas manifestaciones— ocupa un lugar central en estos discursos y, dado el momento, será el eje para justificar la acción explosiva. Pero, es en este punto en donde hay que hacer una disyunción.

Por un lado, la violencia se presenta como un vehículo para mantener vivas las resistencias de los grupos subordinados y, por lo mismo, se convierte en algo fundamental para su identidad. De otro lado, lo violento y el civismo, es decir, la expresión de ciudadanía quedan soldados de manera tal que sería imposible tratar de establecer un límite claro entre uno y otro.

En otras palabras, sin tratar de obviar lo corrosivo y perjudicial que resulta la violencia para la vida social, resulta indispensable conocer qué asumen sus protagonistas acerca de los roles que están cumpliendo y, sin lugar a dudas, una parte considerable de sus (auto)explicaciones corren por el lado de la consecución de derechos, del reconocimiento por parte de los «otros» y por la adquisición de bienestar.

Como afirma Gutiérrez Sanín, «una parte muy significativa de nuestra violencia contemporánea, tanto en su factualidad como en su génesis, está asociada a configuraciones sociales que muestran regularidades e importantes niveles de institucionalización, y que por consiguiente ni se pueden reducir a la simple anarquía ni se pueden caracterizar como estrictamente hobbesianas»²⁴.

²⁴ Francisco Gutiérrez Sanín: «¿Ciudadanos en armas?». En Jaime Arocha, Fernando Cubides y Myriam Jimeno (Comp.): **Las violencias: inclusión creciente**. Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional de Colombia. Santa Fe de Bogotá, 1998.

Es decir, la violencia adquiere esa extraña virtud de ser un mecanismo mediante el cual se tiende a expandir la ciudadanía, inalcanzable de otra forma. «Es decir, la expansión de titularidades y derechos a través del chantaje ... Típicamente, el chantaje permite —en realidad obliga a— estar al mismo tiempo *adentro* y *afuera*. Por otro lado, la violencia se pone al servicio de una pedagogía moralizadora»²⁵. En suma, si ello es así estamos frente a un inmenso campo cuya exploración debería «poner de relieve las opacidades y líneas de fractura de nuestro *adentro* cívico que se ven reflejadas en ese espejo tan deforme como el *afuera* armado»²⁶.

Ahora bien, todos estos mecanismos —así como los discursos ocultos, y el anonimato, entre otros—, se expanden cuando es imposible una contienda frontal por los evidentes desequilibrios existentes entre las partes y es cuando la inhibición de tales prácticas demandan un agente estabilizador, que mediatice lo que se presenta profundamente desigual. Ese es el rol que se le exige a los gobiernos: eficacia en la regulación, canalización y solución de las demandas sociales ante partes que no están en el mismo nivel de recursos y oportunidades.

Todo ello puede estar anidando efectivas potencialidades de democratización en la protesta social a pesar de aparecer fragmentada, caótica, sin rumbo y sirviendo como una válvula de escape ante una situación de hartazgo. Sin embargo, para que esta potencialidad no se pierda o, peor aún, termine justificando la situación imperante y permita mejorar sus posiciones a los sectores dominantes del país, debemos tener en cuenta el peligro que significa la ausencia de coordinadores sociales

²⁵ *Idem.*

²⁶ *Idem.*

eficaces que contribuyan a la articulación de las diversas demandas, la presencia de «especialistas en violencia» con objetivos restringidos pero con evidente autonomía en el ejercicio de sus acciones, y el arraigo de una cultura violentista en amplios sectores de la sociedad peruana.

Al respecto, una cuestión importante a tomarse en cuenta es la obstrucción de los canales institucionales por donde deben procesarse las demandas sociales lo que, entre otras cosas, genera la desinformación. Esto puede adquirir diversas formas, desde la distorsión de los hechos para retroalimentar la intensidad de la violencia hasta la imposición de una memoria colectiva construida y manejada por algunos líderes en función a sus propios intereses.

Tanto el caso de Ilave como el de Ayacucho han abundado en esto. En el primero, resulta sintomático que se haya levantado *ex post facto* un discurso nacionalista aymara intentando que los hechos acaecidos en esa ciudad se entiendan —y finalmente se justifiquen— por una impronta étnica que, dicho sea de paso, no se manifestó en los días previos al momento culminante. De manera semejante, en Ayacucho se tendría que sumar algunos elementos de juicio para descartar si la apelación a una supuesta eliminación de la gratuidad de la enseñanza no fue un mecanismo intencionalmente difundido por los dirigentes del SUTE Huamanga, buscando asociar el momento presente con lo sucedido años atrás, cuando un argumento similar fue el detonante de graves disturbios que sirvieron para consolidar la presencia de lo que luego sería conocido como Sendero Luminoso.

De esta manera, la fragmentación visible puede estar escondiendo una dinámica de recomposiciones de poderes locales que, ante la debilidad del Estado, encuentra un ambiente bastante amplio para actuar incluso al margen de la legalidad establecida sin que ello les signifique un alto costo. Algunos,

seguramente, asumen que la ocasión es propicia para iniciar la reorganización de una fuerza que colisione violentamente contra el Estado en el mediano plazo, tal como sucedió en las décadas de los 80 y 90; para otros, los objetivos pueden estar circunscritos a arribar en buen pie al proceso electoral nacional que se avecina; y unos terceros calculan cuánto de provecho les puede reportar sobredimensionar los hechos intentando que se interpreten como pruebas de ingobernabilidad y caos.

A ello, finalmente, habría que agregar a los poderes fácticos del país. Si bien no tienen un protagonismo directo en los acontecimientos es obvio que están atentos al desarrollo que adquieren y, cuando se de la oportunidad, manipularlos en el sentido que le reporte mayores beneficios. Esto, que fue bastante claro cuando se desencadenó la violencia política, es probable que vuelva a suceder y, en este sentido, que se forme un escenario en el que, paradójicamente, la protesta social termina beneficiando los intereses de los que tienen más poder.

En este sentido, el paro general convocado por la CGTP para el 14 de julio no parece ser un episodio más de las continuas y permanentes pugnas que han caracterizado estos tres años de gobierno toledista. Ello porque, a diferencia de lo anterior, se intenta levantar una expresión cualitativamente mayor y, en todo caso, sus resultados van a depender del grado de articulación que logre esta central sindical. En gran medida, el éxito de la convocatoria está en relación directa con la legitimidad de sus propios organizadores o, dicho de otra manera, la pregunta que será respondida ese día es si estos podrán conducir una protesta en la que innegablemente podría alinearse la mayoría de la población que tiene muchos y obvios reparos sobre los gobernantes del país, pero también los tiene con los líderes de la oposición.

Cronologías

Caso Tambogrande ■ ■ ■

2001 ...

5 de octubre. Por ordenanza municipal se ordena aprobar el Plan de Ordenamiento Urbano Rural de Tambogrande 2000–2010. Se decide crear un «Plan de Ordenamiento» ya que si existiera la propuesta de reubicar a toda la ciudad de Tambogrande, el proyecto serviría como referencia para el planteamiento de la futura ciudad.

21 de noviembre. El Frente de Defensa del Valle de San Lorenzo y Tambogrande suspende su participación en la Comisión de Diálogo promovida por la Defensoría del Pueblo.

2002 ...

8 de enero. El Frente de Defensa decide no participar en la Mesa de Diálogo.

1 de marzo. Primer aniversario del «Día de la respuesta por la no explotación minera». Miles de pobladores salieron nuevamente a las calles y en forma pacífica y gritando «Agro sí, minas no» hicieron recordar a la minera Manhattan que la población no quiere que entre la minería a esta zona.

20 de abril. La Municipalidad Distrital de Tambogrande decreta convocar a Consulta Vecinal.

29 de abril. El gobierno, a través de los ministerios de Agricultura (MINAG) y de Energía y Minas (MEM), reiteró que la convocatoria a consulta popular realizada por el alcalde de Tambogrande con el objetivo de impedir el desarrollo del proyecto minero que intenta desarrollar la empresa Manhattan Sechura, es ilegal.

25 de mayo. La ONPE (Oficina Nacional de Procesos Electorales) señala a los medios de comunicación que la consulta popular en Tambogrande no tiene carácter vinculante y que esta no es una solución definitiva al problema. De igual forma el Gerente General de la Minera Manhattan, Américo Villafuerte, indica que al no tener un carácter vinculante, los resultados de la consulta no le preocupan a la empresa. Dijo además conocer de la consulta popular por los medios de comunicación.

29 de mayo. El gobierno, a través de los ministerios de Agricultura (MINAG) y de Energía y Minas (MEM), calificó a la consulta popular como ilegal ya que la modalidad de consulta popular se aplica a temas de interés nacional y no solo a cuestiones locales) y antidemocrática (ya que aún no se tienen los resultados del estudio de impacto ambiental (EIA) que determinarían la viabilidad del proyecto). Por su parte la Asociación Civil Transparencia a través de su secretario adjunto, Percy Medina, opinó que consulta es un interesante ejercicio democrático, sin embargo no es vinculante.

1 de junio. El Presidente del Consejo de Ministros, Roberto Dañino Zapata declara que resultados de la consulta popular no paralizarán la explotación minera en la zona y esta no es válida porque no se cuenta con la información necesaria para que la gente elija.

2 de junio. Se lleva a cabo la Consulta Popular. El «no a la minería» obtuvo 25.381 votos (93,95%) y el «sí» 347 votos (1,28%). Mientras tanto, los votos blancos sumaron 398 votos (1,47%) y los nulos fueron 889 (3,29%). En total votaron 27.015 personas (73,14%), en tanto que los ausentes fueron 9.922 (26,86%).

16 de junio. Roberto Quiroga Cornejo, titular de la Primera Fiscalía Provincial Penal de Piura, ratificó su dictamen en el cual se señala la responsabilidad Penal de 57 pobladores del distrito de

Tambogrande, entre los que figuran Francisco Ojeda Riofrío (presidente del Frente de Defensa de Tambogrande) y los dirigentes Nicolás Sandoval Frías, Miguel Ortiz Ato y César Crisanto Palacios (impulsores de la reciente consulta popular realizada en Tambogrande), por actos vandálicos cometidos en febrero del año pasado.

11 de octubre. Mesa de Diálogo conformada por los ministros de Agricultura, Álvaro Quijandría, y de Energía y Minas, Jaime Quijandría (en representación del gobierno), el Frente de Defensa y la Municipalidad Distrital de Tambogrande y presidida Walter Albán, Defensor del Pueblo se reúne en Piura. Los representantes del gobierno proponen a los dirigentes tambograndinos esperar la culminación del estudio de impacto ambiental que realiza la minera Manhattan, así como dar la opción, que el pueblo escoja de un listado de 17 consultoras internacionales la más competente para que revise dicho estudio.

11 de noviembre. Se firma el acuerdo de gobernabilidad.

9 de diciembre. La Minera Manhattan presenta estudio de impacto ambiental (EIA).

12 de diciembre. INRENA remite al director general de asuntos ambientales del MEM que la información presentada por la minera no permite un análisis adecuado.

20 de diciembre. Se aprueba el Reglamento de participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de los EIA en el sector de energía y minas, R.M N° 596-2002-EM/DM. Sin embargo, este reglamento no presenta cambios sustanciales respecto al anterior reglamento del año 1999.

2003

Enero del 2003

Congresista Víctor Velarde presenta una iniciativa legislativa para establecer la intangibilidad de la actividad agrícola en el valle de San Lorenzo.

6 de enero. 500 pobladores del distrito de Tambogrande de la «Coordinadora para el Desarrollo de Tambogrande» realizan marcha en Piura para solicitar a las autoridades que expliquen el EIA y hacen entrega de 10 mil firmas de quienes apoyan el proyecto minero al Presidente de la Región Piura y a la Municipalidad Provincial.

8 de enero. El EIA presentado la minera Manhattan le fue devuelto por no tener la información completa.

22 de enero. La municipalidad de Tambogrande plantea en una carta al Defensor del Pueblo que el diálogo no tiene sentido.

28 de enero. El Congreso trata el caso Tambogrande.

Febrero del 2003

5 de febrero. La congresista Fabiola Morales declara que considera necesario la elaboración de un nuevo EIA que esté a cargo de una organización internacional.

10 de febrero. La Junta de Usuarios del Distrito de Riego de San Lorenzo exige a las autoridades del Estado que cancele todas las concesiones mineras polimetálicas de tajo abierto en Piura.

28 de febrero. Declaración de Tambogrande.

Abril del 2003. El Defensor del Pueblo convoca a una segunda reunión en Tambogrande.

23 de abril. La Manhattan vuelve a hacer entrega del EIA.

Mobilizaciones Regionales

Arequipazo ■ ■ ■

2002 ...

26 de febrero. Inicio de un paro pacífico de 48 horas organizado por el Frente Amplio Cívico de Arequipa (FAC). Se detuvo a 4 personas por bloquear la carretera a Puno. Por otro lado ministro Bruce declara que no se enviará comisión de alto nivel porque el gobierno no dialogará bajo presión.

27 de febrero. Continúa el paro con bloqueos de carreteras y quema de llantas en el centro de la ciudad para impedir tanto el tránsito interprovincial como local. Luis Soraya, dirigente del FAC, anuncia en mitin que se organiza un paro general de la región sur para marzo. El Gobierno a través de Gino Costa, Ministro del Interior, califica como desproporcionada las acciones en Arequipa ya que sus demandas están siendo atendidas.

2 de marzo. Alan García critica política económica de PPK y advierte al gobierno que paro regional de Arequipa es un «trompetazo» para que el presidente resuelva de inmediato las demandas.

21 de marzo. Se inicia paro de 24 horas de la Macroregión Sur. La mayoría de paralizaciones se llevaron a cabo en forma pacífica en las siguientes ciudades: Arequipa, Moquegua, Tacna, Apurímac, Loreto Ayacucho y Puno.

16 de abril. Nuevo paro de 48 horas, en contra de las privatizaciones de las empresas eléctricas regionales, donde participaron las ciudades de Cusco y Puno. Se bloquearon carreteras y se impidió el transporte local.

17 de abril. Culminó el paro con 21 detenidos por bloqueo de carreteras. Algunos congresistas se muestran a favor de detener proceso de privatización. Mientras tanto la COPRI (Comisión de Promoción de la Inversión Privada) anunció la postergación de la privatización de Egasa y Egesur para el 15 de mayo, de tal forma que los postores tengan tiempo de terminar sus propuestas.

14 de mayo. Paro convocado por los Frentes Regionales en rechazo a la privatización de las empresas eléctricas y por el cambio de la política económica del gobierno fue acatado en forma total en el sur (Arequipa, Cusco, Puno, Tacna) y en algunas capitales departamentales (Huancayo, Pasco, Huánuco, Huancavelica y Ayacucho).

22 de mayo. Plantón frente a la Corte Superior de Justicia de Arequipa organizado por las bases del Frente Amplio Cívico. Piden que Presidente de la República reconozca el acta de compromiso que firmó cuando era candidato, en la que se comprometió a defender la intangibilidad de las empresas eléctricas de Arequipa.

3 de junio. 9 integrantes del Frente Amplio Cívico inician huelga de hambre indefinida en atrio de la Catedral de Arequipa.

4 de junio. Nuevos incidentes de protesta por privatizaciones en Arequipa y Cusco. En la primera los dirigentes del Frente Amplio, manifestantes del Frente de Activos y Pensionistas y la Juventud Socialista tomaron las instalaciones de la Sociedad Eléctrica (SEAL).

7 de junio. 120 representantes del Frente Amplio tomaron durante media hora las instalaciones de Egasa, en el sector de Chilina. Jorge del Carpio Lazo, integrante del Frente Amplio Cívico de Arequipa (FACA), advirtió que la toma pacífica de locales públicos continuará para impedir el proceso de privatización y como medida de respaldo a la huelga de hambre que sostienen hace cinco días 16 de sus compañeros.

11 de junio. El noveno juzgado civil desestima la medida cautelar interpuesta por el alcalde provincial de Arequipa, Juan Manuel Guillén Benavides, en contra de la privatización de las empresas eléctricas del sur porque este como tal no tiene competencia en este asunto y por ende no podría interponer acción alguna.

12 de junio. Guillén inicia huelga de hambre junto a siete alcaldes distritales en pos de que el gobierno suspenda la privatización de las empresas de generación de electricidad y convoque a una consulta a la población.

13 de junio. Noveno juzgado civil de Arequipa se rectifica y declara, mediante resolución 066-2002, fundada la acción de amparo interpuesta por el alcalde arequipeño. Ante ello, el ministro de Justicia, Fernando Olivera, señaló que dicha resolución transgrede tanto la Constitución como las leyes peruanas, por ello será impugnada (apelada) y además se evaluaría una denuncia por prevaricato al juez que emitió la resolución, Benny Álvarez Quiñónez. Por su parte Ricardo Vega Llona sostuvo que concurso público para privatizar las empresas generadoras de electricidad Egasa y Egesur se realizará de todas maneras el 14 de junio a las 11 a.m.

14 de junio. El gobierno apela decisión del noveno juzgado. Se concreta la subasta y la empresa belga Tractebel compra Egasa y Egesur por US\$167.432.001. Manifestaciones continúan con violentos enfrentamientos con la policía y cuantiosos daños materiales. Jornada dejó más de veinte heridos y la destrucción de los locales públicos de la Prefectura, Subprefectura, Consejo Transitorio de Administración Regional, Sunat y Reniec.

15 de junio. Violencia en Arequipa continúa con saqueos en el centro de la ciudad y ataques a entidades públicas como el CTAR, Banco de la Nación, Sunat y cabinas telefónicas. Además 250 habitantes del asentamiento humano Cerro Colorado tomaron las instalaciones y la pista de aterrizaje del aeropuerto Alfredo Rodríguez Ballón. Ante estos hechos el burgomaestre arequipeño invoca a la población abstenerse de hacer destrozos durante movilizaciones y señala la infiltración de grupos extremistas entre las manifestaciones. Por

su parte, el Ministro del Interior, Fernando Rospigliosi, responsabiliza a Juan Manuel Guillén de propiciar la destrucción del régimen democrático y de buscar el caos en esta ciudad.

16 de junio. Gobierno declara por treinta días el Estado de Emergencia en el departamento de Arequipa. El general EP Oscar Gómez de la Torre Ovalle, asumió funciones de jefe político-militar para reestablecer el orden en la ciudad blanca.

Los frentes regionales se solidarizan con pueblo arequipeño y preparan manifestaciones en distintas ciudades, mientras que disturbios continúan en Arequipa.

17 de junio. Muere estudiante universitario debido al impacto de una bomba lacrimógena «en la cabeza» durante los disturbios realizados en la ciudad a pesar del estado de emergencia. Sin embargo, burgomaestre arequipeño anunció que protestas contra la privatización de las empresas estatales continuarán a pesar de estado de emergencia.

18 de junio. Llegada a Arequipa de Comisión de alto nivel, integrada por el obispo emérito de Arequipa Fernando Vargas Ruiz de Somocurcio y los ministros Raúl Diez Canseco, Nicolás Lynch, Aurelio Loret de Mola, Diego García Sayán y Fernando Carbone, además del ex defensor del pueblo Jorge Santisteban y el sacerdote Gastón Garatea. Se inicia diálogo con los alcaldes y dirigentes del FACA. Se acuerda suspender huelga de hambre de alcaldes.

19 de junio. Suscripción de la Declaración de Arequipa por medio de la cual se acuerda:

- El desagravio por términos o frases emitidas por representantes del gobierno hacia pueblo arequipeño o su dirigencia y la condena de estos últimos de los daños materiales y humanos producidos durante las manifestaciones.
- La suspensión de la privatización de las empresas eléctricas Egasa y Egesur y el respeto al proceso y resoluciones judiciales sin ninguna interferencia.

- El restablecimiento inmediato del orden público. Suspensión del estado de emergencia en las siguientes 48 horas.
- La invocación al país para que cesen de inmediato todos los actos de violencia.

Presidente de la República, Alejandro Toledo presenta disculpas públicas al pueblo arequipeño, mientras que Fernando Rospigliosi se niega a hacerlo y renuncia al cargo.

20 de junio. Ministro de Justicia, Fernando Olivera ofrece disculpas públicas a arequipeños.

21 de junio. Se levanta el estado de emergencia en Arequipa.

24 de julio. El fiscal superior Hugo Ramos opina que la acción de amparo presentada por el burgomaestre Juan Manuel Guillén es improcedente.

26 de julio. La población protesta con un «cacerolazo» para pedir imparcialidad al Poder Judicial. Los automovilistas también coordinaron un «bocinazo».

9 de agosto. Los vocales de la Tercera Sala Civil anuncian que en 20 días se dará sentencia al caso Egasa, luego de una audiencia pública de las partes interesadas.

23 de agosto. La Tercera Sala Civil dio su fallo sobre la acción de amparo presentada por el alcalde de la ciudad de Arequipa, Juan Manuel Guillén, que impedía la privatización de Egasa, pero los tres vocales que la integran evitaron dar detalles sobre la misma, la cual sería notificada a las partes interesadas el 26 de agosto.

26 de agosto. Viaje inesperado del vocal Renato Díaz González a Lima impide que ese día se conociera el dictamen de dicho tribunal sobre la acción de amparo.

27 de agosto. Tercera Sala Civil de la Corte de Justicia de Arequipa convoca un cuarto vocal para definir el proceso judicial sobre la privatización de Egasa. Fallo se posterga para el 6 de septiembre.

Principales demandas

- Rechazo de la privatización de las empresas de agua potable y energía eléctrica (Sedapar, Egasa, Seal, Etesur). El presidente Alejandro Toledo aun siendo candidato prometió que no las privatizaría dichas empresas, por lo que la población ahora le reclama el cumplimiento de sus promesas electorales.
- El reinició de los trabajos de la represa de Angostura.
- Crítica a la política económica de PPK.
- Reposición de trabajadores despedidos.

Dirigentes

El Frente Amplio Cívico de Arequipa (FACA), integrado por dirigentes sindicales, despedidos, políticos, y representantes de pueblos jóvenes. Específicamente por las siguientes organizaciones:

- La Federación Departamental de Trabajadores cuyo secretario general es Luis Saraya.
- La Asociación de Urbanizaciones Populares (AUPA), que reúne a miles de habitantes de pueblos jóvenes cuya participación en el frente fue inicialmente relegada debido a sus vínculos con el régimen anterior.
- El Sutep y Construcción Civil, son las otras dos organizaciones que impulsan la protesta. Cuentan con un limitado número de afiliados pero son las más radicales.

Por otro lado, y en el desarrollo del «arequipazo», jugó un rol central el alcalde provincial de Arequipa Juan Manuel Guillén quien al comienzo tuvo una actitud propia y distinta frente a los excesos cometidos por el Frente Amplio, pero que después tuvo que acercarse a los radicales de dicha organización, dada la presión interna y la decisión invariable del gobierno de vender Egasa.

Caso Ilave ■ ■ ■

(2 de abril – 15 de mayo de 2004)

2 de abril. Se produce una asamblea en Ilave en donde se decide iniciar un paro y el bloqueo del puente de Desaguadero. Unos diez mil pobladores de toda la provincia se apostaron en la Plaza de Armas y bloquearon el puente internacional que comunica el Perú con Bolivia para pedir la renuncia del burgomaestre.

5 de abril. El alcalde de Ilave, Cirilo Robles, solicitó «garantías personales» a la Fiscalía Provincial de Ilave–Collao.

13 de abril. El prefecto de Puno, Edgar Mamani Condori, fue obligado a refugiarse en la comisaría de Ilave luego de que una turba intentara tomarlo como rehén. Él había viajado a esa localidad para tratar de calmar a la población que mantiene bloqueada la carretera Puno–Desaguadero desde hace once días.

15 de abril. Unos cuatro mil pobladores de Ilave marcharon por las calles de Puno para exigir la renuncia o vacancia de su alcalde Fernando Robles Callomamani, a quien cuestionan por presuntos malos manejos del presupuesto municipal. En la marcha se observó la presencia de tres grupos de los seguidores de ex oficial EP Humala. Entre los manifestantes, los humalistas coreaban arengas de dicho movimiento político.

16 de abril. El defensor del Pueblo, Walter Albán, pide levantar la medida.

21 de abril. Puno y Juliaca realizan paro parcial en apoyo a Ilave.

22 de abril. El alcalde de Ilave reitera su pedido de «garantías personales» ante la misma Fiscalía Provincial de Ilave–Collao porque dijo estar amenazado de muerte por quienes pretendían «usurpar» su cargo, entre ellos el regidor Alberto Sandoval Loza.

24 de abril. Más de 10 mil pobladores se congregaron en la Plaza de Armas de Ilave, a fin de ratificar su pedido de vacancia municipal, así como sus medidas de protesta.

26 de abril. El alcalde fue asesinado a golpes por una turba mientras se encontraba en una reunión del concejo municipal en su casa. También fueron golpeados los regidores que se encontraban con él.

28 de abril Comisión a cargo de Luis Thais se comprometió a reabrir el municipio con Alberto Sandoval como alcalde.

5 de mayo. Ministro del Interior Fernando Rospigliosi es censurado por el Congreso de la República por responsabilidad política de los hechos de Ilave.

7 de mayo. Juramenta Javier Reátegui en la cartera del interior, mientras que en Ilave se anuncia un paro de 72 horas, a partir del lunes 10, exigiendo la liberación de siete personas detenidas como sospechosas de ser responsables directos del asesinato del alcalde Robles.

9 de mayo. Los dirigentes ilaveños anuncian que solo sostendrán diálogo con el gobierno una vez que el poder judicial libere a los detenidos. Por otro lado el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) emite una resolución mediante la cual nombra al regidor Arnaldo Cambilla Maquera como alcalde temporal. Se suscitan reacciones adversas a la designación entre la población ilaveña ya que Cambilla es uno de los regidores del grupo de Robles.

10 de mayo. Inicio de paro en forma pacífica. 750 policías resguardan la zona.

12 de mayo. Miles de comuneros bloquean con piedras carretera que une Puno con Desaguadero. Dirigente Edgar Larijo, anuncia que levantarán paro por cuatro días para que el gobierno solucione los problemas de la provincia de El Collao, pero además exigen que se respete el acuerdo firmado con la comisión Thais en donde se decidió que Sandoval sería alcalde de Ilave.

17 de mayo. Aymaras reinician la huelga indefinida.

6 de junio. Se instala la Mesa de Diálogo.

Demandas

Inicialmente la población ilaveña denuncia al Alcalde Cirilo Fernando Robles Callomamani por malversación de los fondos de la comuna y el incumplimiento de sus promesas electorales y pide su salida del cargo. Los dirigentes del frente de defensa y de las organizaciones barriales acusaban al alcalde de aduiterar montos de gastos y presupuestos, y que su sueldo ascendía a S/. 3,000.

Después del linchamiento del alcalde Robles y de que el Estado empezara a tomar cartas en el asunto como la detención de siete dirigentes para ser investigados por ser los responsables de la muerte de Robles, los otros dirigentes vuelven a movilizarse esta vez exigiendo la liberación de los detenidos y el nombramiento de Alberto Sandoval en el cargo de burgomaestre.

Principales dirigentes

Rubén Pari, presidente de la Central de Barrios de Ilave.

Valentín Ramírez, presidente del Frente Único de Defensa de los Intereses de Ilave.

Edgar Larico, presidente de Juventud Aymara de Ilave.

Alberto Sandoval, Regidor.

Consecuencias

- Linchamiento del alcalde y ataque a dirigentes por parte de miles de pobladores.
- Censura del Ministro del Interior Fernando Rospligiosi.
- Estado de tensión permanente en esa zona. Se producen otros incidentes (Ayaviri, Tilali, Paucarcolla, etc.) similares, en los que la población busca deponer a la autoridad edil. Se hace evidente la disfuncionalidad y debilidad del proceso de descentralización y regionalización.

Organizaciones laborales

Confederación General de Trabajadores del Perú, CGTP

La acción de la CGTP durante el periodo del 2001 al 2004 fue puntual, centrada en convocar paros y movilizaciones nacionales. Estas convocatorias coincidieron en más de una oportunidad con una coyuntura política difícil, cargada de conflictos sociales ocasionados por paros regionales o por acciones iniciadas por otros gremios.

Dirigentes

CGTP.

Coordinadora de los Frentes Regionales.

Demandas

(14/12/2001) Restitución de los derechos laborales, cambio de la política económica, renuncia del primer ministro y del ministro de economía, Dañino y Kuczynski, respectivamente.

(26/04/2002) Delegados de los frentes regionales: Contra el proceso de privatización de las empresas eléctricas.

(18/06/2002) Cese del estado de emergencia decretado por el gobierno para la provincia de Arequipa.

(23/05/2003) Incremento de sueldos a los maestros y el cambio de la política económica.

(03/06/2003) Elección de un nuevo gabinete, reforma tributaria, renegociación de la deuda externa, cese del estado de emergencia.

(13/02/2004) Reforma tributaria: apoyo a la aplicación del ITF.

(09/05/2004) Convocatoria a paro nacional para el 14 de julio. Adelanto de elecciones, convocatoria a una asamblea constituyente, cambio del modelo económico.

Frentes Regionales: renuncia de Toledo, instalación de un gobierno de emergencia nacional que convoque a una asamblea constituyente, no a la firma del TLC.

2001

14 de diciembre. Movilización Nacional convocada por la CGTP. Se exige la restitución de derechos laborales.

En las ciudades de Trujillo, Arequipa y Piura también salieron a marchar numerosos gremios adhiriéndose a la jornada de protesta contra el gobierno.

2002

26 de abril. Se realizó una movilización nacional convocada por la CGTP. La movilización, una de las más multitudinarias de los últimos meses, convocó a trabajadores de construcción civil, maestros, trabajadores despedidos, representantes de los frentes regionales, minusválidos y hasta los miembros del Serenazgo de Lima.

Durante el recorrido de la marcha, los trabajadores pidieron que se convoque a un paro nacional para el próximo 14 de mayo, fecha en que los frentes regionales del sur del país realizarán un paralización para impedir las privatizaciones.

Mayo-junio. Conflicto en Arequipa por la privatización de empresas eléctricas.

14 de mayo. Paro nacional de 24 horas convocado por los frentes regionales.

En Lima el paro convocado por las centrales sindicales paso desapercibido. Mientras que en las ciudades de Arequipa, Huanuco, Cuzco y Tacna el paro fue casi total.

18 de junio. La CGTP se pronuncia por el cese inmediato del estado de emergencia en Arequipa y pide al gobierno la reanudación del diálogo con los dirigentes regionales de esa localidad.

20 de junio. La CGTP suspende la movilización a Palacio de Gobierno debido a los acuerdos concretados entre el Frente Amplio Cívico de Arequipa y la Comisión de Alto Nivel del Gobierno.

2003

Mayo-junio Huelga del SUTEP.

23 de mayo. En una multitudinaria manifestación los gremios laborales, afiliados a la CGTP, respaldaron la huelga magisterial.

1º de junio. La CGTP convoca a una jornada de protesta nacional para el 3 de junio en contra del Estado de emergencia decretado por el gobierno.

En Arequipa diferentes sectores organizados se suman a la convocatoria de paro regional para el 3 de junio.

4 de junio. Marcha convocada por la CGTP fue pacífica y multitudinaria.

2004

13 de febrero. Centrales sindicales (CGTP, CTP, CUT) marchan al congreso para apoyar la aplicación del impuesto a las transacciones financieras (ITF).

9 de mayo. La CGTP junto con frentes regionales y organizaciones populares convoca a un paro nacional como medida para pedir el adelanto de elecciones y la convocatoria a una asamblea constituyente.

8 de junio. Centrales sindicales alistan paro nacional para el 14 de julio.

12 de junio. Presidentes regionales de Arequipa, Tacna, Ayacucho, Piura e Ica anuncian que apoyarán el paro nacional convocado por la CGTP.

15 de junio. Mario Huamán, presidente de la CGTP, manifestó que la central sindical está dispuesta al diálogo pero que la medida de protesta es irreversible.

El Ministro del Interior, planteó la posibilidad de negociar el cambio de fecha del paro, para que este no coincida con la fecha en que se llevará a cabo la Copa América.

19 de junio. Gobierno no negociará con la CGTP mientras la central sindical mantenga su plataforma de lucha.

Trabajadores y ex trabajadores estatales ■ ■ ■

La acción colectiva de los trabajadores estatales estuvo centrada en los sectores de Salud y Poder Judicial. Generalmente estos grupos organizados realizaron huelgas a nivel nacional paralizando por varias semanas ambos servicios públicos. La principal reivindicación de estos sectores fue el aumento salarial así como el incremento de sus respectivos presupuestos.

Las acciones de protesta de los trabajadores del sector salud estuvo dividida en dos grupos: los trabajadores pertenecientes al Ministerio de Salud y, segundo, los trabajadores del Seguro Social o ESSALUD. Ambos grupos realizaron acciones de protesta de manera independiente; es decir, sin ninguna coordinación o articulación previa entre ambos sectores. Dentro de cada uno de estos grupos, la acción colectiva de los trabajadores estuvo dividida en federaciones o asociaciones profesionales, fragmentando aún más las acciones y las demandas de este sector.

Las acciones del sector judicial, por su parte, estuvieron protagonizadas por los trabajadores administrativos y los secretarios. Sus demandas estuvieron centradas en lograr la homologación de sueldos con los trabajadores de mayor jerarquía como jueces y fiscales, entre otras demandas laborales.

Por otro lado, estuvieron las demandas de los ex trabajadores estatales, despedidos durante la década de los 90. Este sector realizó numerosas acciones de protesta, las cuales estuvieron protagonizadas, en su mayoría, por la CITE. La principal reivindicación de este sector fue la reposición de los ex trabajadores en sus antiguos pues-

tos laborales, a raíz de la revisión —por parte del Congreso y del Ministerio de Trabajo— de los ceses colectivos ocurridos en la década de los 90.

Dirigentes

Poder Judicial:

Comité Transitorio de Trabajadores del Poder Judicial.

Federación Nacional de Trabajadores del Poder Judicial (FNTPJ).

Sector Salud:

Federación de Trabajadores del Sector Salud.

Federación Nacional Unificada de Trabajadores del Sector Salud (Fenutssa). Federación Médica del Perú. Presidente: Luis Paredes Navarro.

Sindicato Nacional de Enfermeras del Ministerio de Salud (SINEMINSA).

Confederación de Trabajadores Asistenciales del Perú (CONTAP).

Federación de Trabajadores del Seguro Social.

Asociación Médica del Seguro Social del Perú (Amssop).

Sindicato Nacional de Enfermeras del Seguro Social de Salud (SINESSS).

Ex trabajadores estatales:

CITE (Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales).

Asociación de despedidos del Ex IPSS.

Ex trabajadores del Poder Judicial.

Despedidos de bases de la CGTP, CTP y CUT.

Demandas

Poder Judicial:

Incremento de salarios, restitución de beneficios laborales, mayor presupuesto para el sector.

(02/10/2001) Respeto por la autonomía administrativa y económica del Poder Judicial.

(14/11/2001) Paso a plazo indeterminado de los contratados a plazo fijo y el paso a planilla de los trabajadores contratados por servicios no personales.

(22/01/2002) Cumplimiento del incremento salarial.

Sector Salud:

Aumentos de sueldos y homologación de sueldos, nombramiento de contratados, incremento del presupuesto del sector salud.

(05/06/2002) Federación Nacional Unificada de Trabajadores del Sector Salud: Mejores salarios para los técnicos de enfermería, personal de nutrición, mantenimiento, vigilancia y personal administrativo.

(05/06/2002) Federación Médica del Perú: escalafonamiento médico y cumplimiento de la ley de concurso para cubrir plazas en los hospitales.

(19/07/2002) Confederación de trabajadores asistenciales del Perú: incremento salarial y la aprobación del proyecto de ley de categorización del personal técnico y profesional.

(13/04/2004) Médicos del Ministerio de Salud: cumplimiento de la ley de trabajo médico que homologa los sueldos con ESSALUD.

Ex trabajadores:

Reposición en sus puestos laborales.

(01/11/2001) CITE: Promulgación de la Ley de Reposición y formación de la Comisión de la Verdad Laboral.

(24/01/2002) CITE: Exige ser parte de la Comisión Multisectorial encargada de evaluar los ceses colectivos.

(25/04/2002) CITE: Aprobar la Ley 17452, la cual permitiría la reposición al sector público de miles de trabajadores.

(25/04/2004) Despedidos de la CGTP, CUT y CTP: Piden prórroga de 45 días al gobierno para definir la lista final de cesados a los que se les reconocerá su situación laboral.

(10/05/2004) Despedidos de la CGTP: Rectificación del tercer listado de trabajadores repuestos y la ampliación de los beneficiarios de la ley 27803.

2001

1º-6 de setiembre. Huelga de los trabajadores administrativos del Poder Judicial. Exigen aumento salarial y restitución de beneficios laborales. Se llega al acuerdo de conformar una comisión mixta que evaluará la política remunerativa y laboral de los trabajadores de este sector.

15, 21, 27 y 28 de setiembre. Ex trabajadores estatales (CITE, ex trabajadores del IPSS) realizan marchas, bloquean pistas y realizan acciones violentas en el Ministerio de Trabajo para exigir la reposición en sus puestos laborales.

28 de setiembre. Huelga Nacional de los trabajadores del Sector Salud.

2 de octubre. Huelga de trabajadores del Poder Judicial a nivel nacional.

1º, 7 y 16 de noviembre. Marchas de despedidos del IPSS y de la CITE por reposición en sus puestos.

14-27 de noviembre. Paro a nivel nacional de secretarios y servidores judiciales convocado por la Federación Nacional de Trabajadores del Poder Judicial. La paralización llegó a su fin luego de la

firma de un acta de acuerdo entre los trabajadores y el Presidente de la Corte Superior.

7, 12 de diciembre. Marcha y bloqueo de calles de los ex trabajadores de la CITE por reposición.

2002

22 de enero. Trabajadores del sector Judicial paralizaron sus labores en protesta por el incumplimiento del incremento salarial prometido.

24 de enero. Ex trabajadores de la CITE intentaron tomar la sede del Ministerio de Trabajo, cuando sus dirigentes intentaban dialogar con el ministro de Trabajo, Fernando Villarán.

23, 26 de febrero, 6 y 7 de marzo. Marcha por reposición de ex trabajadores estatales representados de la CITE.

6 de marzo. La Asociación Médica del Seguro Social del Perú (AMSSOP) convoca a un paro de 48 horas a los médicos de ESSALUD por mejoras salariales, nombramiento del personal contratado, etc.

25 de abril. Marcha al Congreso de la República de despedidos de la CITE, por aprobación de la ley 17452 que permite la reposición en sus puestos laborales.

5 de junio. Paro de 24 horas convocado por la Federación Nacional Unificada de Trabajadores del Sector Salud y la Federación Médica del Perú.

19 de julio. Huelga Nacional de los trabajadores asistenciales de salud organizados en la CONTAP.

19, 20 y 27 de julio. Movilización de la CITE por reposición.

20 de setiembre. Enfrentamiento frente al Ministerio de Trabajo entre CGTP y CITE deja siete detenidos y trece heridos.

5-26 de noviembre. Huelga Nacional de los trabajadores del Poder Judicial. Se llegó a los siguientes acuerdos: 1) pasar a los servidores

del sistema de plazo fijo al de contratos de plazo indeterminado, 2) pasar a planilla en forma progresiva a trabajadores contratados por servicios no personales y 3) incremento de remuneraciones de S/.100 para todo el personal auxiliar jurisdiccional y administrativo.

2003

1º-11 de abril. Huelga de Enfermeras del Seguro Social (SINESSS). El sindicato de enfermeras y las autoridades de ESSALUD llegaron al acuerdo de incrementar los sueldos del personal a partir del próximo año.

25 de abril. Paro de 24 horas a nivel nacional de los médicos del Ministerio de Salud por mayor presupuesto para el sector.

22 de mayo, 5 de junio. Huelga Nacional de trabajadores del Poder Judicial. Exigen el cumplimiento de los acuerdos suscritos el año pasado con las autoridades del sector. Se suspendió la medida tras recibir el compromiso que se harán los esfuerzos necesarios para atender las demandas.

26-29 de mayo. Huelga de los trabajadores de ESSALUD (personal administrativo, técnico y profesional) por mejoras salariales, nombramiento de personal contratado y reposición de los despedidos. La medida se levantó tras la declaración del estado de emergencia por parte del gobierno.

2004

13 de febrero. Marcha hacia el Congreso de la República de los despedidos de la CGTP, para reclamar el pago de beneficios sociales, la inmediata reincorporación a sus puestos de trabajo y el cumplimiento de la resolución firmada por el Ejecutivo a fines del año pasado.

13 de abril-4 de mayo. Médicos del Ministerio de Salud acatan paro por mejoras salariales, mayor presupuesto del sector, equipamiento de los hospitales, etc. Luego de llegar a un acuerdo con el Ministerio de Salud para la homologación progresiva de sueldos, así como el nombramiento de los contratados, los médicos levantaron la huelga.

24 de abril. Despedidos de la CGTP, CTP y CUT iniciaron una huelga de hambre, realizaron bloqueos de calles y se movilizaron con el fin de eliminar la prórroga de 45 días que el gobierno ha dado para definir la lista final de cesados.

26 de abril-21 de mayo. Trabajadores de ESSALUD acatan huelga nacional para exigir la solución de sus demandas laborales. La medida se levantó luego de firmar un acta de compromiso con las autoridades del sector.

4 de mayo. Huelga de médicos de ESSALUD.

4-18 de mayo. Huelga de enfermeros de ESSALUD.

5 de mayo. Paralización por 72 horas de enfermeras contratadas del Ministerio de Salud. Exigen aumento de remuneraciones y nombramiento.

10 de mayo. Trabajadores despedidos afiliados a la CGTP, la CUT y la CTP decidieron iniciar una huelga de hambre indefinida desde hace 17 días.

Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación del Perú SUTEP

La acción colectiva de los maestros de la educación pública, representada por el SUTEP, tuvo dos momentos importantes durante el periodo 2001-2004. El primero de ellos estuvo centrado en lograr la modificación del reglamento del concurso público de nombramiento de los docentes para lo cual se utilizaron dos tácticas de presión: 1) la huelga de hambre de varios maestros en Lima y en provincias y 2) acciones legales, como por ejemplo, una acción de amparo contra el Ministerio de Educación. El conflicto se solucionó, finalmente, por la intermediación del monseñor Luis Bambarén, quien pidió que se levante la huelga de hambre de los maestros; y, además, que se modificaran algunos puntos de dicho reglamento.

El segundo momento se dio en el 2003, más específicamente en los meses de mayo y junio. Las demandas del sector estuvieron centradas en lograr el aumento salarial de los maestros; una demanda, esgrimida por el sindicato desde inicios del gobierno de Toledo, pero que tuvo su mayor repercusión y movilización en este periodo. La paralización y movilización convocada por el SUTEP congregó a una gran cantidad de maestros a nivel nacional, así como a otros gremios del sector (directores y personal administrativo de las escuelas públicas). En el transcurso de los hechos la CGTP convocó a una movilización nacional en apoyo a la huelga de los maestros y por el cese del estado de emergencia decretado por el gobierno. Movilización a la que se adhirieron otros grupos organizados como la CGTP, la CITE, los Frentes Regionales, la FEP, entre otros.

La huelga nacional iniciada el 12 de mayo enfrentó a dos facciones del SUTEP: la primera, representada por Nilver López; y la segunda, autodenominada Comité de Lucha Nacional, liderada por Robert Huaynalaya. Ambas facciones se enfrentaron de manera violenta más de una vez en el transcurso de los acontecimientos fraccionando la acción sindical. Estas dos facciones se volverán a enfrentar para la Segunda Convención Nacional del SUTEP en mayo del 2004.

Dirigentes

SUTEP: Nilver López, Olmedo Auris.

SUTEP-Comité Nacional de Lucha: Robert Huaynalaya que lidera las bases de Pasco, Junín, Ayacucho, Huancavelica, Huancayo, Puno, Cuzco.

SUTACE (Sindicato Único de Trabajadores Administrativos de Centros Educativos).

FENDISCEP (Federación Nacional de Directores y Subdirectores de Centros Educativos del Perú).

CGTP: Mario Huamán, Olmedo Auris.

(30/05/2003) Estudiantes de la Universidad Nacional del Altiplano.

(31/05/2003) Coordinador Nacional de Frentes Regionales: Washington Román Rojas.

(04/06/2003) CTP, CITE, Federación Nacional de Trabajadores del Poder Judicial, Federación de Trabajadores del Sector Salud, Construcción Civil, Federación de Estudiantes del Perú, APAFA, Frente Amplio Cívico de Arequipa (FACA).

Demandas

(16/01/2002) Modificación del reglamento del concurso público de nombramiento de maestros a nivel nacional, que se cumpla con la Ley del Profesorado.

(12/05/2003) Aumento de sueldos en forma anual hasta llegar a duplicarlos, nombramiento de 130 mil profesores, aplicar la ley del profesorado, incorporar al SUTEP al Consejo Nacional de la Educación, la ampliación del presupuesto para el sector Educación no menor al 6% del PBI, la nueva Ley de Educación, el descongelamiento y ascensos de niveles del magisterio y la capacitación docente.

(30/05/2003) Levantamiento del estado de emergencia.

(01/06/2003) Sanción a los responsables de la muerte del estudiante puneño.

(04/06/2003) Levantamiento del estado de emergencia, elección de un nuevo gabinete, el inicio de la reforma tributaria y la renegociación de la deuda externa.

2002

16 de enero. El SUTEP exige al congreso que haga cumplir Ley del Profesorado en el concurso público de maestros a nivel nacional.

24 de enero–11 de febrero. Maestros se declaran en huelga de hambre en demanda de la modificación del reglamento del concurso público de nombramiento. La acción de fuerza se realizó en Lima y

en varias ciudades provinciales. Finalmente la medida de fuerza es levantada por intermediación de la Iglesia católica y la modificación de algunos puntos del reglamento.

25 de enero. El SUTEP presenta acción de amparo ante el Poder Judicial contra el ministro de Educación, Nicolás Lynch, por la modalidad de evaluación en el concurso público para el nombramiento de docentes, que a decir de los dirigentes gremiales viola la ley del profesorado.

27 de setiembre. Paralización de profesores a nivel nacional por aumento de sueldos.

2003

12 de mayo–14 de junio. El SUTEP inicia una huelga nacional indefinida por aumentos salariales de más de S/.200 y por nombramiento de profesores. La huelga se levantó el 12 de junio para la mayoría de bases del SUTEP, quedando paralizadas las bases del SUTEP lideradas por Robert Huaynalaya que decidieron levantar la medida dos días después. El acuerdo al que llegaron el sindicato y el gobierno para levantar la huelga fue el aumento de S/.100 a los docentes.

15 de mayo. Al sector del SUTEP que inició la huelga se unieron trabajadores administrativos de los colegios, afiliados al SUTACE.

Llegarán a Lima delegaciones provinciales agrupadas en el Comité de Lucha Nacional del SUTEP.

16 de mayo. Enfrentamientos entre facciones disidentes del SUTEP.

17 de mayo. El Ministro de Economía y Finanzas, sostiene que sólo puede aumentar S/.100 a maestros.

25 de mayo. Cusco: huelguistas del SUTEP molestaron a los presidentes, asistentes de la Cumbre de Río, con espejos durante la ceremonia de clausura.

28 de mayo. El Presidente del Consejo de Ministros, Luis Solari, anunció que se declarará en estado de emergencia en doce departa-

mentos del país. El Poder Ejecutivo declaró ilegal la huelga general indefinida de maestros y advirtió que separará a los docentes que no se reintegren a sus labores.

30 de mayo. Represión a estudiantes en Puno deja un muerto y 50 heridos. Los alumnos de la Universidad Nacional del Altiplano reclamaban por el cese del estado de emergencia.

El Ministro de Defensa, Aurelio Loret de Mola, acusa a infiltrados de SL de provocar la violencia en Puno.

4 de mayo. Marcha convocada por la CGTP y en la que participaron varias organizaciones, entre ellas el SUTEP, reunió a más de 20 mil personas. La movilización se realizó en forma pacífica. En varias ciudades del interior se realizaron además paros regionales.

5 de junio. SUTEP y el Poder Ejecutivo firman acuerdo, pero huelga continúa.

8 de junio. El SUTACE decidió levantar su medida de fuerza luego de suscribir cuatro acuerdos con el Ministerio de Educación.

9 de junio. Gobierno lanza ultimátum al SUTEP: Suspenderán a los maestros que no levante la huelga.

12 de junio. SUTEP llama a maestros volver a las aulas.

14 de junio. Facción disidente del SUTEP decide levantar huelga.

2004

21 de enero. Maestros del SUTEP alistan huelga nacional en protesta por el incumplimiento del gobierno de los acuerdos suscritos luego del último paro.

30 de mayo. En la II Convención Nacional del SUTEP, la dirigencia, liderada por Nilver López, decide suspender por el momento cualquier medida de fuerza. Mientras tanto, la facción disidente — liderada por Robert Huaynalaya—, decide ir a la huelga nacional a fines de junio.

2 de julio. Desalojo de profesores en huelga desata ola de violencia en Huamanga. Los profesores del SUTEP —facción liderada por Robert Huaynalaya— entraron en huelga desde el 21 de junio en demanda de la derogatoria de la Ley General de Educación, aumentos salariales y el reconocimiento de su gremio por las autoridades de educación.

El desalojo de los huelguistas del local municipal de Huamanga, tomado hace unos días por estos, llevó a que más de 10 mil manifestantes salieran a las calles a protestar y realizar actos violentos; mientras el Frente Regional de Defensa de Ayacucho convocó a huelga indefinida en la región.

Protestas rurales

Los campesinos cocaleros ■ ■ ■

2002

11 de julio. Acuerdo firmado entre los representantes del gobierno y los dirigentes de la Asociación de Agricultores y Productores de Hoja de Coca del Alto Huallaga, Valle del Monzón y Padre Abad (y otras organizaciones). Estas negociaciones pusieron fin a la serie de protestas violentas que habían protagonizado los cocaleros en las semanas previas.

Las partes aceptaron la ejecución de una estrategia de autorreducción gradual y concertada de los cultivos de coca. De otro lado, reconocieron la existencia de 12 mil hectáreas dedicadas al consumo tradicional y «por lo menos 22 mil has. orientadas con fines ilícitos». Asimismo, establecieron cuatro beneficios para los involucrados en el programa de autorreducción: 1) jornales para erradicar, de S/. 366 por ha.; 2) jornales para reforestación en los bosques protegidos por INRENA, de S/. 1,686 por ha.; 3) créditos concesionales de S/. 2,600 por agricultor para producir frejol, arroz, harina de plátano y de yuca, con un seguro a Agrobanco; y 4) un certificado de prioridad para los beneficios del desarrollo integral alternativo.

2003

12 de febrero. El gobierno de los Estados Unidos manifiesta su preocupación sobre la situación del narcotráfico, emitiendo un documento titulado Estrategia Nacional de Control de Drogas, elaborado por el Departamento de Estado.

13 y 14 de febrero del 2003. El gobierno peruano inició acciones de erradicación forzosa, violando así lo pactado. Además, incumplió con los beneficios para aquellos que se acogían a la erradicación voluntaria.

13 de febrero. Nils Ericsson, presidente ejecutivo de DEVIDA, en un programa televisivo, afirmó que semanas atrás había alcanzado un documento al presidente Toledo en el que se demostraba que durante el 2002 se habían erradicado 7,200 hectáreas pero que, en el mismo periodo, hubo 9,600 hectáreas de nuevos cultivos algo explicable, según el funcionario, por la ausencia de ayuda internacional.

17 de febrero. El secretario nacional de la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras del Perú (CONPACCP), Nelson Palomino La Serna, culpó al Ejecutivo de lo que llamó «fracaso» del programa de desarrollo alternativo, por no tener una estrategia adecuada y por el desinterés hacia los reclamos del campesinado.

18 de febrero. Inicio de una huelga de campesinos cocaleros en la provincia de Padre Abad. Se propagó hacia el Alto Huallaga el día 19 y hacia la cuenca del Apurímac el 20. Tal medida de fuerza fue acordada luego del enfrentamiento entre campesinos y agentes del CORAH en Shambillo (Padre Abad).

Las principales exigencias de los campesinos fueron: 1) El cese de la erradicación forzosa y autoerradicación de la coca. 2) Retiro inmediato del proyecto CORAH y DEVIDA. 3) Retiro de las ONGs que operan en la provincia de Padre Abad. 4) Pronunciamiento del gobierno respecto a la empresa ENACO.

20 de febrero. Detienen a Nelson Palomino bajo el cargo de apología al terrorismo. Según el director general de la Policía Nacional del Perú, general Eduardo Pérez Rocha, Palomino estaba vinculado al Partido Comunista del Perú Patria Roja.

Carlos Rivera Paz, coordinador del área legal del Instituto de Defensa Legal (IDL), afirmó que Nelson Palomino debía ser puesto en libertad de forma inmediata, pues resultaba sospechoso que la apología al terrorismo se vuelva a legislar justo el día en que Palomino era detenido, ya que el 3 de enero una sentencia del Tribunal Constitucional declaró inconstitucional este delito. «La ley se tiene que regir sobre la base de normas regulares, porque cualquier ley comienza a ejercer al día siguiente de su publicación. Es decir, es un problema serio porque se está imputando a Palomino por un delito que legalmente no existía», anotó.

25 de febrero. Productores cocaleros de Aguaytía destruyeron el local de DEVIDA en dicho lugar, mientras que en las zonas del Alto Huallaga y Apurímac-Ene empezaban los preparativos para una marcha de sacrificio hacia Lima para exigir la libertad de Palomino. La policía decide despejar la carretera entre Tingo María y Aguaytía, que se hallaba en manos de los huelguistas, dejando como saldo alrededor de 20 heridos.

1° de marzo. Se inició el diálogo entre los representantes del gobierno, encabezados por el premier Luis Solari, la presidenta de la región Huánuco, Luzmila Templo y algunos alcaldes de la región del Alto Huallaga, pero ningún dirigente campesino. Aunque se llegó al compromiso de erradicar el 75% de los cocaleros en un plazo de cinco años surgió el problema de la representatividad pues, según los productores, los alcaldes no estaban autorizados para pactar este tipo de compromisos. Días después se inició una nueva ronda de negociaciones, ahora con los dirigentes campesinos como interlocutores, pero fracasa al no llegarse a ningún acuerdo.

Mediados de marzo. Las tensiones recrudecen con el anuncio del reinicio de los vuelos de interdicción, suspendidos desde abril del 2001 y el diseño de una política antidrogas que tenía como objetivo quebrar al narcotráfico mediante controles estrictos impuestos sobre cada uno de los eslabones de la cadena productiva, especialmente la circulación de los precursores.

Primeras semanas del mes de abril. Nueva oleada de protestas y movilizaciones, sobresaliendo el nuevo impulso que tomó la movilización de productores hacia Lima para exigir la libertad de Nelson Palomino.

23 de abril. Luego de recibir a 25 dirigentes campesinos en Palacio de Gobierno, el presidente Toledo logra un acuerdo que se oficializó mediante un decreto supremo que se publicó el 24 de ese mes en el diario El Peruano (Decreto Supremo 044-2003 PCM).

Algunos puntos contenidos en el acuerdo: 1) Reconocía a los gremios de los campesinos cocaleros y a sus dirigentes como interlocutores válidos, algo que se le había negado hasta ese momento. 2) Se retomaba el camino de la erradicación gradual y concertada y se dejaba atrás la vía compulsiva. 3) Se ordenaba la actualización de los padrones de ENACO (cerrados desde 1978) y de esta manera se formalizaría la situación de los campesinos que vendían su producción a esta entidad.

28 de abril. Un grupo de dirigentes cocaleros rechazó el decreto supremo porque no recogía «ninguno de los puntos de la plataforma de lucha». Son los representantes de los valles de Monzón, Quillabamba y Yanatile, justamente los valles que no estuvieron presentes en los acuerdos firmados con el Ejecutivo.

8 de agosto. Productores agropecuarios del valle del Monzón, en Huanuco, iniciaron una huelga indefinida exigiendo la renuncia de Nils Ericsson, y el retiro de Devida y las ONG que actúan en la zona. Asimismo, manifestaron su rechazo al Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Informal de Drogas en el Perú (PNUFID).

15 de agosto. La suspensión de la huelga indefinida por 30 días fue acordada en una reunión entre cocaleros del Valle del Monzón y la señora Armandina Veramendi Aguirre, presidenta del directorio de ENACO, Erica Aliaga Falcón, prefecta regional, Michel Martínez, parlamentario (GPI), y autoridades que viajaron para mediar por el levantamiento de la huelga.

Entre otros acuerdos están: 1) No permitir el ingreso de ninguna ONG —PNUFID, DEVIDA, CHEMONICS—, y otras instituciones que se dedican a labores de desarrollo alternativo. 2) Conformar una comitiva para dialogar con la presidenta del Consejo de Ministros, Beatriz Merino y el Ministro de Agricultura. 3) Pedir la destitución inmediata de Nils Ericsson, presidente de DEVIDA.

18 de agosto. El presidente de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), Nils Ericsson Correa, aseguró que los cocaleros del valle del Monzón son quienes obstruyen el diálogo con el gobierno al hacer demandas ilegales.

2004

21 de enero. El ministro del Interior, Fernando Rospigliosi, alertó que el congreso de cocaleros a realizarse en Lima a mediados de febrero puede convertirse en el punto de partida para que algunos políticos «interesados» intenten organizar una serie de paralizaciones, marchas de protesta y bloqueo de carreteras, con el objetivo de crear las condiciones de un «bolivianazo». Acusa directamente a Olmedo Auris y Antauro Humala de agitar a cocaleros.

23 de enero. Nancy Obregón Peralta, secretaria general de la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras del Perú, anunció que los dirigentes cocaleros quisieron reunirse con el ministro Rospigliosi pero, «a pesar de que lo esperamos varias horas, nunca llegó». En su representación estuvo el viceministro Ricardo Valdés.

24 de enero. Nancy Obregón, secretaria general de la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras, anunció que los dirigentes cocaleros esperan concluir su próximo congreso con un peculiar pasacalle, en el que cientos de campesinos intentarán llegar a Palacio de Gobierno «chacchando» hojas de coca.

24 de enero. El gobierno decidió prolongar por 60 días el estado de emergencia en distintas provincias y distritos de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Cusco y Junín.

16 de febrero. La Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras se dividió. La Federación de Productores Agropecuarios del Valle del Río Apurímac-Ene (Fepavrae) desistió de participar en el congreso programado para el 18 de febrero, en Lima.

17 de febrero. Desde su prisión en la cárcel de Yanamilla (Ayacucho), Nelson Palomino La Serna, en su calidad de secretario nacional de la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras del Perú, suspendió la realización del primer congreso internacional de los campesinos cocaleros.

18 de febrero. Se inicia congreso de campesinos cocaleros, en Lima. Elsa Malpartida, secretaria de organización de la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras del Perú (CONPACCP), negó que éste se haya postergado. El evento se desarrollará entre el 18 y el 22 de febrero en el parque zonal Huayna Cápac. Asimismo, Malpartida aseguró que ya han llegado a Lima 700 cocaleros de los valles del Monzón, Aguaytía y Tingo María. Dijo también que esperaba contar con la presencia de aproximadamente 2,000 cocaleros de todo el territorio nacional. La presidenta de la Federación de Productores Agropecuarios del Valle del Río Apurímac-Ene (Fepavrae), Marisela Guillén, informó que los agricultores de esta zona no asistirán al congreso de productores de hoja de coca.

18 de febrero. La federación que agrupa a los cocaleros del valle del Monzón se retiró del congreso.

La descentralización: una reforma
democratizadora que avanza sin norte
ni conducción estratégica*

Javier Azpur

Introducción

En julio del 2001 se inició el proceso de descentralización con el anuncio de la realización de elecciones regionales y municipales para el mes de noviembre del 2002. Los hitos más relevantes desde entonces han sido el debate y la aprobación del marco normativo básico, la conformación del Consejo Nacional de Descentralización, CND, la realización de las elecciones en los plazos previstos, la instalación de los nuevos gobiernos regionales y municipales, así como el inicio del proceso de transferencia de las competencias y funciones del gobierno central, GC, a los nuevos niveles de gobierno.

Un aspecto que llama la atención de la reforma, positivo en sí mismo, es que ha logrado avanzar en un marco general de deterioro del gobierno y del régimen político. La precariedad que ha caracterizado a este gobierno no la ha logrado detener, pero sí ha tenido un efecto indudable en su ritmo y alcances. Tenemos un problema serio de liderazgo en el gobierno y continúa la crisis de la representación política; sin embar-

* El texto ha sido elaborado sobre la base de los documentos trabajados conjuntamente en el Comité Operativo del GPC que integran Epifanio Baca, Eduardo Ballón, Carlos Monge y Javier Azpur.

go, no podemos limitarnos a leer las dificultades de la democracia peruana sólo desde esta perspectiva.

La persistencia de los problemas estructurales de exclusión, desigualdad y pobreza, así como la continuidad de un modelo económico que se ha mostrado incapaz de ofrecer una salida creíble a las mayorías subyacen a nuestros problemas para hacer de la democracia un sistema que abarque no sólo la dimensión electoral sino también los aspectos sociales, económicos e institucionales. Si bien es positivo que la reforma descentralista se haya mantenido en este escenario de alto riesgo para nuestra incipiente y precaria democracia, su viabilidad está estrechamente ligada a su transformación en un proceso y un mecanismo que aporte a una reforma económica, social y política profunda.

El consenso inicial que permitió el lanzamiento de la reforma y su posterior continuidad se ha transformado en una dinámica constante de negociación, de avances y retrocesos permanentes, de falta de precisión sobre sus ejes centrales. La crisis del gobierno y de la institucionalidad democrática afecta aún más el proceso, no sólo porque en un escenario de inestabilidad ganan fuerza quienes se resisten al cambio, sino también porque avanzan corrientes autoritarias que quisieran hacer de la descentralización una mera desconcentración de funciones.

Los pasos dados no garantizan aún que el proceso sea irreversible. Persiste con mucha fuerza el viejo paradigma centralista y concentrador del poder, sobre todo en los altos niveles de decisión e implementación del poder ejecutivo, los cuales se resisten a la necesaria transformación de sus roles y funciones en la gestión pública; es decir, se resisten a transferir poder a las instancias descentralizadas de gobierno. Por otro lado es preciso reconocer que, si bien las nacientes instancias regionales y las municipalidades han logrado un desempeño acep-

table y bueno en algunos casos, están aún lejos de contar con las capacidades programáticas, organizativas, técnicas y de recursos adecuadas para responder a los desafíos que plantea la transformación del Estado y la construcción de proyectos de desarrollo integral de base territorial.

Estamos en un momento crucial para la descentralización, por ello nos parece de primera importancia promover un debate serio sobre temas que consideramos claves, como son: la vinculación entre descentralización y generación de procesos de desarrollo social y económico de base territorial, el rol que vienen cumpliendo los gobiernos regionales, la descentralización presupuestal y fiscal, la transformación de las formas de relación entre el Estado y la sociedad, y la distribución del poder entre los distintos niveles de gobierno.

1. Un contexto de alto riesgo

No estamos ante un escenario de estabilidad democrática; por el contrario, asistimos a la profundización de la tendencia al deterioro y la descomposición del gobierno, a la continuidad de la crisis del sistema de partidos y de la fragmentación del tejido social, así como al crecimiento de la desconfianza y la indignación de la ciudadanía.

A pesar que la caída del gobierno y el adelanto de las elecciones no parece estar en la agenda de los principales partidos de oposición y de los principales gremios de empresarios y productores, sí gana espacio en los sectores gremiales y sociales más radicalizados. Es tal la situación de debilidad que pueden surgir escenarios impredecibles e inmanejables para el gobierno, sobre todo porque el viejo fantasma de la corrupción parece tocar, una vez más, las altas esferas del poder.

Es particularmente preocupante la incapacidad que muestra el gobierno para valorar adecuadamente la dimensión de

su crisis. Carece de reflejos y de voluntad de avanzar hacia un pacto social y político que le dé la estabilidad mínima necesaria para pasar este cuarto año de gobierno y llegar al 2006 haciendo el menor daño posible a la institucionalidad democrática y al régimen en su conjunto. La resistencia de la oposición a arriesgar lo que entienden como su capital electoral, dialogando con un gobierno tan cuestionado por todos los sectores de la población es explicable, pero muestra también la incapacidad del sistema de partidos para entender que la crisis está arrastrando al conjunto y no sólo a Perú Posible y el FIM.

El escenario político está marcado por el crecimiento de las tensiones alrededor de la modificación del modelo económico. Un rol más activo del Estado, el empleo y la redistribución de los ingresos son aspectos que están en la base del descontento social. El crecimiento de la economía se concentra en un sector muy reducido de la población, se amplía la desigualdad y se profundiza la pobreza, mientras aumenta el desempleo. Los indicadores macroeconómicos exitosos no se reflejan en la calidad y en las condiciones de vida de la gente que, luego de más de una década, no está dispuesta a esperar un chorreo que nunca llega. Al mismo tiempo es evidente la crisis de la institucionalidad democrática. La desconfianza es expresión de un agotamiento de las expectativas que despertó el retorno a la democracia.

Es claro ya que el actual gobierno carece de la fuerza, la legitimidad y la creatividad para retomar el camino de las reformas. Pero quizás más grave aún es que, desde la oposición, tampoco surge una opción con la capacidad de despertar el entusiasmo y la esperanza en el cambio democrático. En ese escenario crecen las corrientes autoritarias y violentistas y se debilita paulatinamente el compromiso de la sociedad peruana con la democracia.

En este contexto, consideramos que la profundización de la descentralización puede convertirse en un factor de estabilidad y de gobernabilidad. Para ello debe superarse la ausencia de un proyecto claro de reforma, definir un proceso de transferencias que se proyecte por lo menos hasta el fin de la gestión de los actuales gobiernos regionales y locales, así como avanzar con seriedad y decisión hacia la construcción de capacidades y la transferencia de competencias y recursos a las instancias descentralizadas de gobierno.

El Ejecutivo y el sistema de partidos en su conjunto deben entender que la población mantiene un cierto nivel de confianza y expectativa en la mayoría de las instancias descentralizadas de gobierno. Asimismo, deben asumir que la recuperación de la legitimidad democrática pasa también por incorporar a los diversos sectores sociales e institucionales en la gestión pública y, en esta perspectiva, es claro que la descentralización es la reforma que permite esta transformación profunda en la cultura y el funcionamiento de nuestro sistema político. Igualmente haría bien el gobierno en tomar en cuenta que este es el único proceso que puede presentar como suyo y que puede recibir, sin sorpresas o críticas, el nombre de reforma democrática.

2. La dimensión territorial en el proceso de descentralización

Un problema estructural de la sociedad peruana es la profunda desigualdad en el desarrollo de las regiones. La construcción de un nuevo ordenamiento territorial es, por tanto, un tema complejo y de trascendencia, que está vinculado a una nueva distribución de las oportunidades de desarrollo entre las diversas regiones y localidades. En ese sentido es importante el asunto de la demarcación política; sin embargo,

un nuevo ordenamiento territorial trasciende esta dimensión y tiene que ver con la creación de nuevos referentes territoriales para construir y consolidar procesos de desarrollo que vinculen lo económico, lo social y lo cultural; es decir, que consideren el territorio como construcción social.

En esa perspectiva podemos señalar algunos aspectos que nos parecen relevantes en relación con la actual descentralización:

- Las regiones políticas repiten la vieja demarcación departamental y, por tanto, no coinciden con los espacios económicos que se han ido formando en las últimas décadas.
- La base tributaria de los departamentos es débil y tiene grandes limitaciones para generar las condiciones que permitan una gestión financiera y presupuestal eficiente.
- La dimensión de los mercados regionales no es suficiente para promover economías regionales con la escala suficiente para generar polos alternativos al peso de Lima.

Un paso hacia adelante

En los últimos días de la reciente legislatura se aprobó la ley de incentivos para la conformación de las regiones, lo cual es un paso adelante en el proceso. En esta norma se definen mecanismos para que las regiones que se unan accedan a más recursos públicos, puedan proponer incentivos orientados a promover la inversión y otros aspectos relevantes para el desarrollo. Asimismo se determina el trámite para conseguir avales y contrapartidas que permitan acceder a fuentes internacionales de crédito hasta por 40% del presupuesto de inversión de las regiones que se junten. El incentivo más significa-

tivo es el acceso al 50% del impuesto general a las ventas (IGV), del selectivo al consumo (ISC) y del de la renta de las personas naturales.

Otro aspecto relevante es la inclusión en la ley de las denominadas Juntas de Coordinación Interregional, las cuales deben estar conformadas por dos o más regiones. Son las instancias encargadas de gestionar estratégicamente la integración, aunque no necesariamente éste es su único objetivo. Pueden orientarse también a gestionar proyectos comunes o a formular estrategias compartidas en aspectos relevantes para el desarrollo económico o social. La ley establece incentivos para que estas Juntas puedan acceder a los recursos públicos.

En esta norma se definen los criterios para dar inicio al proceso de integración de las regiones, que incluyen el cumplimiento de: a) los procedimientos para la solicitud y b) la presentación del expediente técnico respectivo. Según esta ley, los procesos de referéndum se realizarán el 2005, el 2009 y el 2013. En la propuesta se definen tres medios de integración: i) la integración física, mediante carreteras que articulen los principales ejes regionales conformados por ciudades grandes e intermedias; ii) la integración económica, a través de la generación de más mercado y mayor división del trabajo en ellas; iii) la integración estatal y fiscal.

Algunos aspectos críticos de esta ley tienen que ver, primero, con los plazos. Al poner como fechas el 2005 y el 2009, en la práctica, los necesarios procesos de integración se postergarán debido a su complejidad, no sólo en lo que se refiere al cumplimiento de los requisitos sino también por las dinámicas políticas y sociales que involucra. Esto se complica si tomamos en cuenta que el decreto legislativo sobre descentralización fiscal establece que la integración es requisito para acceder a los recursos tributarios, es decir que estos no estarán disponibles por lo menos hasta el 2010. Debe revisarse la falta

de estímulos fiscales a las Juntas para que puedan acceder a porcentajes definidos de los impuestos y no sólo a mayores transferencias de los recursos del MEF y otorgarles, por ejemplo, un porcentaje del IGV y del ISC. Igualmente importante es precisar los mecanismos institucionales bajo los cuales se gestionarán los proyectos compartidos, aspecto clave para promover la integración. Si bien esta ley es un avance quedan pendientes normas importantes como la de ordenamiento territorial o la necesaria revisión y modificación del decreto legislativo sobre la descentralización fiscal.

Más allá de la ley, cuya importancia es innegable, el actual contexto macroeconómico es desfavorable a la integración regional. Ello porque los precios relativos —como el tipo de cambio atrasado— no son los más adecuados para incentivar la inversión en productos que hoy se importan y las tasas de interés muy altas no favorecen una dinámica que debiera basarse en la competitividad y en una mayor especialización. La ausencia de políticas sectoriales conspira también contra estos procesos. A esto deben sumarse las resistencias de muchas dirigencias políticas nacionales y departamentales, temerosas de los efectos de cualquier cambio jurisdiccional en su situación actual.

A pesar del vacío legislativo, en las regiones se han iniciado procesos que nos parecen significativos, como la conformación de la Junta de Coordinación Interregional de las regiones del Norte y Oriente del Perú, integrada por Amazonas, Cajamarca, Piura, Lambayeque, San Martín y Tumbes, que funciona como un ente colegiado. Entre sus acuerdos más significativos está el planteamiento de llevar adelante una licitación internacional para la ejecución del Corredor Interoceánico Nor Oriental mediante la concesión de carreteras y puertos.

De igual manera resulta positivo que los departamentos de Ica, Ayacucho, Cusco, Apurímac y Huancavelica formen

una unidad de trabajo relativamente integrada, alrededor de la explotación del gas de Camisea. En la perspectiva de la eventual creación de la Macrorregión Centro Oriental, los presidentes regionales de Ancash, Huánuco y San Martín vienen avanzando en la discusión del proceso y han acordado la construcción de la carretera Chimbote-Sihuas-Huacrachuco-Uchiza. Paradójicamente, esta dinámica aparece más lenta y con mayores dificultades en el sur del país, donde antes del proceso de descentralización se observaban los mayores avances.

Ordenamiento y desarrollo territorial

El CND elaboró un documento que, pese a su relevancia, no ha merecido mayor debate entre los dirigentes políticos y los diversos sectores sociales e institucionales. El *Plan nacional de desarrollo territorial 2004-2013: construyendo el Perú de la próxima década* busca responder al mandato de la Ley de Bases de la Descentralización, que ordena formular un plan de regionalización e inversión descentralizada, y de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que define la necesidad de consolidar corredores económicos y ejes de integración y desarrollo para implementar los espacios macrorregionales. Independientemente de su contenido, la propuesta es particularmente significativa porque es el primer intento de una instancia estatal por avanzar en vincular la descentralización, en tanto redistribución de poder, con el desarrollo económico y el crecimiento.

El Plan Nacional de Desarrollo Territorial aborda dimensiones que son relevantes y que nos permiten tener una idea clara de su enfoque: la inversión pública y privada como eje central de la propuesta, el marco institucional y los supuestos macroeconómicos. Define el enfoque conceptual de la variable territorial, su relación con la descentralización y la planifi-

cación, los objetivos y la estrategia de desarrollo, así como los corredores y los ejes de integración. Finalmente aborda las inversiones programadas, la envergadura de los recursos vinculados al plan y su relación con el Marco Macroeconómico Multianual.

La propuesta define como objetivo general «sentar las bases estructurales del proceso de descentralización peruano, poniendo en marcha una estrategia territorial de desarrollo nacional, que se nutra de las iniciativas locales y regionales y las articule en torno a grandes objetivos de desarrollo, para incrementar el bienestar social y construir una tendencia de crecimiento en la participación de las regiones en el PBI nacional».

Es un esfuerzo muy ambicioso que tiene un horizonte temporal de una década. Plantea como supuesto un crecimiento sostenido de 6% anual, lo cual permitiría un incremento de 50% del PBI per capita. Otro supuesto es el aumento significativo del nivel de inversión pública y privada.

La propuesta entiende que «el territorio no es sólo infraestructura física, es también el medio en el que se desempeñan y se interrelacionan las actividades económicas y la vida social de los pueblos». Si bien compartimos la importancia de contar con un enfoque territorial del desarrollo, que tradicionalmente ha estado ausente de nuestros diseños económicos, creemos que en la década de los 90, especialmente en los debates sobre desarrollo económico local, se ha avanzado lo suficiente como para hacer una aproximación más compleja.

Por ejemplo, incluir aspectos como las externalidades económicas que impactan en la región o la localidad y que son fundamentales para pensar en aspectos tan importantes como la demanda externa, las economías de escala y en propuestas orientadas a promover la transformación mediante la actividad industrial. Asimismo son relevantes temas como el

conocimiento y la innovación tecnológica en su relación con la competitividad y la generación de empleo de calidad. Otro aspecto tiene que ver con las instituciones y la creación de condiciones de gobernabilidad y legitimidad democrática, así como con una adecuada vinculación de lo urbano y lo rural. Estas dimensiones no están cabalmente presentes en la propuesta.

En sentido estricto creemos que el territorio, antes que un espacio objetivamente existente, como por momentos aparece en el documento del CND, debe ser entendido como una construcción social; es decir, como un conjunto de relaciones sociales que originan y expresan una identidad y un sentido compartidos por distintos agentes públicos y privados, en procesos de negociación y conflicto.

La propuesta tiene base en la selección de un paquete de grandes proyectos de infraestructura productiva y de inversión vial, financiados inicialmente con recursos públicos (36%), que desencadenarían la inversión privada (64%) en 13 ejes y corredores de desarrollo que son priorizados en el plan. Se trata, en consecuencia, más que de un plan de desarrollo territorial de un programa de inversiones en infraestructura con base territorial.

En un país con la escasez de recursos fiscales que tenemos, una estrategia como la presentada está obligada a precisar y desarrollar mejor sus supuestos. Una inversión como la que se propone (31 766 millones de soles) que genera una rentabilidad de apenas 10 mil millones de soles, tiene una racionalidad económica, por lo menos, discutible. La propuesta supone el incremento del déficit fiscal, por lo tanto el aumento de nuestro nivel de endeudamiento externo. La experiencia de los últimos 30 años en América Latina desmiente el supuesto que la inversión pública en grandes proyectos, en infraestructura física y en vías de comunicación propicia automáticamente

un círculo virtuoso que atrae mayor inversión privada, la cual a su vez le da dinamismo al mercado, promueve la competitividad y genera crecimiento económico y desarrollo.

Los resultados de experiencias diversas muestran que la inversión privada no se deriva automáticamente de la inversión pública, que la competitividad depende de otros factores como la productividad o la institucionalidad, que las grandes obras de infraestructura productiva no son necesariamente exitosas y que han resultado, por el contrario, una de las fuentes más significativas de corrupción. Sobre estos aspectos, la propuesta de plan no dice prácticamente nada. Cabe señalar que la idea del Estado liderando las inversiones supone un cambio radical en el modelo de desarrollo en curso que debería ser explicitado.

Luego de más de diez años de promover experiencias bajo la lógica de los corredores económicos se requieren análisis más detallados de los resultados de dicha opción, de tal manera de basarnos en estudios concretos. Por lo demás, es necesario señalar que una estrategia territorial sustentada en corredores supone una determinada visión del territorio que no es exactamente la que contempla la propuesta del CND. En general, sorprende la importancia casi unilateral que se le asigna a la inversión, dejando de lado otros aspectos que nos parecen sustantivos y que ya hemos señalado.

Conviene resaltar, finalmente, que la propuesta del CND ha sido elaborada como trabajo de gabinete, pues se ha prescindido de los diversos actores regionales e institucionales, a pesar de que muchos de ellos han formulado distintos planes estratégicos, los cuales ni siquiera se mencionan en el texto. Si bien es poco lo avanzado en esta materia, más allá de la propuesta del CND se vienen impulsando algunas iniciativas en los espacios regionales que comprometen principalmente a los gobiernos regionales, las cámaras de comercio, algunas uni-

versidades y a ONGs. En diversas regiones se ha avanzado un conjunto de propuestas orientadas a atender los problemas más importantes referidos a la reducción de los desequilibrios en la región, el uso racional y sostenible de los recursos naturales y la prioridad de las inversiones urbano-regionales.

Ordenamiento territorial y los planes de desarrollo departamental

Un instrumento que debiera contribuir al proceso de integración, y que todos los actores reconocen como indispensable, es el planeamiento regional. En esa perspectiva, los planes de desarrollo regional, además de servir de base de los presupuestos participativos, debieran ser útiles para construir los procesos de integración en una perspectiva de desarrollo regional. Lamentablemente, hasta hoy sólo sirven para identificar, canalizar e institucionalizar la demanda social de las distintas circunscripciones, pero no constituyen instrumentos de gestión de un territorio ni permiten gobernar su desarrollo.

Manuel Dammert ha identificado un conjunto de limitaciones de los mismos. Se trata, en primer lugar, de instrumentos que tratan el desarrollo desde la perspectiva del Estado y sus inversiones, y no desde la lógica de la sociedad y las innovaciones que ésta aporta. En segundo lugar, los planes no vinculan ventajas comparativas con ventajas competitivas y tienen una visión del territorio que se restringe a la localización física antes que a la construcción social.

En tercer lugar, y en cuanto al aspecto más importante en la perspectiva que nos interesa en este balance, la mayoría de planes se centra en los propios departamentos y en su delimitación político-administrativa, pero no plantean su desarrollo como departamentos articulados a un ámbito territorial más

amplio en lo que se refiere a infraestructura básica, mercados, identidad sociocultural u ofertas productivas. Por lo demás, los planes no están organizados por escala de inversión sino que orientan la participación ciudadana hacia una lógica de fragmentación distributiva.

A pesar de estas limitaciones es necesario resaltar que los planes son, sin duda, un avance en el sentido de poner en la agenda la importancia de la planificación para el desarrollo, promover el involucramiento de los diversos sectores sociales, económicos y políticos en la construcción de un proyecto compartido; así como hacer de la concertación un instrumento estratégico para la definición de políticas públicas con un horizonte de mediano y largo plazo. Es obvio que debemos trabajar sobre las limitaciones para que estos procesos e instrumentos resulten útiles en la generación de una nueva dinámica de integración territorial. Se trata de profundizar y mejorar el proceso al igual que las capacidades de los principales actores de la sociedad y el Estado regional y local.

3. Desempeño de los gobiernos regionales**

De acuerdo a la ley de creación, los Gobiernos Regionales (GR) están formados por tres órganos: el ejecutivo (presidencia y gerencias), el legislativo (Consejo Regional) y el Consejo de Coordinación Regional, CCR, este último como el espacio de concertación y consulta con la sociedad civil. En este capítulo del balance queremos analizar el Ejecutivo regional a partir de una aproximación a lo realizado durante el 2003 en lo

** La información que se brinda se sustenta en el sistema Vigila Perú, que es un mecanismo de seguimiento de la descentralización que lleva adelante el Grupo Propuesta en el marco del proyecto Participa Perú, que cuenta con el apoyo de USAID. Incluye las regiones de Piura, Cajamarca, San Martín, La Libertad, Lambayeque, Ancash, Huancavelica, Junín, Pasco, Huánuco, Ayacucho, Ica, Arequipa y Cusco.

que se refiere a la gestión presupuestal y a su política respecto de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Igualmente queremos analizar el desempeño del Consejo Regional.

Gestión presupuestal

Un problema álgido que enfrentaron los GR durante el 2003 fue la falta de proyectos de inversión que contaran con la declaración de viabilidad de parte del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Los nuevos GR se encontraron con muy pocos proyectos que reunieran los criterios exigidos por el sistema, así como con recursos humanos con las suficientes capacidades para la formulación y evaluación de proyectos. Por ello tuvieron que dedicar por lo menos los seis primeros meses a estas tareas. Ante esta suerte de entrampamiento que provocó el proceso de calificación de proyectos, el Ministerio de Economía y Finanzas, MEF, tuvo que emitir una resolución ministerial que transfirió poder de decisión y autonomía a los GR para calificar los proyectos de inversión hasta por dos millones de soles.

Esta medida, asociada a los esfuerzos de capacitación del personal técnico desplegado por los gobiernos regionales, llevó a que la ejecución de las inversiones mejorara el ritmo en los últimos tres meses del año. La ejecución acumulada del presupuesto de inversiones en las regiones pasó de 66% a fines de setiembre a 120% al finalizar el año.

La inclusión de la valorización de las exoneraciones tributarias en el presupuesto de inversión de los GR fue una fuente de distorsión y de confusión en las regiones. Por disposición legal, las estadísticas oficiales del presupuesto de inversión que manejan los funcionarios regionales contabilizan estas exoneraciones tributarias y, de este modo, subestima

artificialmente los porcentajes reales de ejecución presupuestal.

Los calendarios de compromisos acumulados —es decir, las solicitudes de gasto— de las inversiones y de los gastos en bienes y servicios de los GR son, por lo general, superiores a la ejecución presupuestal en porcentajes que oscilan entre 5 y 10%. Esto no sucede con los rubros de personal, las obligaciones sociales ni las previsionales. En parte, esta situación es producto de los retrasos en la autorización del calendario de parte del MEF, que deja muy poco tiempo para la ejecución del gasto, pero también se debe a las limitaciones en la capacidad de ejecución de los GR.

Acceso a la información y transparencia

Durante el 2003 constatamos algunas señales positivas en el acceso a la información. Luego de iniciales resistencias de los funcionarios y autoridades públicas, sea por desconocimiento de la ley o por una actitud cerrada en relación con la apertura a la información, se ha ido mejorando en este campo. La ley de transparencia y las iniciativas de vigilancia generadas desde la sociedad civil han contribuido en este inicial cambio. Sin embargo, el comportamiento de los GR ha sido heterogéneo. Hubo algunos gobiernos que mantuvieron una actitud transparente a lo largo del año, otros que mostraron mejora en su desempeño inicial, mientras que en otros persisten serias deficiencias para hacer una gestión transparente y facilitar el acceso a la información a la sociedad civil.

En cuanto a la información político-normativa que brinda el sistema Vigila Perú podemos señalar que los GR de Cajamarca, Ica, Lambayeque, San Martín y Junín mantuvieron un comportamiento favorable a lo largo del año. Piura y La Libertad mostraron un cambio de actitud positivo, luego que no proporcionaron las actas al comienzo. Los GR de Cusco

y Ancash brindaron las actas del Consejo Regional sólo en el último trimestre del año, pero fuera de los plazos de ley. El GR de Arequipa no entregó la información política normativa durante todo el año.

La puesta en marcha de mecanismos de transparencia en la gestión de los GR avanza con lentitud. Estos han hecho poco por establecer mecanismos regulares de difusión de la información presupuestal, política, normativa y administrativa. Si bien la mayoría de los GR ha instalado sus portales de transparencia, estos muestran serios vacíos de información.

El balance anual del sistema Vigila Perú indica que Lambayeque es la experiencia más avanzada en cuanto a la transparencia y acceso a la información. Los GR de Piura, Ucayali y Arequipa presentan su información presupuestal y político-normativa en sus portales de transparencia, lo que no hace el resto de gobiernos regionales observados. Los GR de Ica y Huancavelica no habían siquiera instalado su portal de transparencia al 20 de enero del 2004.

Son recurrentes las explicaciones que los GR dan sobre las dificultades para responder a las solicitudes de información. Lo cierto es que para atender estas nuevas demandas de la sociedad civil se requiere no sólo un cambio en el comportamiento de los funcionarios y autoridades —que no están habituados a «rendir cuentas» de su gestión y menos a compartirla con el público—, sino también hacen falta modificaciones en los sistemas organizativos para que incorporen estas nuevas necesidades y los recursos necesarios en la estructura del Estado y en los presupuestos regionales y locales.

La rendición de cuentas

El marco normativo de la descentralización considera la rendición de cuentas como un principio fundamental para una

adecuada gestión regional. Según la legislación, el gobierno regional debe realizar como mínimo dos audiencias durante el año con el fin de dar a conocer las metas programadas y los avances logrados, así como señalar las dificultades encontradas. La mayor parte de gobiernos cumplió con la realización de las dos audiencias públicas. De las regiones involucradas en el sistema Vigila Perú, el de Ancash fue el único que incumplió con esta medida. Sin embargo, en la mayoría de las doce regiones analizadas, las audiencias se realizaron con deficiencias en la convocatoria, en los contenidos abordados y sin tener un reglamento que ordene el desarrollo del proceso.

Por lo general se limitaron a una enumeración de las actividades realizadas, sin un esquema ordenado que permitiera contrastar metas programadas y logradas. Se presentaron listados de obras, en ejecución y por realizarse, sin establecer mayor relación con los planes concertados de desarrollo. Del lado de la sociedad civil, la participación también dejó mucho que desear, ya que con frecuencia se redujo a levantar quejas, reclamos y pedidos al gobierno regional, muchos de ellos sobre temas que estaban fuera de la agenda de la audiencia. Esta situación refleja la debilidad y la fragmentación de las organizaciones sociales.

La participación ciudadana

El comportamiento de los gobiernos regionales frente a la participación ciudadana ha sido también heterogéneo. En la mayor parte se observa poca disposición para promoverla; en la práctica, se limitan a cumplir con lo dispuesto por las normas y responden de manera reactiva frente a las iniciativas que provienen de la sociedad civil. Una mirada al reporte anual de Vigila Perú permite identificar diferentes actitudes frente al tema. El GR de Lambayeque ha promovido 13 espacios de

encuentro y concertación con organizaciones sociales y productivas. Todos ellos cuentan con reconocimiento formal y abarcan a diversos sectores representativos de la población. El de Huancavelica también ha mostrado apertura e iniciativas de acercamiento con la sociedad civil.

Los gobiernos regionales de San Martín y Ucayali han tenido cambios favorables hacia la participación ciudadana. También encontramos avances en los gobiernos de Piura e Ica, donde se han producido y formalizado algunos espacios de encuentro con diversas instituciones y colegios profesionales, así como con productores agropecuarios con presencia regional. En Piura, el gobierno regional trabaja de manera permanente con el Grupo de Competitividad y en Ica se han realizado foros para tratar temas de competitividad y mercado, con actores tales como la Asociación de Agricultores, la Cámara de Comercio y la Universidad Nacional de Ica. En este último caso se trata de espacios transitorios.

En Arequipa, Cajamarca, Junín y La Libertad son pocos los espacios de encuentro entre el gobierno regional y la sociedad civil. La gran mayoría ha sido promovida por este último sector y tiene un carácter transitorio e informal. No se han identificado iniciativas de encuentro con las organizaciones sociales y productivas promovidas por las autoridades regionales. En el caso de Ancash fue clara la actitud desfavorable respecto de la participación ciudadana de parte del gobierno regional.

Los espacios de encuentro entre la sociedad civil y los gobiernos regionales que se conforman alrededor de la formulación de los planes concertados de desarrollo regional y los presupuestos participativos son lo más destacable del año. En esta etapa son las organizaciones de la sociedad civil, junto con las Mesas de Concertación y Lucha contra la Pobreza, MCLCP, las que promueven estos espacios. Los gobiernos re-

gionales acogieron esta iniciativa de distintas maneras: algunos, colaborando activamente en el proceso (Lambayeque); otros, con una actitud que no facilitó la coordinación con las instancias involucradas (Ancash).

Los Consejos Regionales

El desempeño de los Consejos Regionales (CR) en cuanto a producción normativa ha sido en general modesto. Los 12 gobiernos regionales observados por el sistema Vigila Perú han producido un total de 155 ordenanzas; la producción de acuerdos ha sido abundante y variada. Cabe aclarar que este desempeño corresponde a una situación en la cual los gobiernos regionales no han recibido las competencias en materia de agricultura, turismo, medio ambiente, minería, educación ni salud previstas para la tercera y cuarta etapa del proceso. A pesar de ello, los CR han emitido ordenanzas en algunos de estos temas, en concordancia con las competencias establecidas en el marco normativo de la descentralización.

La mayor parte de ordenanzas (36%) se orienta a definir aspectos organizativos y de administración de los gobiernos regionales. Así, la producción normativa se enfocó en la aprobación de medidas como el reglamento interno del CR, la estructura orgánica y el reglamento del GR, así como en la fijación de remuneraciones y dietas para el presidente regional y los consejeros. Debe entenderse que la elevada proporción de este tipo de ordenanzas responde a una primera etapa del proceso de descentralización, que corresponde a la instalación y organización de los GR.

Hemos registrado 23 ordenanzas en las doce regiones vinculadas a la participación ciudadana. Debemos precisar que dos terceras partes responden a la aprobación del reglamen-

to interno del CCR, del presupuesto participativo y del plan concertado de desarrollo. Sólo seis ordenanzas buscan propiciar o institucionalizar espacios participativos adicionales, como es el caso de Lambayeque, con las mesas de concertación sectoriales, o de Piura, que llama a la sociedad civil a presentar proyectos de desarrollo. Los proyectos de inversión, la promoción de las inversiones y el desarrollo económico han sido temas de interés en varias regiones, entre las que destacan Piura, Arequipa y Cajamarca. El desempeño del CR en Junín, Huancavelica y, especialmente, en Ancash ha sido muy pobre con una producción normativa exigua.

Más allá de la cantidad de acuerdos, en estos se tocan temas muy variados, generalmente de poca relevancia, como saludos protocolares. Abundan también los pedidos de mayores recursos financieros a las autoridades del gobierno central. En cuanto al desempeño del CR en su rol fiscalizador, este ha sido muy limitado por dificultades en el acceso a la información y por falta de experiencia. En varias regiones, entre ellas Arequipa, Ancash, La Libertad, Cajamarca y Cusco se han presentado quejas porque los funcionarios del gobierno regional no les brindaron la información necesaria, lo que limitó su actividad fiscalizadora. Algunos consejeros han empezado a realizar acciones de seguimiento de las inversiones que se ejecutan en sus provincias.

En suma, los CR están conformados, por lo general, por personas con escasa experiencia legislativa previa, tienen limitado conocimiento de la normatividad que rige la marcha de los GR y desempeñan su función sin asesoría técnica. En ese sentido, el 2003 ha sido el inicio de un proceso de aprendizaje que puede ser bastante lento.

4. Descentralización y presupuesto

La simple comparación de la estructura del presupuesto nacional por nivel de gobierno de los años 2002 al 2004 muestra que el GC sigue controlando más de las tres cuartas partes del presupuesto total. Los gobiernos regionales han aumentado su participación de 13% a 15% debido a la transferencia de la responsabilidad del pago de planillas de los sectores educación y salud. Los gobiernos locales incrementaron su participación de 5% a 8% entre el 2003 y el 2004, por la transferencia de los programas sociales que se inició tímidamente a fines del 2003 y debe profundizarse en el 2004. Considerando que el número de municipalidades acreditadas por el CND es menor que el esperado, se prevé que las transferencias programadas y consideradas en la ley del presupuesto se concretarán sólo parcialmente.

De los 1 119 millones de soles que aparecen en la cuenta de las municipalidades provenientes de los recursos ordinarios destinados al financiamiento del Vaso de Leche, de los programas sociales de lucha contra la pobreza y de los vinculados con los proyectos de infraestructura social y productiva, sólo serán realmente administrados por las municipalidades unos 75 millones, correspondientes a las 241 municipalidades distritales y 67 provinciales acreditadas. Por tanto, las municipalidades tendrán que devolver al MIMDES, para su administración, alrededor de 85% de los recursos que les han asignado en el presupuesto 2004, con lo cual la participación de los GL en el presupuesto nacional será de 6% y no de 8%.

El concepto de «presupuesto potencialmente descentralizable» permite un mejor análisis territorial del gasto público y ayuda a tener una mirada más precisa del nivel de centralización existente en el presupuesto. Para ello se resta del presupuesto nacional los gastos que no se descentralizarán, tales

Comparación Presupuesto de Apertura 2002, 2003 y 2004

Nivel de Gobierno	2002	2003*	2004
Gobierno Central	82%	80%	77%
CTARs / Gobiernos Regionales	13%	15%	15%
Gobiernos Locales	5%	5%	8%
TOTAL	100%	100%	100%
Miles de S/.	37,112	40,892	44,116

Fuente: SIAF. Ley de Presupuesto Público 2003 y 2004. Elaboración: Vigila Perú.

* No considera la Valorización de las Exoneraciones Tributarias.

como el pago de la deuda, los gastos de las instituciones del poder ejecutivo y legislativo, los del poder judicial, así como los gastos previsionales, que constituyen obligaciones contraídas por el Estado en cada nivel de gobierno.

Retirando estos gastos, el presupuesto pasa de S/. 40 892 millones a S/. 17 087 millones, suma que equivale a 41% del presupuesto. Considerando que gran parte de este monto queda en manos del GC, es claro que existe un amplio margen para la descentralización presupuestal en los próximos años, aunque también se constata que la magnitud de este presupuesto descentralizable resulta, a todas luces, reducida.

En todos los sectores existen proyectos de inversión de dimensión local y regional que son ejecutados por las entidades del GC. De los 6 411 millones de soles presupuestados en el 2003 para inversiones, el GC se hizo cargo de 71% (4 543 millones de soles), los gobiernos locales de 21% y, finalmente,

quedó 8% para los GR. El nivel de inversiones del GC equivale a nueve veces el nivel de los 25 GR. En el cuadro siguiente se muestran las cifras correspondientes a las 12 regiones observadas por sistema Vigila Perú.

Conviene señalar que, al cierre del año 2003, los gobiernos regionales mostraron una mayor ejecución de los gastos de capital que el GC. La ejecución alcanzada por los GR del país fue 120% del presupuesto de apertura, mientras que la ejecu-

Comparación del nivel de inversión del Gobierno Central y de los Gobiernos Regionales en el Presupuesto de Apertura 2003

Región	Gobierno Regional	Gobierno Central	GC/GR
Cajamarca	10,867,299	200,434,898	18.4
Ancash	12,802,189	224,877,696	17.6
Lambayeque	4,325,159	66,070,133	15.3
Junin	15,299,388	182,386,860	11.9
San Martín	6,314,175	65,104,712	10.3
Arequipa	14,478,019	139,522,007	9.6
La Libertad	14,877,580	120,978,363	8.1
Piura	26,363,997	186,480,471	7.1
Ica	6,884,291	45,582,881	6.6
Cusco	32,154,762	174,800,376	5.4
Huancavelica	22,841,720	89,100,722	3.9
Ucayali	34,396,165	115,057,039	3.3
TOTAL	201,604,744	1,610,396,158	8.0

Fuente: SIAF.

Elaboración: Vigila Perú.

ción del GC alcanzó sólo 77%. A este resultado contribuyó el que los GR tuvieran preeminencia para recibir los escasos fondos de las privatizaciones. Se trata de un indicador relevante en términos del diseño de la estrategia de transferencia de competencias y recursos.

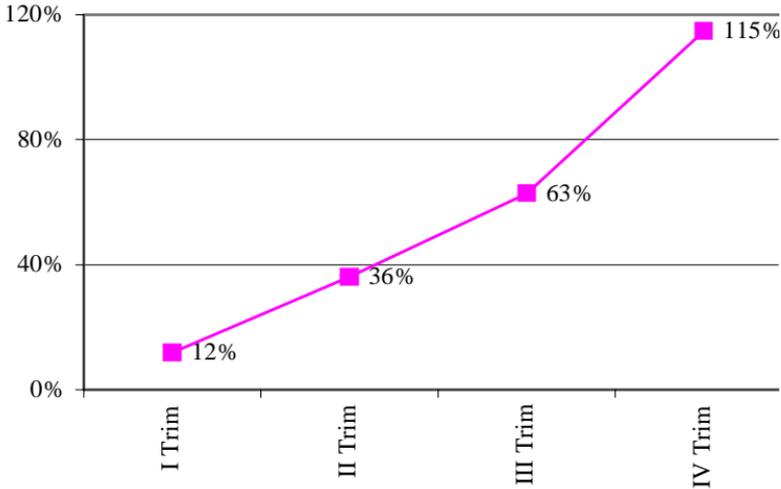
En ambos niveles de gobierno, los presupuestos de inversión se ejecutaron a ritmo lento durante el primer semestre del año; en el tercer trimestre el ritmo se aceleró de manera significativa. Tres factores explican este hecho:

- La declaración de viabilidad de los llamados «proyectos en proceso de viabilidad» en el SNIP demoró hasta agosto y setiembre.
- La transferencia de los grandes proyectos de irrigación a los GR.
- La política del MEF de «hacer caja» durante los primeros trimestres para desembolsar los recursos de inversiones sólo hacia finales de año, cuando tiene certeza de los fondos que tendrá disponibles.

Un tema vinculado con la calidad del gasto público es el efecto que tiene esta suerte de «embalse» de la ejecución presupuestal en los últimos meses del año. Casi todos los GR quedaron con gastos autorizados sin ejecutar por este problema.

La ejecución presupuestal acumulada a diciembre 2003 en los rubros *Personal y obligaciones sociales* y *Gastos Previsionales* superó ampliamente las cifras del presupuesto de apertura. Este hecho se explica, en el primer caso, por los incrementos salariales no previstos que recibieron los maestros y los trabajadores del sector salud luego de una prolongada huelga, y también por las transferencias de gastos de capital para el pago de planillas que el Congreso autorizó a los sectores y los GR mediante la Ley 27879. En el segundo caso, por el pago de los

Avance de la Ejecución Presupuestaria de las inversiones de los GR por trimestres



devengados fraccionados a los cesantes y jubilados hasta por un monto equivalente a 50% de la pensión mensual.

La inclusión de la valorización de las exoneraciones tributarias inflaba artificialmente el presupuesto de inversión de los gobiernos regionales con recursos que, finalmente, nunca existieron. Se puso en manos de las nuevas autoridades regionales la decisión de eliminar algunas exoneraciones tributarias, cuyo aporte al desarrollo regional es discutible, a cambio de tener mayores recursos para inversión. Se estima, por ejemplo, que por la eliminación del crédito fiscal especial del IGV y del reintegro tributario del IGV, la Región San Martín podría recaudar anualmente unos 24 millones de soles, lo que significa 34% del presupuesto que tuvieron para inversiones el GC y el GR juntos el año 2003. Por ello, un punto de agenda importante para el año 2004 será analizar y evaluar qué exoneraciones tributarias podrían eliminarse sin afectar significativamente

el costo de vida de las mayorías. Los gobiernos regionales de San Martín y Amazonas han avanzado en tomar esta decisión y la propuesta está ahora en manos del Congreso.

La descentralización fiscal

Sin ninguna duda, el tema fiscal es crucial para la integración regional. El peso económico de nuestro Estado, actor principal de una primera etapa de la descentralización, es minúsculo. Su capacidad de recaudación tributaria llega apenas a 14% del PBI. Peor aún, el gobierno reserva tres puntos de ese 14% para el pago de la deuda externa e interna, tres puntos para defensa nacional y seguridad, dos puntos para los gastos del GC y, de los seis puntos descentralizables, 4,5 corresponden a gasto corriente, lo que deja apenas 1,5% del PBI para inversión pública. La limitada capacidad estatal para cobrar impuestos, que se refleja en la elusión, la evasión y las exoneraciones tributarias es dramática. De allí la urgencia y la trascendencia de la descentralización fiscal.

El decreto legislativo (DL) de descentralización fiscal, aprobado a inicios del 2004 por el MEF, tiene como objetivo central regular la asignación de las principales fuentes de ingresos de los gobiernos regionales, a fin de asegurar el cumplimiento de las competencias y funciones transferidas y de aquéllas que se les transferirán. Este dispositivo retrocede en varios aspectos que estaban contemplados en la propuesta inicialmente presentada al Congreso a mediados del 2003.

Así, por ejemplo, el proyecto original establecía que el íntegro del Impuesto Especial de Solidaridad, durante su vigencia, se destinaría al financiamiento del FONCOR. En el DL aprobado se eliminó esta fuente para dicho Fondo. De igual manera, el proyecto original, al definir las etapas en la asignación de ingresos a los gobiernos regionales, precisaba clara-

mente la fecha de inicio de aquellas; así, la segunda etapa se iniciaba en el 2004 y la tercera en el 2006, mientras que el DL deja de lado esas fechas y no precisa ninguna.

El DL establece que —después de una primera fase en la que se transfieren proyectos y programas, así como de una segunda en la que se pone en funcionamiento el FONCOR— en una tercera etapa cada región actual retendrá 30% de lo que se genera en su circunscripción; retención que alcanzará a 60% de lo tributado para aquéllas que surjan del proceso de integración y conformación de regiones. Creemos que el DL debió expresar una clara voluntad política de descentralización fiscal que tenía que expresarse en montos y plazos precisos. Retener 70% de lo recaudado en manos del GC y no definir las fechas de las etapas no son señales en esa perspectiva.

Más allá de la definición de porcentajes, encontramos un problema grave en la metodología que se emplea para calcular las transferencias. La SUNAT, que de acuerdo al proyecto de DL tiene esta responsabilidad, trabaja con la *tributación legal* que se registra en cada departamento. A partir de ella, se concluye que los impuestos internos que paga la región Lima representan 88% del total de lo que se recauda en el país, lo que hace que la presión tributaria en dicha región ascienda a 19% de su PBI, bastante por encima del promedio nacional que es de 2%.

Estos cálculos tienen por lo menos tres limitaciones serias que los distorsionan. Primero, las grandes empresas mineras y petroleras, entre otras, están domiciliadas fiscalmente en Lima, mientras sus centros de producción están ubicados en otras regiones del país. En segundo lugar, el impuesto selectivo al consumo que se paga por los combustibles, las cervezas y los cigarrillos es declarado por las empresas en Lima y así lo consigna la SUNAT; el impuesto no se registra en las regiones en las que se consume el producto. Otro tanto ocurre con el

IGV de las empresas domiciliadas en Lima que, sin embargo, venden o brindan servicios en todo el país, como es el caso de Telefónica.

Frente a esta realidad, el economista Efraín Gonzales de Olarte ha realizado estudios que permiten una mejor aproximación a la realidad, calculando la *tributación efectiva* a partir del PBI elaborado por el INEI para cada región. Desde esta perspectiva, en el 2001 en Lima no se tributó 88% del total recaudado, sino sólo 45%, que corresponde casi a su participación en el PBI nacional. Su recaudación medida de esta forma no llegó a los 15 822 millones de soles, sino sólo a 8 981 millones, tal como puede verse en el cuadro siguiente:

Con esta modalidad, incluso los departamentos más pobres como Apurímac, Amazonas y Ayacucho, aparecen con una tributación efectiva que supera en 10 veces su tributación legal. Esto es notable en el caso de la región Moquegua donde realiza sus operaciones Southern, a pesar de lo cual aparece con una tributación legal de sólo 23 millones de soles. Aunque esta operación tendría costos administrativos mayores, creemos que es bastante más transparente y equitativa y es más descentralista.

En este marco no llama la atención la ausencia que se observa en todo el texto del DL de cualquier mención al tema del canon minero y el canon petrolero. Estamos convencidos que este es un tema sustantivo de una real descentralización fiscal en el país. De allí la importancia que tiene una necesaria delimitación de la estructura del sistema tributario nacional, ausente en esta norma, que parece expresar la voluntad de retardar el proceso, por lo menos de sectores del Ejecutivo.

Tributación en el Perú 2001
(Millones de soles)

Departamento	Tributación legal	Tributación efectiva	Diferencia
Amazonas	4,1	85,23	81
Ancash	97,4	602,82	505
Apurímac	7,0	99,40	92
Arequipa	635,7	1 022,55	387
Ayacucho	14,5	177,87	163
Cajamarca	82,5	598,76	516
Cusco	113,4	486,63	373
Huancavelica	3,9	191,24	187
Huánuco	17,5	243,42	226
Ica	104,1	441,38	337
Junín	96,1	670,10	574
La Libertad	248,2	826,93	579
Lambayeque	113,3	611,51	498
Lima y Callao	15 821,7	8 981,31	-6 840
Loreto	74,0	440,24	366
Madre de Dios	5,9	83,01	77
Moquegua	23,5	285,12	262
Pasco	14,2	222,91	209
Piura	312,8	697,59	385
Puno	50,3	425,50	375
San Martín	29,7	280,60	251
Tacna	86,5	317,82	231
Tumbes	10,6	89,98	79
Ucayali	94,8	179,69	85
Total	18 061,6	18 061,59	0

5. Balance de la participación ciudadana en la descentralización

Una de las dimensiones más importantes del proceso de descentralización en curso es la participación y el control ciudadano. A pesar de las limitaciones y restricciones que se observan en este campo se han dado algunos pasos en la implementación del componente participativo de la reforma. En esta perspectiva, la descentralización constituye un aporte a la necesaria democratización del Estado así como a la modificación de su vinculación con la sociedad civil.

Si bien la legislación aprobada en el contexto del proceso de descentralización consagra principios generales de participación de la sociedad civil, también es cierto que la restringe a una lógica eminentemente consultiva (CCR y Consejos de Coordinación Local, CCL), vinculada a los procesos de formulación de planes de desarrollo concertados y a la definición de presupuestos participativos, buscando incorporar de alguna forma un conjunto de prácticas que fueron alentadas fundamentalmente por la sociedad civil.

La tradicional resistencia de la clase política a la participación ciudadana se evidenció en el debate de ambas leyes, cuando se opusieron permanentemente a los temas de representación y participación. Hay que señalar, sin embargo, que en dicho debate fueron muy limitadas las voces que se alzaron desde la sociedad para presionar por la incorporación de la participación; estas se limitaron a colectivos de ONGs, a las mesas de concertación y a unos pocos académicos. Ello habla también del débil interés mostrado inicialmente por la sociedad civil en la materia.

Actualmente, la Comisión de Descentralización y Modernización de la Gestión del Estado se encuentra debatiendo una propuesta de Ley de Participación y Control Ciudadano que

podría ser presentada al pleno del Congreso en la legislatura que se inicia. La situación que se observa no es muy distinta a la antes descrita. Sólo algunos congresistas y unas pocas redes de la sociedad civil intercambian puntos de vista y propuestas sobre el tema, a pesar de la importancia que tiene la norma que pretende sintetizar los principales dispositivos existentes en este campo.

La conformación de los CCR

El proceso de constitución de los CCR fue una de las primeras «pruebas» sobre la disposición de los gobiernos regionales a la participación ciudadana. Al no aprobar el CND un reglamento único para la conformación de los CCR, como le correspondía, los distintos gobiernos subnacionales se vieron en la obligación de hacerlo. El ritmo del proceso fue desigual y heterogéneo. Los primeros CCR (Arequipa y Loreto) fueron elegidos en marzo y los últimos (Junín y Cusco) entre fines de julio y mediados de agosto del 2003, a pesar de que la Ley 28013 fijó el 30 de junio como fecha máxima para instalar los CCR.

En general, las normas establecidas por los GR fueron bastante exigentes en los requisitos de formalización y registro de las organizaciones participantes. Los gobiernos de Arequipa, Ica y Junín no llegaron a aprobar formalmente ninguna norma al respecto y los gobiernos de Ancash, Huánuco, Pasco y Piura aprobaron modificaciones a las normas que dictaron inicialmente. El gobierno regional de Lambayeque fue el único que dictó normas contemplando y regulando la participación de miembros invitados al CCR, en la perspectiva de su ampliación.

A pesar de las restricciones a la participación de las organizaciones sociales en los CCR, como son la falta de información, la exigencia de requisitos exagerados de formalización y

registro, las convocatorias restringidas y apresuradas, entre otras, el número de organizaciones inscritas para participar en el proceso fue relativamente significativo; aunque en algunos departamentos, como Pasco, Tumbes, Ayacucho, Ucayali, Amazonas e Ica, resultó extremadamente pobre, tal como puede verse en el siguiente cuadro:

Número de organizaciones inscritas para elegir representantes a los CCR

Gobierno Regional	Organizaciones inscritas
Amazonas	22
Ancash	168
Apurímac	32
Arequipa	38
Ayacucho	19
Cajamarca	52
Callao	56
Cusco	65
Huancavelica	36
Huanuco	57
Ica	24
Junín	107
La Libertad	46
Lambayeque	34
Lima	42
Loreto	37
Madre de Dios	31
Moquegua	18
Pasco	9
Piura	61
Puno	31
San Martín	71
Tacna	58
Tumbes	17
Ucayali	19
TOTAL	1118

Fuente: Defensoría del Pueblo.

De acuerdo a la ley, 40% de los miembros del CCR deben ser representantes sociales y 60% corresponde a los alcaldes provinciales. Para el caso de regiones con menos de siete provincias, la Defensoría del Pueblo propuso invitar, al menos, a un alcalde distrital por provincia a fin de incrementar el número de representantes sociales. Once gobiernos regionales acogieron la propuesta (Amazonas, Cajamarca, Callao, Huancavelica, Junín, Lambayeque, Loreto, Moquegua, Pasco, Tacna y Ucayali).

Conviene precisar que, al determinar cada GR el reglamento para las elecciones de los representantes sociales de su circunscripción al CCR, estos tuvieron la posibilidad de establecer cuotas tanto para mujeres como para representantes indígenas. Los GR que establecieron cuotas para mujeres fueron Callao, Cusco, Huancavelica, Huánuco, La Libertad, Moquegua, Pasco, Piura, San Martín, Tacna y Ucayali, mientras que para representantes de los pueblos indígenas fueron Cajamarca, Cusco, Huánuco, Pasco, San Martín y Ucayali.

La elección de los representantes a los CCR convocó a distintas organizaciones sociales de base. El porcentaje más significativo entre las organizaciones elegidas es el que corresponde a empresarios y productores (30,6%), porque de acuerdo a ley, a este segmento debía corresponder un tercio de la representación. El cuadro siguiente muestra los representantes sociales en los CCR, según organización:

Como resultado de las limitaciones en la forma como se realizó el proceso electoral de los CCR, cerca de 40% de las provincias carecen de representación porque no llegaron a inscribir organizaciones. Los casos más dramáticos son los de Puno y Cusco, en los que 75% de las provincias quedaron fuera, mientras que Apurímac, Junín, Loreto, Madre de Dios y Tumbes, por el contrario, lograron incorporar a todas sus provincias. Esto se explica en muchas regiones por la falta de dis-

Cuadro de representantes sociales ante CCR por organización

Tipo de organización	Número	Porcentaje (%)
Organizaciones de empresarios y productores	52	30.6
Organizaciones agrarias, laborales y vecinales*	35	20.6
Colegios profesionales	21	12.4
Organizaciones de mujeres	14	8.2
ONGs	14	8.2
Universidades e institutos superiores	14	8.2
Organizaciones campesinas y nativas*	13	7.7
Otros	7	4.1
TOTAL	170	100

Fuente: Defensoría del Pueblo.

* En sentido estricto, las organizaciones del sector agrario son 42.

posición de los GR hacia la participación de la sociedad civil en su gestión.

En 18 gobiernos regionales se han aprobado distintas normas y ordenanzas que buscan precisar la participación ciudadana alrededor de los planes de desarrollo concertados y los presupuestos participativos, además de las normas de elección y de funcionamiento interno de los CCR.

Balance de los CCR

En los 12 GR observados por el sistema Vigila Perú podemos señalar que el desempeño de los CCR, si bien ha sido bastante diferenciado, en general, ha sido pobre. Estos han

sido instalados con retraso y adolecen de varios problemas, entre ellos:

- Cuestionamientos a su composición y representatividad, producto de una inadecuada reglamentación para la elección de sus miembros.
- Hay claros indicios de pérdida de interés en sus miembros, porque su carácter consultivo y no vinculante los presenta como prescindibles y con escasa posibilidad de incidencia, salvo cuando hay voluntad política del presidente regional.
- Los representantes de la sociedad civil deben asumir los costos de su participación, como son el transporte y el alojamiento. Hay reuniones convocadas que no se llevaron a cabo por falta de quórum.
- No hay claridad de cómo debe funcionar y cómo debe organizarse el CCR para desempeñar sus funciones.
- Las autoridades regionales carecen de voluntad política para convocar y dinamizar este espacio.

La mayoría de los CCR se instaló entre los meses de mayo y julio del 2003. Tanto la convocatoria como la elección de sus miembros, así como la sesión de instalación, se llevaron a cabo de forma apresurada. Una consecuencia fue el limitado alcance de las convocatorias, que se expresó en una composición de los CCR poco representativa de los diversos ámbitos de la región: la mayoría de representantes de la sociedad civil proviene de las capitales regionales u otras zonas urbanas, y de sectores técnicos y profesionales.

En los hechos y en la mayoría de casos, esta instancia sirvió para aprobar, sin mayor discusión ni análisis, los planes estratégicos y los presupuestos participativos. En seis de los doce GR analizados, el CCR ha estado prácticamente inactivo

y no ha vuelto a reunirse luego de la instalación, como son los casos de Ancash, Huancavelica, Ica, Junín, Lambayeque y La Libertad. En Cajamarca se realizaron cuatro reuniones extraordinarias para discutir el reglamento del CCR, el cual aún no ha sido aprobado. En San Martín se realizaron cuatro sesiones extraordinarias por iniciativa de los representantes de la sociedad civil.

La aprobación de los planes y presupuestos participativos sin mayor discusión en el CCR, así como la forma de llevar adelante las audiencias públicas son muestras de la falta de disposición, así como de la poca experiencia para la aplicación de estos mecanismos en la gestión pública. También se ven deficiencias por el lado de la demanda de participación, pues encontramos a una sociedad civil desarticulada y con organizaciones y liderazgos débiles. El proceso para la formulación del presupuesto participativo del 2005 puede ser una oportunidad para activarlos y dotarlos de cierto dinamismo.

Transcurrido el 2003, tal como se desprende de la información presentada, es claro que el componente participativo de la descentralización se encuentra en una encrucijada. Si bien el marco normativo abrió las puertas a la participación aunque con limitaciones, es claro que esta ha avanzado bastante menos de lo esperado. La difícil conformación de los CCR, resultado de la falta de voluntad política del CND que se abstuvo de dictar el reglamento de constitución, así como de los propios gobiernos regionales, empieza a parecerse a un parto de los montes, dadas sus debilidades y el desinterés que muestra la mayoría de gobiernos regionales.

Esta situación, sumada a la ausencia de recursos de los CCR, que por ley son parte de la estructura de los gobiernos regionales, está contribuyendo a que los propios representantes de la sociedad civil se «desinteresen» en participar en una instancia que parece cada vez más meramente formal, tal como

lo demuestran los problemas de quórum que se observan en Cajamarca, Cusco, Piura y Ucayali. La notoria desvinculación que tienen los representantes de la sociedad civil de aquellos de las organizaciones sociales de base en los CCR hace más difícil su posición. En la medida que los CCR constituyen el espacio de participación institucionalizada más visible en los gobiernos regionales, su relativa precariedad habla claramente de las dificultades y de los límites que tiene la participación en general en el proceso de descentralización.

6. Las capacidades para el ejercicio de las competencias

Una orientación fundamental del diseño de la descentralización es llevar adelante un proceso gradual para la transferencia de las funciones, programas y recursos del GC a las instancias regionales y locales. Se trata de un proceso complejo, ya que se debe buscar un adecuado equilibrio entre la imperiosa necesidad de revertir la enorme concentración de poder que ha caracterizado a la estructura y el funcionamiento de nuestros diversos regímenes políticos, con la necesidad de hacer de este proceso un instrumento para reducir las profundas desigualdades y hacer más eficiente el acceso de la población a los servicios básicos que garanticen una mejor calidad de vida de la gente.

Para dar solidez a la reforma, el eje definido es la construcción de capacidades locales y regionales orientadas a mejorar la gestión pública desde el lado de la eficiencia, así como también desde la perspectiva de la transparencia y la participación ciudadana. La forma, los alcances y el sentido de la transferencia y los resultados que tenga sobre las actividades económicas y sociales cotidianas de la población es un factor de primera importancia para lograr el objetivo de hacer de la cons-

trucción de regiones y localidades autónomas una realidad irreversible.

En esta perspectiva consideramos que el plan nacional de capacitación presentado por el CND es un intento de enfrentar este desafío, pero no ha logrado revertir la dispersión que existe en el Ejecutivo respecto de la oferta formativa, ni la incapacidad de articular redes de colaboración entre las iniciativas estatales con las provenientes de diversos sectores institucionales de la sociedad civil. El plan del CND no ha pasado de la propuesta, sin mayor debate entre los gobiernos regionales y locales ni en la sociedad organizada. Este es un tema crítico si tomamos en cuenta que la Ley de Bases de la Descentralización establece que en la segunda fase de la descentralización, es decir este año, corresponde iniciar la transferencia de los proyectos especiales del INADE, los programas sociales, así como los activos, las empresas y los proyectos de inversión a los gobiernos regionales y locales.

Un elemento importante a tener en cuenta es que el proceso de transferencias tiene un problema de diseño en la propia Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que establece que el CND presentará al Consejo de Ministros, a más tardar en marzo de cada año, su propuesta de plan anual de transferencias. Es decir que se consagra un proceso con un horizonte temporal que no permite analizar, debatir y concertar una visión y un ordenamiento de las transferencias por lo menos con una perspectiva de mediano plazo. Nadie sabe a ciencia cierta cuál es la ruta sobre la que transita la reforma, única forma de hacer de cada etapa un proceso de aprendizaje y ajuste.

Es evidente que esta ambigüedad e imprecisión hace de cada plan anual un momento de tensión entre los diversos niveles de gobierno, lo cual contribuye a generar inestabilidad así como un escenario muy poco favorable a la construcción de relaciones de colaboración entre los distintos niveles de

gobierno, factor imprescindible para el éxito de la reforma. Así sucedió el 2003 y se ha repetido este año, con el agravante que sólo en mayo del 2004 se promulgó el decreto supremo con el plan anual de transferencias.

Un elemento a resaltar, que vincula transferencia de competencias con el presupuesto público, es que en la distribución de los recursos para este año se consideraron en las cuentas de todas las municipalidades los fondos de los programas sociales. Esto ha generado dos efectos:

- En los programas del MIMDES a ser transferidos se incluyen los programas nutricionales como los desayunos y los almuerzos escolares. Dicho de otro modo, al considerar en la Ley del Presupuesto 2004 los recursos ordinarios de los programas nutricionales del PRONAA, el MEF los incluyó de hecho en la descentralización, rebasando lo establecido en los decretos supremos de transferencia de los programas sociales. En consecuencia, los procedimientos establecidos por estos instrumentos legales recién promulgados se refieren ahora a todos los programas sociales cuyos recursos han sido incluidos en el presupuesto de las municipalidades.
- El Presupuesto General de la República 2004 incrementa el presupuesto de las municipalidades en 71%, que pasa de 2 092 millones de soles a 3 580 millones. De estos, 1 119 millones de soles provienen de los recursos ordinarios destinados al financiamiento del Vaso de Leche, programas alimentarios y programas de infraestructura social y productiva.

Estos pasos, que podrían ser considerados como avances —incluso como avances audaces—, en la práctica no son tales. En la quinta disposición transitoria, la misma Ley de Presupuesto estableció que el MIMDES y el MTC seguirán ejecu-

tando directamente los recursos de esos programas cuando hayan sido asignados a municipalidades que no han logrado ser acreditadas por el CND. La norma considera que estas transferencias de recursos del MIMDES a las municipalidades «constituyen transferencias programáticas condicionadas» y que, «en tanto se produzca la conformidad y acreditación de las municipalidades provinciales y distritales para administrar las citadas transferencias, el MIMDES ejecutará los programas y proyectos con cargo a los recursos presupuestados en las municipalidades respectivas, utilizando para tal efecto la modalidad de ejecución presupuestaria indirecta, entendiéndose para los efectos de la presente disposición, que el gobierno local transfiera financieramente y de forma automática los citados recursos al MIMDES...».

Es decir, sin la acreditación respectiva, las municipalidades no pueden disponer de esos recursos. En este caso, las municipalidades no acreditadas deben realizar transferencias financieras hacia el MIMDES o al MTC. El anexo del decreto supremo 026-2004-MEF establece estos procedimientos y precisa otros aspectos de la gestión de los recursos de los programas sociales por las municipalidades. El problema es que la mayoría de municipalidades no ha sido acreditada o, habiendo sido acreditada, no ha suscrito los respectivos convenios de gestión. Para responder a esta situación, en el anexo del decreto se establece la manera como deben proceder las municipalidades acreditadas y no acreditadas en relación con estos recursos. En el corto plazo está planteado el tema del retorno de los recursos, pues con el actual marco normativo las municipalidades no acreditadas deben devolver el dinero que el MEF les ha asignado. Es claro que se ha buscado presentar una imagen distorsionada de la descentralización del presupuesto, asignando montos al rubro de las municipalidades sabiendo que no eran reales. Nuevamente se trata de un juego

de cifras, como fue el caso de las exoneraciones tributarias incluidas en el presupuesto 2003, para tapan la ausencia de una efectiva voluntad descentralista.

En general podemos señalar que, en relación con la transferencia, existe retraso en los pasos que los diversos sectores del poder ejecutivo deben dar para llevar adelante una profunda redefinición de su funcionamiento en el marco del proceso de descentralización. Vistas las dificultades del proceso, es clara la necesidad de hacer un balance de la experiencia tenida, pues la idea de vincular construcción de capacidades con la acreditación y la transferencia es un diseño que está en el papel, pero no tiene concreción ni como modelo ni, menos aún, como proceso en curso. Es evidente que se requieren ajustes significativos en estas tres dimensiones —capacidades, acreditación, transferencia— para lo cual estamos contra el tiempo.

7. Conclusión

Es fundamental diseñar una propuesta sobre los objetivos, el ritmo y los mecanismos necesarios para avanzar en la consolidación del proceso de descentralización en los próximos tres años. Para ello se requiere definir concertadamente las grandes líneas que orientarán el proceso. La descentralización no puede seguir avanzado sobre la base de negociaciones y acuerdos coyunturales; es básico definir un horizonte claro para el futuro inmediato —hasta el fin de este gobierno—, pero a partir de un consenso sobre los objetivos estratégicos que nos proponemos alcanzar con la reforma descentralista y un nuevo diseño territorial.

Si entendemos que esta transformación democratizadora debe ser una política de Estado es claro que no puede estar sujeta a la voluntad del GC o de la clase política. Un acuerdo

nacional descentralista debe incluir, en primer lugar, a las autoridades regionales y locales, elegidas democráticamente por la población en todos los niveles. Sin embargo no se puede limitar al plano estatal, por más representativo y legítimo que este pueda ser. Se requiere incorporar en este consenso nacional a los actores sociales, económicos e institucionales, tanto nacionales como de las distintas regiones. Los avances dados en el marco del Acuerdo Nacional son importantes y pueden ser el punto de partida para avanzar en esta orientación.

Los tiempos políticos para hacer realidad este acuerdo son limitados. Por ello es imprescindible que el CND presente al país su propuesta de ordenamiento del proceso hasta la finalización de las actuales gestiones regionales y municipales en diciembre del 2006. Este debe ser el punto de partida para avanzar en un acuerdo programático y estratégico que acabe con la improvisación, defina un norte claro para la reforma y cierre el paso a los potenciales y peligrosos escenarios de tensión que pueden generarse en relación con la distribución del poder entre los diversos niveles de gobierno.

Para la viabilidad de la descentralización es fundamental vincular la reforma política y administrativa del Estado con la construcción de nuevas condiciones para el desarrollo. En una realidad como la nuestra, eso significa superar los profundos niveles de desigualdad entre el centro y las regiones; es decir, promover políticas con un claro sentido redistributivo, identificar y promover estrategias que incrementen la competitividad, así como trabajar por el acceso de la población a los derechos sociales básicos, entendidos como instrumentos fundamentales para la construcción de capacidades, por lo tanto, de oportunidades para superar la exclusión y la pobreza.

Otro eje central es profundizar lo avanzado en términos de institucionalización de la participación ciudadana en la gestión pública descentralizada. En esta perspectiva está en la agenda la modificación del marco normativo a fin de ampliar la presencia de la sociedad civil en las instancias de concertación de los gobiernos regionales y locales, de promover instancias de diálogo y acuerdo del conjunto de la sociedad regional y local con sus delegados ante los CCR y CCL, de garantizar las condiciones mínimas de recursos y apoyo para su funcionamiento, así como de brindar acceso a información y análisis de parte de estas instancias que, es bueno recordarlo, son parte de la estructura del gobierno regional y local.

El tema de la participación requiere cambios en la sociedad. Es fundamental el fortalecimiento, la democratización y la elevación de la capacidad de propuesta de los actores sociales e institucionales. Se requiere generar conciencia y comprensión del sentido y de las posibilidades de la participación, promover una cultura democrática y concertadora y de respeto a las instituciones democráticas. Superar la fragmentación y la cultura reivindicativa y confrontacional son elementos sustantivos para mejorar la limitada convocatoria y la pobreza de contenidos que ha estado presente en las diversas experiencias de concertación de planes y presupuestos regionales y locales.

Si bien es cierto que en un marco de limitados recursos y competencias, los gobiernos regionales han logrado mantener o ampliar su aceptación en la opinión pública, la presión de la población y los niveles de exigencia serán crecientes. Por ello es importante tener claro que el tema no está sólo en exigir más recursos sino también en mejorar las capacidades de gestión, las cuales son sin duda limitadas. Es especialmente importante elevar el nivel técnico y profesional de los equipos de

gobierno, en muchos casos seleccionados con criterios partidarios o familiares. En este aspecto se requiere el manejo de instrumentos de gestión como el presupuesto, pero quizá más relevante es avanzar en la construcción de propuestas de base territorial, para lo cual temas como la visión del desarrollo, el planeamiento, la construcción de redes, así como la promoción de la inversión son aspectos fundamentales. Hace falta construir verdaderos equipos de gobierno, pues se trata de un desafío particularmente complejo y difícil.

La descentralización demanda el financiamiento necesario para implementar los planes y las políticas concertadas. Tal como se ha mostrado en el balance existe espacio para ampliar la descentralización del presupuesto público, en el marco de una transferencia gradual y sostenida de las competencias. El objetivo de consenso debe ser que el conjunto de las inversiones de carácter regional y local sea asumido por las respectivas instancias descentralizadas. Sin embargo, no basta la transferencia de recursos; se requiere incrementar la capacidad de recaudación de las instancias regionales. Para ello es fundamental manejar con transparencia los montos de tributación real de cada región, terminando con la ficción producida por la determinación de la tributación sobre la base del domicilio legal.

Una reforma tributaria equitativa y descentralista es la única vía posible para elevar la capacidad de inversión de las instancias descentralizadas, así como para mejorar sus condiciones de contar con recursos humanos regionales más calificados. Con la actual estructura tributaria, con exoneraciones y excepciones a las grandes empresas, así como con un alto nivel de evasión, el escenario de la descentralización puede ser asediado por un conflicto político y social sumamente complejo. En este plano es básico promover la modificación de la forma de determinación del canon, sobre el valor bruto de la

producción, para lograr una retribución justa a las localidades y regiones.

La transferencia de competencias debe ser entendida como un proceso, es decir que no se trata simplemente de una transferencia de activos o recursos, sino de un conjunto de pasos que permitan construir capacidades y crear las condiciones para que la descentralización signifique una mejora efectiva en los servicios y la definición de políticas. Es cierto que la cercanía a la realidad territorial y a la población es una ventaja, pero esto no es suficiente.

Es de primera importancia consolidar una instancia de conducción estratégica del proceso. Las tareas pendientes tienen que ver con la necesidad de fortalecer la capacidad de decisión política de los representantes gubernamentales, de tal manera de agilizar el diálogo con los otros niveles de gobierno, así como de potenciar su rol como articulador efectivo del poder ejecutivo en su adecuación a la nueva estructura descentralizada.

Lima, julio del 2004.

Canon minero y distribución de ingresos en el Perú

Cynthia Zavalla Puccio

Introducción

Estudios recientes revelan que el Perú es uno de los países donde se hace el peor reparto del producto nacional. Según la Encuesta Nacional de Hogares del IV Trimestre del 2002, efectuada por el INEI, un 62.3% de la población rural de la sierra, tiene al menos una necesidad básica insatisfecha.

Esta situación contrasta ampliamente con la población de la costa urbana, de la que 20.8% adolece de la misma carencia. Podemos deducir entonces que la población de la sierra es la que enfrenta las peores condiciones de vida. Y esto a pesar de que es allí donde se encuentra el mayor número de recursos naturales mineros, cuya explotación económica genera importantes rentas, parte de las cuales deberían regresar a la zona donde se originaron bajo la figura de canon minero.

En efecto, la explotación de un recurso no renovable es una disminución permanente e irreversible en los activos de un territorio. Por tanto, compromete a la población futura ya que esta no contará con la posibilidad de explotar dicho recurso, debiendo generar actividades económicas alternativas. Además, tendrá que enfrentar las consecuencias negativas de la explotación en la forma de contaminación ambiental y cambios o daños al ecosistema.

Como contrapeso a estas consecuencias negativas es que surge la figura del canon, el cual es una compensación neces-

ria para las circunscripciones territoriales por la explotación de los recursos no renovables que se encuentren en su ámbito. La idea que fundamenta la aplicación del canon, es que existe una obligación ineludible de destinar parte de la riqueza extraída de una circunscripción para que sea invertida en la misma, a fin de apoyar su desarrollo socioeconómico y contribuir a la mejora real y sostenible del nivel de vida de la población local.

En 1996 se promulgó una ley para reglamentar exclusivamente el canon minero, la que fue derogada en junio del 2001 con la aprobación de una nueva ley de canon (Ley No. 27506), esta vez para regular la distribución sobre todos los recursos naturales explotados. En lo que concierne al canon minero, este se incrementó del 20% al 50% aplicado a todos los ingresos y rentas que perciba el Estado como producto de la explotación minera.

Además, la nueva ley señaló los porcentajes de distribución del canon, que serían del 20% para las municipalidades distritales de la provincia donde se encuentra el recurso extraído, del 60% para las municipalidades provinciales y distritales del departamento y el restante 20% para los gobiernos regionales.

En lo que se refiere al criterio de distribución del canon por departamentos, hasta ese momento el criterio había sido la densidad poblacional (habitantes/ km²); es decir, los departamentos con más población eran los que recibían un mayor monto de canon minero, al margen de que tuvieran o no minas. Esto generó graves situaciones de inequidad como las observadas entre 1996 y 2001, cuando los departamentos de Lambayeque y Amazonas, en los cuales no hay mayores minas, recibieron en conjunto más ingresos que Ica, Ancash y Cuzco, en donde funcionan operaciones como las de Shougang, Pierina y Tintaya, respectivamente.

En la nueva ley el Ministerio de Economía mejoró el criterio para el reparto del 20% que se transfiere a las municipali-

dades distritales de la provincia donde se encuentra el recurso extraído, otorgando prioridad a las zonas rurales al ponderar la población rural distrital por dos (2) y la población urbana por uno (1).

A pesar de esta ligera modificación y de acuerdo a los resultados arrojados por el presente estudio, la distribución del canon minero entre los departamentos del país —ordenados según tasa de pobreza— no contribuye a la equidad. La situación se hace más crítica en años más recientes, es decir, en los años 2000 y 2001 había más equidad en la distribución (por tasa de pobreza departamental) que en el 2002 y 2003.

Como conclusión se podría decir que diversas razones explican que los resultados obtenidos hasta ahora de la aplicación del canon minero, estén lejos de lo que cabría esperarse, dado los importantes volúmenes de actividades e ingresos que registra el sector. Pero la causa primordial que explica su ineficacia para redistribuir la riqueza creada por la explotación económica de los recursos naturales es la arbitraria distribución del mismo. Otras razones importantes son: la base para el cálculo originalmente planteada en la Ley No. 27506 (ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos naturales) fue modificada de manera que no suponga una sustracción muy importante de recursos para el fisco (en lugar de los ingresos y rentas, la base de referencia pasó a ser únicamente el impuesto a la renta que pagan las empresas mineras). Frente a esto habría que preguntarse, ¿cuál es el verdadero monto del impuesto a la renta? Es evidente que esta nueva base para el cálculo está minimizada pues está sujeta a una serie de deducciones que en la década de los años noventa se otorgaron a la minería, con el propósito de atraer inversiones al sector. Estas razones son desarrolladas y discutidas a lo largo del presente estudio.

Definiciones generales

Canon minero: ¿Qué es?¹

El canon minero es la participación de la que gozan los Gobiernos Locales (municipalidades provinciales y distritales) y los Gobiernos Regionales del total de ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos mineros (metálicos y no metálicos).

Entre enero de 1997 y mayo del 2002, el canon minero estuvo constituido por el 20% del Impuesto a la Renta pagado por los titulares de la actividad minera. Sin embargo, en los cálculos de los importes que regirán entre junio del 2002 y mayo del 2003, dicho porcentaje se ha incrementado a 50%, según lo establece la Ley de Canon (Ley No. 27506) y su Reglamento (D.S.No. 005-2002-EF).

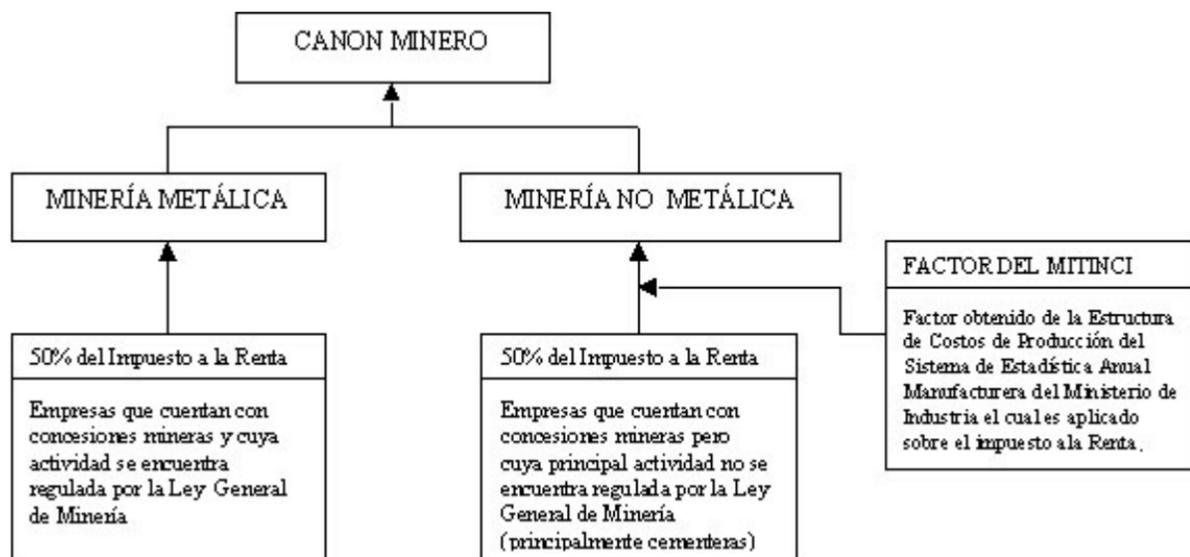
El monto total a distribuir mensualmente asciende a S/. 14.044.748, cifra que representa un incremento de 86.7% respecto al ejercicio anterior. De dicho monto, cinco (5) departamentos concentran el 83.6% del total: Puno (21.1%), Ancash y Cajamarca (18.3% cada uno), Arequipa (15.2%) y Moquegua (10.7%).

Constitución

El canon minero se constituye por el 50% del Impuesto a la Renta que pagan las empresas mineras (metálicas y no metálicas) por la explotación de los recursos naturales.

¹ Portal Transparencia Económica Perú. <http://transparencia-economica.mef.gob.pe/transferencia/canon.asp>

Gráfico No.1
Constitución del Canon Minero



Fuente: Portal Transparencia Económica Perú.

Área de influencia

Para efecto de la distribución se considera como área de influencia lo establecido en el artículo 4º literal a) del Reglamento, a saber:

- El área territorial de los Gobiernos Locales y Regionales en cuya circunscripción se encuentre ubicada la concesión minera.
- Si las empresas mineras (metálicas y no metálicas) tienen concesiones mineras ubicadas en distintas circunscripciones, la distribución se realiza en proporción a las toneladas de mineral beneficiado según información del Ministerio de Energía y Minas.
- En los casos de concesiones mineras cuya extensión comprenda circunscripciones vecinas, la distribución se realiza en partes iguales.

Criterios de distribución

Según lo estipulado en la Ley de Canon (Ley No. 27506) el criterio de reparto del canon minero es como sigue:

- El 20% del canon se destina a las municipalidades de la provincia o provincias en que se encuentra localizado el recurso natural y para su distribución se utiliza la población como criterio, otorgando prioridad a las zonas rurales, ponderando la población rural por dos (2) y la población urbana por uno (1).
- El 60% del canon se destina a las municipalidades provinciales y distritales del departamento o departamentos en que se encuentra localizado el recurso natural, utilizándose para su distribución el criterio de densidad poblacional.

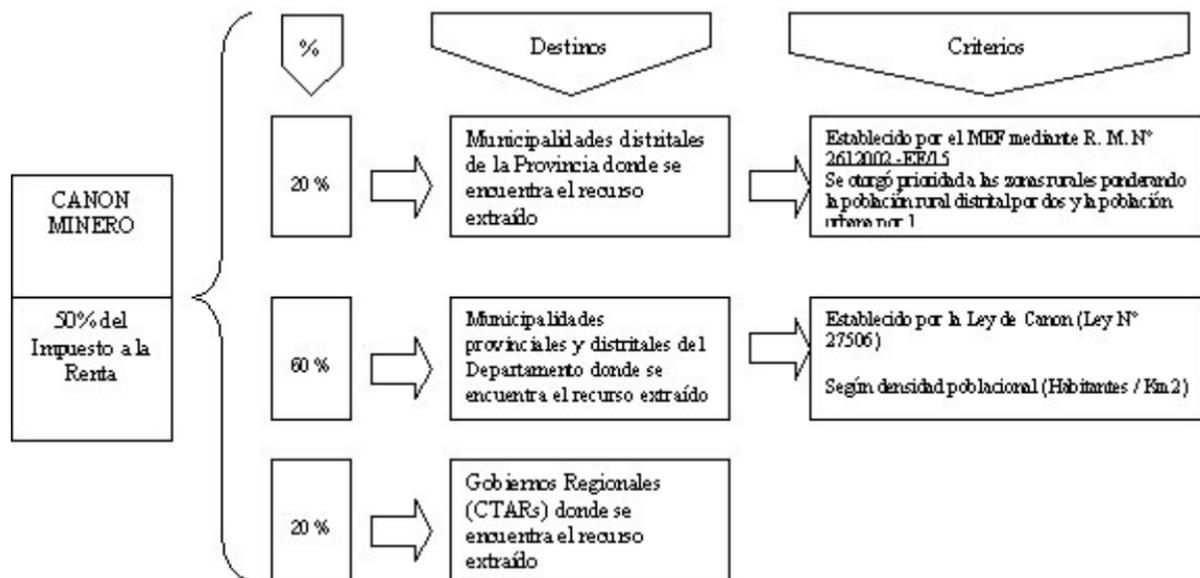
- El 20% del canon se destina a los gobiernos regionales en cuyo territorio se encuentra el recurso natural. Mientras se culmine el proceso de regionalización la administración de estos recursos estará a cargo de las CTARs, según lo que se refiere en la Ley No. 26922 — Ley Marco de Descentralización.

Índice de distribución (periodo junio 2002 — mayo 2003)

Los recursos del canon minero se asignan mediante índices de distribución, para cuya construcción se utiliza información proveniente de las siguientes fuentes:

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).
 - Proyección de la población estimada para el año 2001 a nivel departamental, provincial y distrital.
 - Superficie distrital medida en kilómetros cuadrados.
 - Porcentaje de la población urbana distrital del año 2001.
- Ministerio de Energía y Minas (MEM).
 - Volumen de mineral metálico y no metálico beneficiado durante el año 2001, por empresa.
 - Ubicación de la(s) unidad(es) productiva(s) por empresas a nivel departamental, provincial y distrital.
- Ministerio de Industria, Turismo e Integración, MITINCI (hoy Ministerio de la Producción).
 - Estructura de costos de producción de las empresas dedicadas a la Minería no Metálica (principalmente cementeras), del Sistema de Estadística Anual Manufacturera del MITINCI (hoy Ministerio de la Producción).

Gráfico No. 2
Crterios de distribución



Fuente: Portal Transparencia Económica Perú.

- Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).
 - Importes de Impuesto a la Renta pagados por las empresas mineras que operaron en el 2001 según listado del MEM.

Transferencias por canon minero

Los recursos provenientes del canon serán transferidos a los Gobiernos Locales y Regionales hasta en doce (12) cuotas mensuales consecutivas durante el periodo junio 2002 - mayo 2003, siendo depositados en una cuenta especial en el Banco de la Nación denominada «Canon Minero - Impuesto a la Renta».

Utilización del canon minero

El artículo 6º de la Ley de Canon (Ley No. 27056) establece que los recursos obtenidos por los Gobiernos Locales y Regionales por concepto de canon minero deben ser utilizados de manera exclusiva en gastos de inversión.

La nueva ley del Canon (Ley No. 27506), ¿propicia realmente la redistribución de la riqueza creada por la explotación económica de los recursos naturales?

Aparentemente, la primera reflexión sería positiva en el sentido que la Ley de Canon ha sido promulgada con el objeto de determinar los recursos naturales (mineros, hidroenergéticos, gasífero, forestal y pesqueros) cuya explotación generan canon; y regular, de manera general, su distribución a favor de las

municipalidades y gobiernos regionales, centros poblados y comunidades en cuya circunscripción se hallan dichos recursos.

Sin embargo, un estudio más profundo sugiere que la Ley fue promulgada con algunas ambigüedades en sus proposiciones, las que dejaron espacio para ulteriores modificaciones que desvirtuaron en parte el espíritu de la ley. Se trata principalmente de dos aspectos contemplados en la Ley.

El artículo 1º de la Ley establece que:

«El canon es la participación efectiva y adecuada de la que gozan los gobiernos regionales y locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos naturales».

En el mismo sentido, en lo que se refiere al canon minero el artículo 9º de la Ley establece:

«El canon minero está constituido por el 50% (cincuenta por ciento) del total de los Ingresos y Rentas que pagan los titulares de la actividad minera por el aprovechamiento de los recursos minerales, monto que no podrá ser afectado por los beneficios e incentivos tributarios que recaigan sobre el Impuesto a la Renta».

De lo anterior se desprenden dos observaciones. La primera tiene que ver con la base para el cálculo del canon. La comprensión del «total de los Ingresos y Gastos» que pagan los titulares de la actividad minera generó una serie de controversias pues no quedó claro cuáles tributos, impuestos o contribuciones estaban incluidos. Para resolver esta imprecisión en noviembre del 2001, el poder ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, MEF, elaboró una propuesta de modificaciones a la Ley de Canon, interpretando a los «ingresos y rentas» (mencionados en el artículo 9º de la Ley de Canon) sólo como Impuesto a la Renta, dejando de lado a los demás ingresos y rentas percibidos por el Estado de las empresas mineras.

Sin embargo, el 5 de enero de 2002, mediante Decreto de Urgencia N°001-2002 el poder ejecutivo modifica los artículos 4° (que más adelante comentaremos) y 9° de la Ley de Canon. Con relación al artículo 9°, señala que:

*«El canon minero está constituido por el 50% de los Ingresos y Rentas que pagan los titulares de la actividad minera por la **explotación** de los recursos naturales», limitando el canon minero ya no al total de los ingresos y rentas por el **aprovechamiento** de los recursos minerales sino por la **explotación** de los recursos.*

Esta serie de modificaciones en la ley llegaron a su término cuando el 9 de enero del 2002, mediante Decreto Supremo N° 005-2001-EF, el MEF publicó el Reglamento de la Ley de Canon, el que en el artículo 2° precisa lo siguiente:

«Los ingresos y rentas que se considerarán como base de referencia para calcular el monto de Canon, son:

- a) El Canon Minero, constituido por el 50% del Impuesto a la Renta que pagan los titulares de la actividad minera por la explotación de los recursos minerales.

En el caso de empresas que cuenten con alguna concesión minera, pero cuya principal actividad no se encuentra regulada por la Ley General de Minería, se aplicará un factor sobre el Impuesto a la Renta pagado por dichas empresas a fin de determinar el monto del citado impuesto que será utilizado para calcular el canon. Dicho factor se obtendrá de la estructura de costos de producción del Sistema de Estadística Anual Manufacturera del Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Internacionales — MITINICI».

De esta forma quedó zanjado el tema sobre la base de cálculo del canon, quedando claro que el espíritu redistributivo de la Ley del Canon No. 27506 se contradice con la concepción

centralista del presupuesto de la república. El reclamo de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) no se hizo esperar denunciando que con el fin de ampliar las arcas del fisco, el Ejecutivo modifica las normas del sector minero permitiéndole elevar los ingresos del gobierno central. Asimismo, fuentes del gremio minero señalaron que esta situación generaría un gran impacto económico en las regiones, toda vez que el monto del canon se reduciría, a pesar de que el ingreso al fisco por la actividad minera estaba en ascenso, debido a la mejora del precio de los metales en el mercado internacional.

La segunda observación al artículo 9º de la Ley del Canon tiene que ver con el objetivo que perseguía ésta en cuanto a asegurar un flujo de ingresos positivos a distribuirse y planteaba la inalterabilidad del canon. En otras palabras, las empresas podían acogerse a cualquier beneficio o incentivo tributario que recayese sobre el Impuesto a la Renta sólo después de haber cancelado el monto correspondiente al canon.

Sin embargo, este artículo fue luego modificado por sugerencia del Ejecutivo y así llegamos a la situación actual en que se genera uno de los principales problemas de determinación del canon minero. En efecto, al ser definido como una participación del Impuesto a la Renta que pagan los titulares de la actividad minera, se minimiza la base para el cálculo, pues la misma está sujeta a una serie de deducciones. Deducciones que en la década de los 90 se otorgaron a la minería, y que siguen vigentes gracias a los beneficios referidos en el TUO de la Ley de Minería – Decreto Supremo 014-92-EM; especialmente los contenidos en el artículo 72 de la misma y los llamados regímenes de estabilidad tributaria y otras normativas, firmados antes del agosto del 2000. Entre las principales medidas que fueron adoptadas tenemos:

- Exoneraciones y estabilidad tributaria.
- Contratos de estabilidad tributaria, administrativa y cambiaria.
- Reducciones contables gracias a dispositivos especiales, tales como la «doble depreciación» bajo el amparo del DS-120-94-MEF sobre fusiones y escisiones.
- Programas de reinversión de utilidades hasta por un 80% del monto a pagar por Impuesto a la Renta.
- Mecanismos diversos de reducción de la base imponible tales como «depreciación acelerada» y otros.

Desarrollemos en detalle las dos primeras medidas²:

EXONERACIONES Y ESTABILIDAD TRIBUTARIA

Al haberse declarado de interés nacional la promoción de inversiones en el sector minero, se establecieron una serie de incentivos a los inversionistas del sector, de los cuales citaremos los siguientes:

- Estabilidad tributaria, cambiaria y administrativa.
- La tributación grava únicamente la renta que distribuyen los titulares de la actividad minera.
- El Estado reconoce la deducción de tributos que inciden en la producción.
- Las inversiones aprobadas por la autoridad en infraestructura de servicio público son deducibles de la renta neta.

² López, Silva y Kuramoto (2002).

- No discriminación en materia cambiaria y otras medidas de política económica, respecto a inversionistas nacionales u otros sectores de actividad económica.
- Libertad de remitir utilidades, dividendos y recursos financieros y libre disponibilidad de moneda extranjera.
- Libre comercialización de los productos minerales.

LOS CONTRATOS DE ESTABILIDAD TRIBUTARIA PARA LA ACTIVIDAD MINERA

- Son contratos de 10 a 15 años.
- Establecen que el régimen tributario vigente a la firma del contrato se mantiene durante el plazo que corresponda.
- En ella se establece una normativa de incentivos o promociones (estabilidad jurídica) sobre las obligaciones tributarias que constituye el principal beneficio otorgado.
- La tributación grava únicamente la renta que distribuyen los titulares de la actividad.
- Existen dos tipos de contrato:
 - Para las operaciones mayores de 350 TM/día hasta 5,000 TM/día, con un programa de inversión a por lo menos US\$2 millones.
 - Para las operaciones no menores de 5,000 TM/día, con un programa de inversión no menor a US\$20 millones.
- Las empresas tienen la facultad de ampliar la tasa anual de depreciación de los activos fijos hasta un máximo del 20% anual como tasa global.
- Tiene un tratamiento especial sobre el IGV, el cual permite una recuperación anticipada de dicho pago en la

adquisición o importación de bienes intermedios y de capitales nuevos, servicios y contratos de construcción utilizados en la ejecución del programa de inversiones (etapa pre-operativa).

- Hay también el «arrastré de pérdidas», beneficio que les permite la prórroga del plazo de arrastre de pérdidas originadas en el periodo de inversión, hasta un plazo máximo de 8 años, contabilizados a partir del primer año en que se generen utilidades.

Este conjunto de incentivos al sector minero se reflejó en los montos exiguos por concepto del canon, incluso en las épocas de mayor auge productivo. Larga es la cantidad de casos que pueden contarse sobre la disminución a niveles mínimos del canon minero gracias a su equivocada definición y aplicación. Algunos hechos concretos grafican bastante bien esta situación³:

- El año 2000 la compañía Minera Tintaya entregó por concepto de canon apenas US\$166, pese a que sus ventas de minerales en ese año fueron de no menos de US\$120 millones.
- La empresa Minera Antamina, líder mundial en producción de zinc y cobre, no aportaría al canon, pese a exportar por más de US\$1,000 millones anuales, gracias a las facilidades tributarias y figuras contables como el «arrastré de pérdidas».
- La Southern Perú Corporation gracias a beneficios tributarios tales como la reinversión de utilidades, redujo sus aportes al canon en no menos de US\$70 millones hasta el año 2001. En efecto, el año 2000 pese a tener

³ Proyecto de Ley del Canon elaborado por el congresista Javier Diez Canseco.

ventas por no menos de US\$600 millones, su pago del canon fue de apenas US\$360 mil.

- La compañía Barrick Misquichilca pese a registrar utilidades brutas para el periodo 1999-2001 por no menos de US\$600 millones, apenas pagó US\$1.1 millón de canon gracias a los beneficios del DS 120-94 por fusión. Debe señalarse que la SUNAT ha procesado a esta empresa por considerar que dicha fusión fue simulada, reclamando el pago de US\$140 millones de tributos adeudados al Estado.

En síntesis, consideramos que la Ley del Canon (Ley No. 27506), tal como fue originalmente planteada, podría haber contribuido a una mejor la distribución de la riqueza generada por la explotación económica de los recursos naturales; sin embargo, las ambigüedades contenidas al momento de su promulgación dieron pie a posteriores modificaciones legales que terminaron por desvirtuarla.

Una alternativa a la situación anterior es el proyecto de ley elaborado por el congresista Javier Diez Canseco, en el que se propone que el canon debe entenderse no como un impuesto o un porcentaje del impuesto, sino como una participación sobre el valor de la producción que se obtiene por el aprovechamiento del recurso natural.

Una parte central de esta propuesta de reforma del canon es que este deje de ser visto como una fracción de un tributo corriente más, sino que sea visto como el mecanismo a través del cual parte de la riqueza obtenida por la extracción de recursos naturales —especialmente los no renovables—, en un territorio, revierte a ese mismo territorio, financiando su desarrollo económico y social, generando actividades alternativas, y creando nueva riqueza.

El objetivo es que en el territorio en donde se da la explotación de recursos naturales, existan nuevas y mejores alternativas productivas, de servicios y negocios que sean accesibles a la población, a fin de que esta pueda sustentar una efectiva mejoría de sus niveles de vida; y que esta mejoría sea sostenible incluso después de que se haya agotado o extinguido el recurso natural que se explotaba.

En el análisis costo-beneficio que hace el congresista en su proyecto de ley agrega un ejemplo de la mayor recaudación que puede esperarse con la reforma constitucional del canon. De esta forma, empleando como base el valor de las exportaciones mineras para el 2001 (alrededor de US\$3,200 millones), un canon del 5% debería de haber proporcionado US\$160 millones, cuando en efecto el canon que realmente recaudó ese año fue equivalente a apenas US\$22 millones⁴. En otras palabras, la correcta aplicación del canon hubiera significado recursos adicionales por US\$140 millones para dedicarlos al desarrollo de las circunscripciones en donde se explotan recursos naturales.

Finalmente, el congresista destaca que la correcta aplicación del canon no debería de significar un desembolso exorbitante para las empresas. Esto es especialmente cierto para el sector minero, considerando los elevados niveles de ventas e ingresos registrados por las empresas mineras. El favorable marco tributario para la minería deja suficiente margen para la reforma del canon, sin que esto tenga que significar una pérdida de competitividad de la producción minera nacional.

⁴ Es la cifra que aparece en el texto del proyecto de ley.

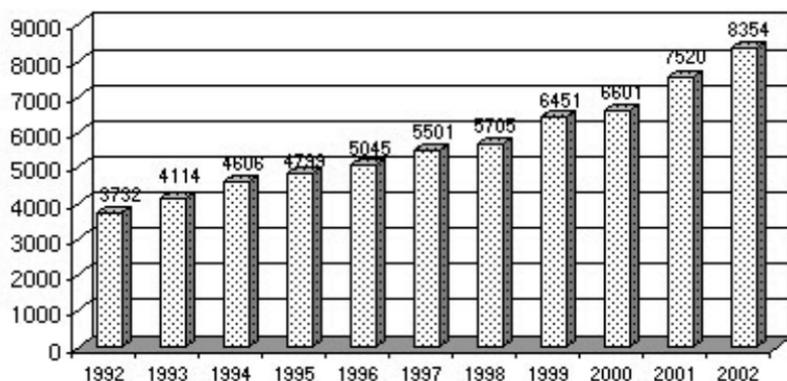
La distribución del canon minero: ¿qué ha representado para los departamentos?

¿Cuánto de canon minero se ha distribuido en el periodo 1992-2003?

A lo largo de la década pasada, el sector minero experimentó un notable proceso de desarrollo y expansión, que elevó considerablemente los niveles de producción e ingresos.

De acuerdo a las estadísticas de la producción minera entre 1992 y el 2002, el PBI del sector —en soles constantes— más que se duplicó:

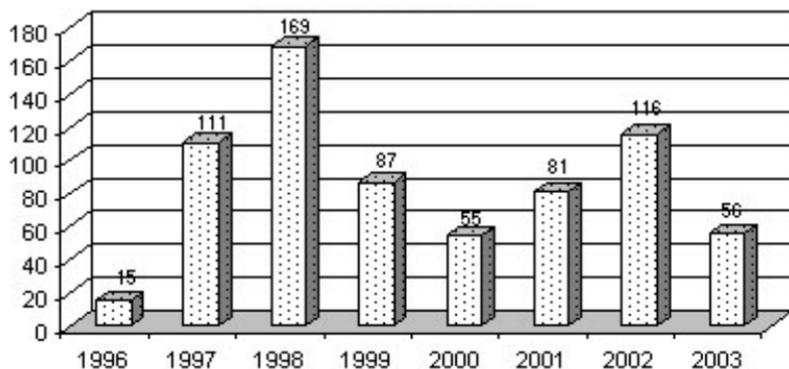
Gráfico No. 3
PBI Sector Minero
(Millones de Nuevos Soles)



Fuente: Cuánto. Perú en Números 2003.

El comportamiento del canon minero durante ese mismo periodo no siguió igual tendencia, pues los montos percibidos han sido una mínima fracción de la producción minera. Así, entre 1996 y el 2003 (en el 2003 las cifras son a mayo) el pago total del canon fue de apenas 688 millones de soles.

Gráfico No. 4
Canon Minero: 1996 - 2003*
(Millones de Nuevos Soles)



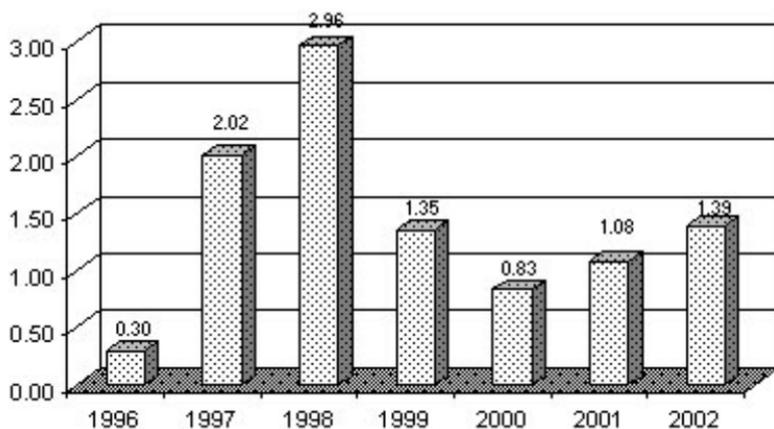
* Las cifras del 2003 son al mes de mayo.

Fuente: MEF.

La escasa captación anual del canon durante ese periodo es incluso más exigua si consideramos que en esos pagos se están incluyendo montos adeudados por el periodo 1992-95 (años en que el canon estaba legalmente vigente pero en que no se ejecutaron desembolsos efectivos); así, el promedio anual del canon minero en el periodo 1996-2003 ha sido de escasamente 86 millones de soles. Evidentemente, los ingresos por este concepto han sido totalmente inadecuados como compensación a las localidades por la extracción de sus recursos naturales no renovables.

Como reflejo, el ratio canon /PBI minero se ha estado moviendo entre valores muy reducidos, alcanzando su máximo nivel en el año 98 con apenas 3%, siendo el promedio para el periodo 1996-2003 de 1.42%.

Gráfico No. 5
Canon / PBI Minero 1996 - 2002



Fuente: Cuánto. Perú en Números y MEF.

Elaboración propia.

¿Cómo ha sido distribuido el canon minero entre 1992 y 2001?⁵

Es obvio que una razón para que el canon no se convirtiera en un factor de cooperación para el desarrollo es la arbitraria dispersión. El canon ha sido distribuido entre el 94% de los distritos del Perú y sólo debieron haber sido 20% y en especial los 66 distritos donde se encuentran los yacimientos mineros. De igual manera las provincias con impacto minero no exceden las 66, pero la dispersión comprendió casi todas las provincias, con excepción de tres departamentos.

⁵ Se ha tomado el periodo 1992-2001 porque para esas fechas se realizó el estudio de López, Silva y Kuramoto y en él se basa esta parte del artículo.

Como veremos más adelante, se han producido casos de ciertas provincias que han recibido un canon mucho menor del que les correspondía por el cálculo del impuesto a la renta de la empresa situada en su zona, así como también algunas provincias recibieron un monto mayor al cálculo correspondiente. O situaciones como la del año 2002, en que el distrito de San Marcos —donde se encuentra ubicado Antamina, el yacimiento minero más grande del Perú—, recibe menos canon que por ejemplo el distrito de Breña en Lima.

Veamos ahora en detalle la manera como ha sido distribuido el canon, configurando esta situación de dispersión, arbitrariedad y exclusión.

Según cifras del MEF, en el periodo de 1992 al 2001, se destinaron cantidades anuales que correspondieron al 20 por ciento del Impuesto a la Renta pagado por las empresas mineras de producción metálica, como es el cobre, oro, plata, zinc, plomo, hierro, estaño, principalmente.

En el mismo no están consideradas las empresas de producción no metálica, como son aquellas productoras de cemento, de sal, de arena, de yeso, de laja, de arcilla, etc. Asimismo, no se han considerado a las empresas de producción metalúrgica —como Doe Run o la refinera de zinc de Cajamarquilla—, incumpliendo de esta manera con la norma.

En el Cuadro No. 1 y Gráfico No. 4, se pueden apreciar las variaciones que ha tenido la distribución del canon minero en el periodo de 1996 al 2003.

En 1996, el menor ingreso por canon minero se explica porque la distribución sólo corresponde a tres meses.

En 1997, el mayor ingreso por canon minero se explica porque en este año se distribuyeron los montos correspondientes a los años de 1992, 1993, 1994 y 1995.

En 1998, el incremento se puede explicar por el alza de los precios de los metales ocurridos en 1997.

Cuadro No. 1
Canon minero distribuido

Año	En soles	Tipo de cambio	En dólares
1996	15,375,011	2.45	6,275,515
1997	110,937,201	2.66	41,705,715
1998	169,427,967	2.93	57,825,245
1999	86,513,904	3.38	25,595,830
2000	55,360,908	3.49	15,862,724
2001	81,278,499	3.51	23,156,268
2002	116,243,762	3.52	33,023,796
2003(*)	56,179,794	3.48	16,143,619
TOTAL	691,317,046		198,654,324

Fuente: MEF, BCR.

(*) Cifras a mayo.

Elaboración propia.

Para los años 1999, 2000 y 2001, el menor monto de canon minero se debió a la baja cotización de la mayoría de los minerales y a las exoneraciones y facilidades vía los contratos de estabilidad tributaria y de reinversión de utilidades.

En el 2002, el incremento se puede explicar por el alza de los precios de los metales y por el incremento en el nivel de actividad minera. Las cifras del 2003 corresponden al periodo enero—mayo.

En general, la variación constante en los montos de distribución del canon minero tiene su explicación en que la base tributaria (Impuesto a la Renta), sobre la cual se ha sustentado el canon minero, es muy sensible a los vaivenes de los precios de los minerales y, por consiguiente, a las utilidades generadas.

Producción de minerales en el periodo de 1992 al 2001

Como se puede apreciar en el Cuadro No. 2, la producción de los principales minerales que se extraen en el país ha aumentado en el periodo de 1992 al 2001.

El cobre aumentó en 101.43% debido a las ampliaciones de la Southern y la puesta en operación del megaproyecto de Antamina.

El oro aumentó en 462.50% por la puesta en marcha de Yanacocha en 1995 y Barrick Misquichilca-Pierina en 1998, así como el incremento de la mediana productora de oro.

El zinc aumentó en 68.74% debido a la puesta en marcha de las operaciones de Iscaycruz y la empresa minera Antamina.

El plomo subió en 34.03% debido principalmente al incremento de la producción de la empresa minera Volcán y, en particular, su yacimiento de Cerro de Pasco.

La plata se incrementó en 48.55% debido a la mediana minería, en particular, el yacimiento de Uchucchacua de la Compañía Buenaventura S.A.

El estaño ha crecido en un 555.36% debido a las sucesivas ampliaciones que ha efectuado la empresa minera MINSUR S.A.

El hierro aumentó en 54.52% por la mejora en las condiciones de producción de la empresa minera Shougang Hierro Perú S.A.

Comparación con las exportaciones de minerales metálicos

El valor de las exportaciones de los principales productos mineros —cobre, oro, zinc, plomo, hierro, estaño y plata— y de minerales menores —como el cadmio, telurio, bismuto, indio, molibdeno, tungsteno—, ha sido de US\$25,422 millones.

Cuadro No. 2
Producción de principales minerales 1992-2001
(Miles)

Años	Cobre TMF	Oro Kilos	Zinc TMF	Plomo TMF	Plata Kilos	Estaño TMF	Hierro TMF
1992	363.488	24.000	532.252	201.167	1.584.000	5.600	1.949.300
1993	373.176	30.000	567.880	211.213	1.587.000	13.700	3.511.500
1994	395.900	48.000	585.327	220.940	1.680.000	19.400	4.636.600
1995	444.206	56.000	588.447	221.149	1.816.000	21.700	3.985.300
1996	494.154	64.000	669.112	229.658	1.901.000	25.700	2.988.900
1997	498.255	78.000	737.538	242.257	1.998.000	28.900	3.171.300
1998	521.005	94.000	738.443	240.304	1.948.000	25.700	3.282.100
1999	544.883	125.000	764.595	252.611	2.147.000	29.400	2.715.500
2000	567.883	132.000	773.757	252.257	2.145.000	36.000	2.688.500
2001	732.165	135.000	898.135	269.628	2.353.000	36.700	3.012.000
TOTAL	4.935.115	796.000	6.855.486	2.341184	19.159.000	242.800	31.941.000

Fuente: Ministerio de Energía y Minas.

Si esta cantidad se compara con el monto distribuido de canon minero —que ha sido de US\$170 millones—, la relación es de 0.67%; es decir, menos del 1% del total de las exportaciones de productos mineros metálicos.

Cuadro No. 3
Relación canon minero con exportaciones mineras
(en miles de US\$ dólares)

Años	Exportaciones mineras	Canon minero	Porcentaje
1992	1.819.900	-	-
1993	1.472.500	-	-
1994	1.970.800	-	-
1995	2.615.700	-	-
1996	2.654.400	6.275	0.24
1997	2.730.500	41.705	1.53
1998	2.746.700	57.825	2.11
1999	3.008.000	25.595	0.85
2000	3.216.200	15.862	0.49
2001	3.187.900	23.156	0.73
TOTAL	25.422.600	170.418	0.67

Fuente: BCRP / MEF.

El canon por departamentos

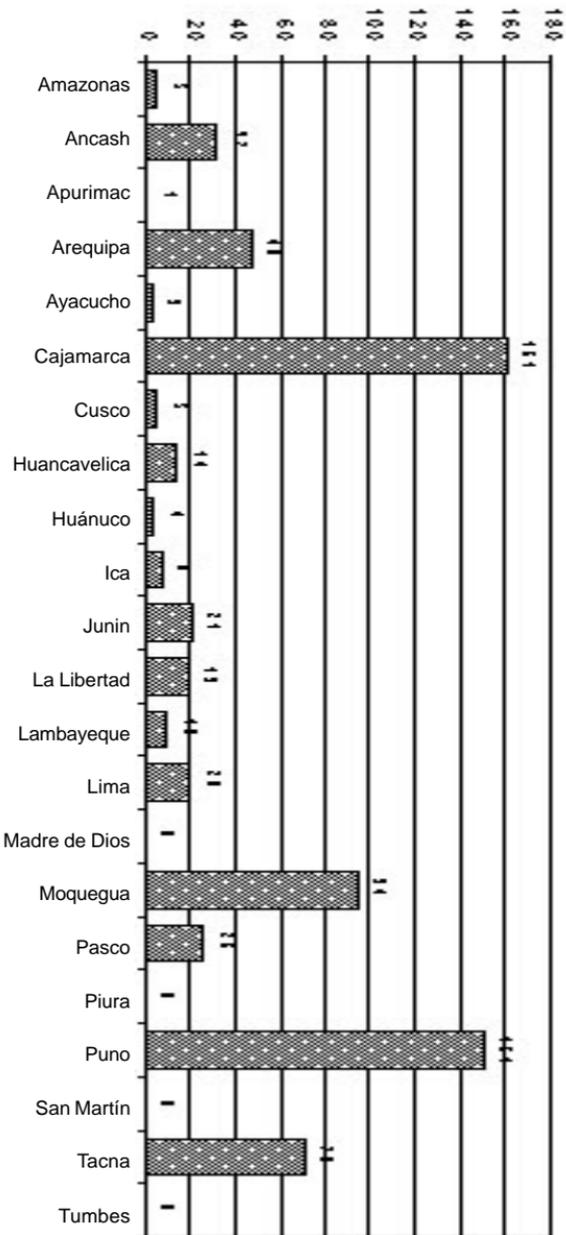
Como ya se mencionó al inicio de esta sección, una de las razones que ha limitado el propósito redistributivo del canon minero es que el criterio de reparto ha sido la densidad poblacional (habitantes / km²). Esto generó situaciones curiosas como las observadas entre 1996 y 2001, cuando los departamentos de Lambayeque y Amazonas, en los cuales no hay mayores minas, recibieron en conjunto más ingresos que Ica, Ancash y Cuzco, en donde funcionan operaciones como Shougang, Pierina y Tintaya, respectivamente.

La situación anterior debería mejorar ligeramente a partir del 2002 cuando el MEF, mediante R.M. N° 261-2002-EF/15, estableció un criterio de distribución para el 20% del canon que se destina a las municipalidades provinciales donde se haya extraído el recurso. Este criterio otorga prioridad a las zonas rurales ponderando a la población rural distrital por dos (2) y la población urbana por uno (1).

El Gráfico No. 4 muestra la distribución del canon minero por departamentos en el periodo 1996-2003, según cifras del MEF. Analizando el año 2002 (pues las cifras del 2003 están al mes de mayo), se tiene que el departamento de Cajamarca es el que ha percibido los mayores montos por concepto de canon minero con S/. 161.38 millones, seguido por el departamento de Puno con S/. 150.72 millones, Moquegua con S/. 94.48 millones y Tacna con S/. 70.32 millones.

El análisis de la distribución del canon por provincias y distritos, de un lado, escapa de los alcances de este artículo, y del otro, ya ha sido realizado en todo detalle por López, Silva y Kuramoto (2002). Sin embargo, basándonos en el estudio de dichos autores queremos sólo destacar el caso de las provincias que mayores montos han recibido por concepto de canon y observar si ello se ha debido a que cuentan con operaciones

Gráfico No. 6
Canon minero distribuido
(Millones de nuevos soles)



Fuente: MEF.

mineras en su zona o a que tienen una mayor densidad poblacional.

Las provincias donde el monto del canon ha sido significativo en el periodo 1996-2001 han sido las siguientes:

Cuadro No. 4

Provincia	Monto canon: 1996—2001
Tacna (Tacna)	S/. 44.757.084
Mariscal Nieto (Moquegua)	S/. 32.759.954
Cajamarca (Cajamarca)	S/. 27.627.004
Ilo (Moquegua)	S/. 23.747.136
Sánchez Cerro (Moquegua)	S/. 18.216.815
Jaén (Cajamarca)	S/. 14.692.693

Fuente: Silva, López, Kuramoto.

En el caso del departamento de Cajamarca, los distritos mineros más importantes son La Encañada, ubicado en la provincia de Cajamarca, y el distrito de Hualgayoc, ubicado en la provincia del mismo nombre.

En el primero están ubicadas las operaciones de la Empresa Minera Yanacocha S.A. y en el segundo distrito están ubicadas las operaciones de la Unidad Minera (Carolina) de la empresa, Sociedad Minera Corona S.A., empresa de producción polimetálica.

Como se observa en el Cuadro No.5, la provincia de Cajamarca es la que recibe el mayor porcentaje de canon (22.2%), aunque es a la vez la que tiene mayor población (19%). Jaén no tiene actividad minera importante, sin embargo percibe un mayor porcentaje del canon (11.8%) que Hualgayoc (6.5%) en razón de sus diferencias en población.

Cuadro No. 5
Canon minero por provincias 1996-2001
Cajamarca

Provincias	Canon minero 96-01	% Canon minero	Población proy. 2001	% Población
Cajamarca	27.627.004	22.19	281.871	19.04
Jaén	14.692.693	11.80	208.394	14.07
Cutervo	13.150.980	10.56	161.627	10.92
San Ignacio	12.147.392	9.76	140.569	9.49
Chota	12.779.815	10.27	193.473	13.07
Celendín	10.757.452	8.64	92.498	6.25
Hualgayoc	8.082.496	6.49	83.600	5.65
Cajabamba	6.525.112	5.24	77.345	5.22
San Marcos	5.376.714	4.32	58.667	3.96
San Miguel	5.135.674	4.13	68.202	4.61
Santa Cruz	3.588.274	2.88	48.992	3.31
San Pablo	2.467.962	1.98	30.259	2.04
Contumaza	2.162.281	1.74	35.263	2.38
TOTAL	124.493.848	100.00	1.480.760	100.00

Fuente: Silva, López, Kuramoto.

El departamento de Moquegua tiene dos distritos mineros metalúrgicos: Torata y Pacocha. En el distrito minero de Torata están ubicadas las instalaciones de la Unidad Minera de Cuajone de la empresa Southern Perú Corporation, ubicada en la provincia de Mariscal Nieto. Y en el distrito de Pacocha están ubicadas las instalaciones de fundición y refinera de cobre de Ilo, de la misma empresa.

Cuadro No. 6
Canon minero por provincias 1996-2001
Moquegua

Provincias	Canon minero 96-01	% Canon minero	Población proy. 2001	% Población
Mariscal Nieto	32.759.954	43.84	68.750	44.82
Ilo	23.747.136	31.78	21.624	14.10
Sánchez Cerro	18.216.815	24.38	63.009	41.08
TOTAL	74.723.905	100.00	153.383	100.00

Fuente: Silva, López, Kuramoto.

Como se muestra en el Cuadro No. 6, de las tres provincias que tiene Moquegua, Mariscal Nieto es, en efecto, la que recibe el mayor porcentaje del canon distribuido en el departamento (43.8%) lo cual podría ser respuesta al hecho de ser sede de una importante instalación minera, sin embargo, también es la provincia que concentra la mayor cantidad de población (44.8%) en el departamento. La situación de Ilo es mejor, pues teniendo sólo el 14.1% de la población recibe el 31.8% del canon departamental.

El departamento de Tacna tiene el distrito minero de Ilabaya, en la provincia de Jorge Basadre, donde están ubicadas las instalaciones de la Unidad Minera de Toquepala de la Southern Perú Corporation.

Resulta evidente en el caso de Tacna la injusta distribución del canon en razón del criterio poblacional, pues mientras que Jorge Basadre, que tiene un distrito minero importante, recibe el 7% del canon, la provincia de Tacna recibe el 75% debido a que concentra cerca del 90% de la población departamental.

Antes de terminar esta revisión departamental, echemos

Cuadro No. 7
Canon minero por provincias 1996-2001
Tacna

Provincias	Canon minero 96-01	% Canon minero	Población proy. 2001	% Población
Tacna	44.757.085	75.13	255.773	89.26
Candarave	5.526.237	9.28	9.825	3.43
Tarata	5.099.691	8.56	8.566	2.99
Jorge Basadre	4.187.286	7.03	12.375	4.32
TOTAL	59.570.299	100.00	286.539	100.00

Fuente: Silva, López, Kuramoto.

una mirada a lo que sucede en el departamento de Lima, la capital del país.

El departamento de Lima, tiene 10 provincias, 171 distritos y una población proyectada al 2001 de 7.617.193 habitantes.

En el departamento se ha distribuido canon minero a los gobiernos locales y Gobierno Regional en el periodo de 1992 al 2001, por S/. 15.185.481, en dólares US\$4.968.129.

De esta cantidad el 81.64% ha sido distribuido a la provincia de Lima, luego sigue Cañete, no porque están ubicadas las empresas mineras en Mala, sino porque tiene mayor población que las otras provincias. Las provincias que tienen importantes distritos mineros como Huarochirí, Oyón y Yauyos, están ubicadas en el 6º, 7º y 8º lugar, después de tres provincias que no tienen distritos mineros, Huaura, Huaral y Barranca. En el Cuadro No. 8 se puede apreciar que la distribución del canon minero en Lima se ha hecho principalmente teniendo en cuenta la población de las provincias.

Cuadro No. 8
Canon minero por provincias 1996-2001
Lima

Provincias	Canon minero 96-01	% Canon minero	Población proy. 2001	% Población
Lima	12.397.791	81.64	6.863.363	90.10
Cañete	594.326	3.91	172.476	2.26
Huaura	563.554	3.71	182.826	2.40
Huaral	402.252	2.65	148.358	1.95
Barranca	382.741	2.52	122.201	1.60
Huarochirí	311.509	2.05	60.945	0.80
Oyón	219.990	1.45	17.903	0.24
Yauyos	218.722	1.44	27.904	0.37
Cajatambo	51.844	0.34	9.501	0.12
Canta	42.752	0.28	11.716	0.15
TOTAL	15.185.481	100.00	7.617.193	100.00

Fuente: Silva, López, Kuramoto.

Por ello se han producido situaciones absurdas como que los distritos de Breña, La Victoria o San Isidro han recibido más canon minero que provincias y distritos mineros como Oyón y San Mateo.

Esta rápida mirada a las cifras del canon distribuido por provincias nos deja bastante claro que el criterio de reparto poblacional es injusto e impide que el canon se convierta en un factor de desarrollo para las provincias del país.

Análisis de la distribución del canon minero según ranking poblacional departamental de pobreza⁶

Está claro que el canon está concebido como un mecanismo que procura devolver a la zona donde está ubicado el recurso natural, parte de la renta generada por su explotación. Sin embargo, teniendo como objetivo la reducción de la desigualdad, una forma alternativa de distribuir el canon podría ser a partir de la tasa de pobreza departamental; en ese caso, un reparto progresivo de los recursos consistiría en que los departamentos más pobres sean los que reciban mayores montos proporcionales de transferencias por canon y, en consecuencia, los más ricos reciban proporcionalmente menos.

El propósito de esta sección es realizar un análisis de cuán equitativa (o inequitativa) es la distribución del canon minero entre los departamentos del Perú, clasificados según sus niveles de pobreza.

Algunas consideraciones teóricas

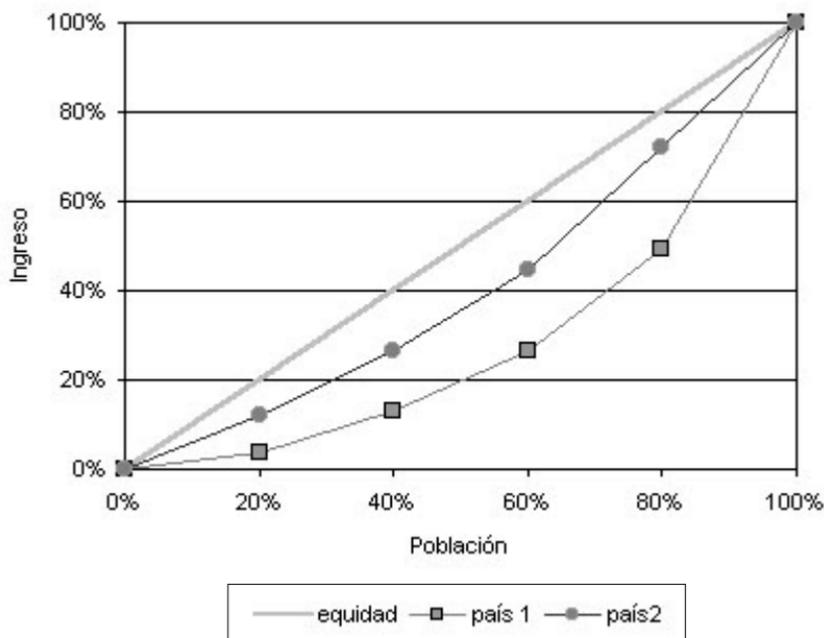
Para analizar la desigualdad en la distribución de la renta, los economistas utilizan las denominadas curvas de Lorenz. Esta curva relaciona los porcentajes acumulados de individuos o familias que reciben dicha renta, comenzando con los más pobres. En primer lugar, se ordenan todos los individuos o familias de un país de acuerdo a su nivel de ingreso o renta, de los más pobres a los más ricos. Luego se divide a la población en grupos iguales (ya sea en cuartiles, quintiles o deciles)

⁶ El análisis cuantitativo incluido en este estudio es una contribución del Ing. Raúl Mauro, investigador principal de **desco**, a quien agradecemos su valiosa colaboración.

y se compara con el porcentaje acumulado del ingreso de cada percentil. Al unir todos los puntos del gráfico, se obtiene la curva de Lorenz del país. Cuanto más cóncava sea la curva de Lorenz, mayor será la desigualdad de la distribución del ingreso del país. E inversamente, pero aplicable por lo general al análisis de programas sociales, mientras más convexa sea la curva, mayor será la progresividad de la distribución de recursos del programa social.

En el gráfico se muestra como ejemplo la representación de dos países imaginarios, el país 1 y el país 2. La distribución de la renta en el país 1 es más desigual que en el país 2. En el caso del país 1, el 40% más pobre de la población recibe una renta inferior al 20% del total del país. En cambio, en el país 2,

Gráfico No. 7
Curva de Lorenz

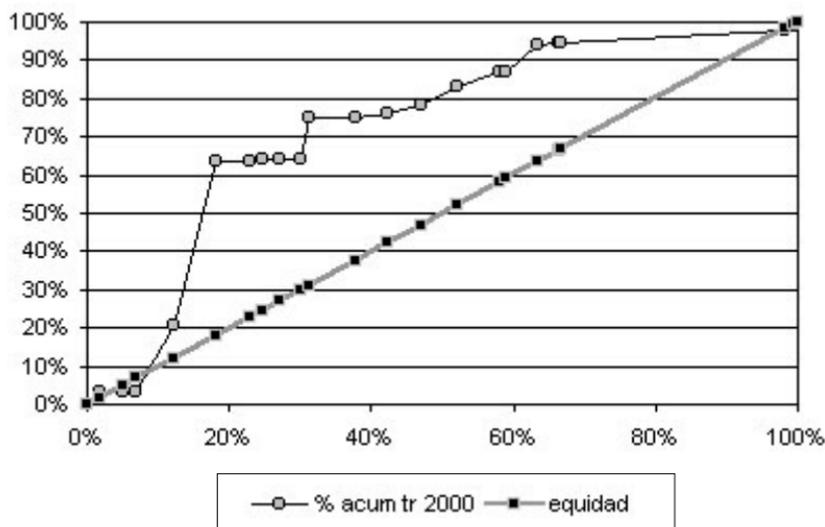


el 40% más pobre recibe más del 20% de la renta. La línea diagonal gris muestra la situación de un país en el que todos y cada uno de los pobladores obtuviese exactamente la misma renta; sería la equidad absoluta. Cuánto más próxima esté la curva de Lorenz de la diagonal, más equitativa será la distribución de la renta en ese país.

Distribución del canon minero por departamentos

Para construir la curva de Lorenz para efectos de este estudio, y poder analizar la equidad o inequidad en la distribución del canon minero entre los departamentos del país, se realizó un ordenamiento de los departamentos según tasa de pobreza departamental (ver detalles en el Anexo Metodológico).

Gráfico No. 8
Canon minero distribuido (año 2000)



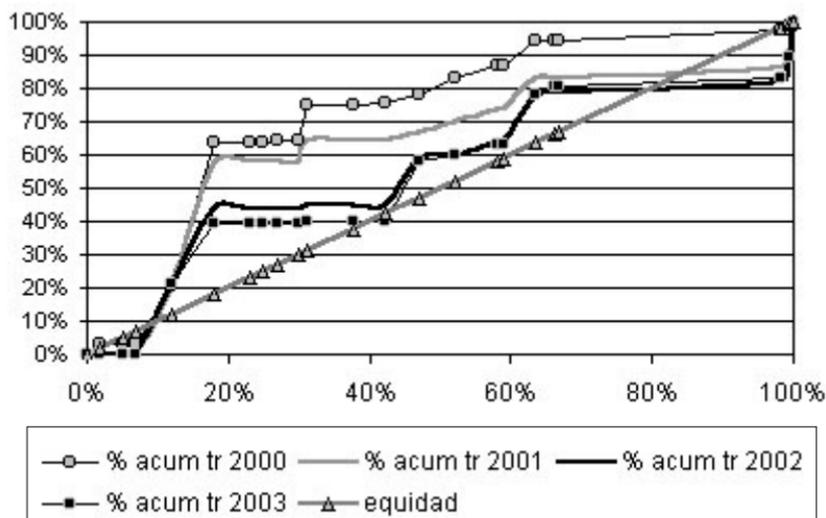
Fuente: MEF.

En el Gráfico No. 8 se muestra la distribución del canon minero a nivel departamental durante el año 2000. Se observa que dicha distribución fue anómala, es decir, en el extremo izquierdo de la distribución (los departamentos más pobres) se generó una desigualdad (la curva se ubica por debajo de la línea de equidad). Esto quiere decir que los departamentos con una elevada tasa de pobreza (Huancavelica, Huánuco y Apurímac) recibieron una proporción de las transferencias por canon minero (3.4%) menor que su porcentaje acumulado de población (6.9%). En teoría, para lograr una mejor distribución del ingreso en el país, lo que se denomina una distribución progresiva, debieron recibir un monto por transferencias proporcionalmente mayor al de su población.

En el siguiente tramo de pobreza departamental, desde Puno hasta Madre de Dios, la situación cambia haciéndose más progresiva, pues la curva aparece por encima de la línea de equidad, lo que significa que los departamentos intermedios en cuanto a tasa de pobreza reciben transferencias proporcionalmente mayores a su población. Finalmente, en el extremo derecho —donde están ubicados los departamentos con un nivel de vida superior—, la distribución se hace más equitativa: los tres últimos departamentos del ranking (Lima, Tacna y Moquegua) reciben transferencias por canon proporcionales a su población acumulada (98%, 99% y 100%, respectivamente), ubicándose la curva de Lorenz sobre la línea de equidad.

A nivel intertemporal, en el Gráfico No. 9, puede apreciarse claramente que los departamentos con un mejor nivel de vida, están «jalando» la curva de distribución hacia una mayor inequidad. Obsérvese como durante el 2000 la curva estaba muy alejada de la línea de equidad, lo que significa que había progresividad en la distribución. Sin embargo, en el 2001 existe un fuerte tirón de los departamentos con un mejor nivel

Gráfico No. 9
Canon minero distribuido (2000-2003)



Fuente: MEF.

de vida e introducen inequidad en la distribución, tendencia que se refuerza durante el 2002.

Tomando las cifras de distribución del canon minero a mayo del 2003, puede apreciarse que existen mayores tendencias inequitativas. En resumen, la nueva Ley de Canon (Ley No. 27506) que rige desde el año 2002 no ha contribuido a una distribución progresiva de las transferencias por canon minero. Por el contrario, ha reforzado las tendencias desigualizantes.

Apuntes finales

El sector minero experimentó, a lo largo de la década pasada, un notable proceso de desarrollo y expansión, que elevó los niveles de producción e ingresos.

El canon minero se concibe como la compensación necesaria que deben recibir las localidades donde está ubicado el recurso natural no renovable por su explotación económica. Sin embargo, el canon minero durante ese mismo periodo no siguió la misma tendencia que la producción y los ingresos generados por la actividad minera. Por el contrario, los montos captados han sido una mínima parte del producto del sector, siendo insuficientes para compensar realmente a los pueblos y comunidades.

Las razones las hemos discutido a lo largo de este estudio. Las principales son las modificaciones que sufrió la Ley de Canon ulteriores a su promulgación y el marco tributario favorable para el sector minero que ha devenido en el pago de un impuesto a la renta muy por debajo de la tasa teórica.

A esto hay que sumar la arbitrariedad en el criterio de distribución, que es poblacional, y que como hemos visto tampoco contribuye a una distribución progresiva de las transferencias por canon entre los departamentos del país.

En síntesis, podríamos decir que el canon minero no cumple su función de instrumento de compensación y redistribución de ingresos. Una nueva mirada a su legislación sería necesaria, sólo así el canon cumplirá sus objetivos y se convertirá en un mecanismo eficiente para promover el desarrollo regional y local.

Bibliografía

Diez Canseco, Javier

2004 «Proyecto de Ley para modificación del Canon Minero».

Instituto Cuánto

2003 «Anuario Estadístico. Perú en Números»

López, Silva y Kuramoto

2002 «Informe Final: Canon Minero y Descentralización». Asociación Civil Labor — Ilo.

Portal Transparencia Económica Perú.

<http://transparencia-economica.mef.gob.pe/transferencia/canon.asp>

Portal Ministerio de Energía y Minas. República del Perú.

<http://www.minem.gob.pe>

Portal Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía.

<http://www.snmpe.org.pe/>

Anexos

Anexo Metodológico

Para efectos de este estudio, que pretende analizar la equidad o inequidad en la distribución del canon minero entre los departamentos del país, se ha utilizado una metodología sui géneris en la construcción de la curva de Lorenz.

El ordenamiento de los departamentos se realizó a partir de la tasa de pobreza departamental del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del año 2001. Se relacionaron los porcentajes acumulados de población departamentales con los porcentajes acumulados de transferencias por canon minero. En el eje de las abscisas se representa la población ordenada de forma que los departamentos más pobres quedan a la izquierda y los de mejor nivel de vida a la derecha. En el eje de ordenadas se representan las transferencias por canon minero en nuevos soles con cifras tomadas del MEF.

Anexo Estadístico

Canon minero distribuido Nuevos soles

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (*)	Total
Amazonas	-	1,049,493	2,286,087	1,533,656	182,742	-	1,057	1,182	5,054,217
Ancash	190,654	576,668	848,159	1,660,999	1,301,692	1,852,361	15,448,546	10,287,179	32,166,258
Apurímac	-	340,965	556,674	334,227	59,354	1,581	0	0	1,292,801
Arequipa	361,661	3,032,488	4,448,215	3,887,939	4,061,587	7,287,795	15,947,478	8,536,757	47,563,920
Ayacucho	2,471	725,340	1,101,542	713,687	150,268	250	17,976	13,089	2,724,623
Cajamarca	1,055,217	14,383,625	30,338,888	24,373,454	23,966,248	30,378,667	26,603,976	10,283,978	161,384,054
Cusco	196,197	1,149,821	2,005,402	1,048,458	578	319,660	228,328	0	4,948,444
Huancavelica	535,994	2,461,923	4,075,603	4,595,842	1,710,002	146,623	177,731	79,153	13,782,872
Huanuco	-	859,053	1,583,259	1,089,991	107,912	6,962	0	29	3,647,206
Ica	327,550	1,543,076	1,875,647	749,237	228,387	72,493	1,843,094	1,310,404	7,949,888
Junín	511,925	3,188,995	5,261,886	3,717,417	2,637,276	2,759,808	1,962,566	760,190	20,800,063

Continúa...

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (*)	Total
La Libertad	329,940	1,937,261	3,259,629	2,189,256	2,216,955	3,174,348	4,073,068	1,914,309	19,094,766
Lambayeque	-	2,077,170	4,453,776	2,962,957	353,056	-	0	0	9,846,959
Lima	179,159	3,223,645	4,978,663	2,556,807	1,684,180	2,441,877	3,068,270	1,435,223	19,567,824
Madre de Dios	-	15,836	31,136	16,801	29	-	0	0	63,802
Moquegua	6,875,584	23,215,200	28,729,729	7,862,306	686,140	7,391,761	13,700,851	6,014,995	94,476,566
Pasco	1,184,014	3,247,899	4,876,956	3,509,919	6,004,567	5,289,480	1,370,338	255,630	25,738,803
Piura	-	8,595	30,524	28,181	1,638	-	35	63.15	69,036
Puno	723,090	28,720,137	43,104,583	16,607,557	9,436,058	16,174,951	24,119,520	11,831,800	150,717,696
San Martín							60,865	43,453	
Tacna	2,901,555	19,179,713	25,580,554	7,074,274	572,205	3,979,882	7,620,062	3,412,360	70,320,606
Tumbes	-	298	1,055	939	34	-	0	0	2,326
Total:	15,375,011	110,937,201	169,427,967	86,513,904	55,360,908	81,278,499	116,243,762	56,179,794	691,317,046

Fuente:MEF.

Perú: entre la integración y el libre comercio

Luis Miguel Sirumbal

Introducción

La *globalización* es un fenómeno de naturaleza económica, social, política y cultural cuya caracterización aún está en polémica. Sin embargo, podemos encontrar otros momentos en la historia de la humanidad en los que se manifiestan fenómenos similares, por lo cual algunos autores perciben la globalización como un proceso continuo de internacionalización económica e interdependencia socio-cultural; «... , podemos precisar inicialmente que: a) la globalización, ..., remite a un proceso predominantemente económico, articulado en torno a una re-estructuración productiva a escala mundial ... , la revolución técnico-productiva (especialmente en el campo de la informática) y la globalización financiera; b) ... lleva a una visión del sistema internacional como ... interdependiente e interconectado, proceso que se refuerza con la revolución informática y la liberalización y la apertura comercial, ... ; c) la globalización, ... , postula una visión unidimensional, ..., la preeminencia de los agentes del mercado sobre las economías nacionales y sobre el rol del Estado-nación, ...»¹

¹ Andrés Serbin, «La sociedad civil transnacional y los desafíos de la globalización», en *Ciudadanía y mundialización*, CEFIR / CIDEAL / INVESP, Madrid, septiembre 2000. p. 16.

Por ello, la globalización también se expresa en la creciente segmentación de la producción a nivel internacional, por la cual las empresas transnacionales (ETN) ubican y/o fraccionan sus unidades productivas donde los factores les permitan alcanzar una mayor competitividad y rentabilidad a escala global. Este fenómeno corre parejo con un proceso, aparentemente contradictorio, de concentración de la propiedad de los circuitos productivos y financieros en grandes conglomerados —lo que está dando lugar a una estructura oligopólica de dimensiones inéditas— y, por consiguiente, de las decisiones económicas a escala planetaria. Lo anterior, a su vez, ha significado una intensificación del comercio intra-ETN, lo que implica también un cambio de gran importancia en la estructura del comercio internacional ya que, por su naturaleza, tiende a escapar de las reglas que rigen el mercado y la libre competencia. Así, de acuerdo con algunas estimaciones, a inicios de los años 80 las corporaciones transnacionales de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) concentraban el 33% de la producción mundial y sus intercambios intra e inter-firmas el 70% del comercio mundial; mientras que, a inicios de los 90, «las transacciones diarias de divisas superan los US\$ 600.000 millones o, aproximadamente, 50 veces el valor total del comercio mundial de bienes y servicios»².

Para el actual proceso de globalización también ha sido determinante el fin de la guerra fría, que ha modificado la estructura de poder mundial y se ha reflejado en el campo de las ideas. Esto representa la necesidad de redefinir la función del Estado y de las relaciones entre éste y la sociedad en el marco del proceso de globalización, teniendo en cuenta que en Amé-

² Charles P. Oman, **Los desafíos políticos de la globalización y la regionalización**, Fundación Friedrich Ebert, Lima, agosto 1996, p. 36.

rica Latina y el Caribe (ALC) es indispensable que el Estado sea un actor fundamental para el logro del desarrollo sostenible, es decir, crecimiento económico con equidad social, respetando el medio ambiente y a la diversidad cultural.

Sin embargo esta dinámica centrífuga de la globalización, durante la década del los noventa, a través de la cual se propagaba el Consenso de Washington como pensamiento único en materia económica, avanza sin dejar atrás la dinámica centrípeta de la regionalización, en aparente oposición pero con visos de complementariedad. Pero este proceso ya no se desenvuelve dentro del enfoque del denominado *viejo regionalismo* que tenía por objetivo central la creación de un mercado ampliado, subregional o regional, como forma de superar las limitaciones del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que predominó desde los 50 hasta los 80 en América Latina. La crisis de la deuda externa en ésta última década y los consecuentes déficits recurrentes en la balanza de pagos aceleraron el agotamiento de ese modelo de crecimiento «hacia adentro».

De tal modo que el *nuevo regionalismo* se manifiesta en la década de los 90 como un importante componente del programa de ajuste estructural que recorre la región desde inicios de los 80. Es decir, esta nueva política comercial reforzará los propósitos de apertura irrestricta a los flujos del comercio internacional, la primacía de la inversión privada y la minimización del rol del Estado en la economía. Ello determinó el relajamiento en el cumplimiento de las metas de integración subregionales y la priorización de las negociaciones comerciales internacionales multilateral y bilaterales.

Con esta «nueva estrategia de desarrollo» los EE.UU. logran instaurar en 1994, por primera vez en la región, un tratado de libre comercio Norte-Sur, luego que en 1989 entrara en vigor el TLC EE.UU.-Canadá. Luego vino la convocatoria a

suscribir un *Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas* (1^a. Cumbre de las Américas, Miami, diciembre 1994), dentro del cual el ALCA (Acuerdo de Libre Comercio de las Américas) no era el todo sino sólo una parte. Entrampado el ALCA, como reflejo de la resistencia de los países de menor desarrollo en la negociación comercial multilateral (OMC), los EE.UU. ampliaron significativamente su oferta inicial de tratados comerciales bilaterales.

I. Procesos de integración subregionales y acuerdos comerciales en América Latina y el Caribe

1. Durante las últimas cuatro décadas se han venido forjando en América Latina y el Caribe (ALC) cuatro procesos subregionales de integración que aspiran a formar *mercados comunes*: Mercado Común Centroamericano (MCC), Comunidad del Caribe (CARICOM), Comunidad Andina de Naciones (CAN) y Mercado Común del Sur (MERCOSUR) que tienen como meta la conformación de una *unión aduanera* o un *mercado común*, habiendo ya casi culminado la etapa de *zona de libre comercio* en sus respectivas subregiones.
2. La **Comunidad Andina de Naciones (CAN)**, es el resultado de uno de los acuerdos de integración de más antigüedad en América Latina. Su origen se remonta a cuando Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú suscribieron el Acuerdo de Integración Subregional Andina, el 26 de mayo de 1969 en Cartagena de Indias. Posteriormente, se sumaría Venezuela (febrero 1973) y se retiraría Chile (octubre 1976). Se otorgan preferencias a Ecuador y Bolivia, en cuan-

Cuadro 1:
AMÉRICA LATINA, Bloques de Integración Subregionales

BLOQUE	TRATADO	PAÍSES
Mercado Común Centroamericano (MCCA)	Tratado de Managua (1960) Protocolo de Tegucigalpa (1991)	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá
Comunidad y Mercado Común del Caribe (CARICOM)	Tratado de Antigua (1968) Tratado de Georgetown (1973)	Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Monserrat, Santa Lucía, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y Granadinas, Suriname y Trinidad y Tobago
Comunidad Andina de Naciones (CAN)	Acuerdo de Cartagena (1969) Protocolo de Trujillo (1996)	Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	Tratado de Montevideo (1991) Protocolo de Ouro Preto (1994)	Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay

Fuente: páginas web de SICA, CARICOM, CAN y MERCOSUR

to a la aplicación menos rígida de las normas y al cumplimiento del cronograma. Este proyecto de integración, inicialmente conocido como «Grupo Andino», tiene como objetivos principales: (I) promover el desarrollo equilibrado y armónico de sus países miembros en condiciones de equidad, (II) acelerar el crecimiento por medio de la integración y la cooperación económica y social, (III) impulsar la participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano y (IV) procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de sus habitantes.

3. En 1991 se firmó en Cartagena el Acta de Barahona, en la que se estableció el área de libre comercio entre Venezuela, Colombia, Ecuador y Bolivia y se estructuró el arancel externo común (AEC) que Venezuela y Colombia pusieron en práctica en 1992. Ecuador y Bolivia no adoptaron el AEC hasta 1995, pero lo hicieron con cierta flexibilidad. En 1996, con la firma del Acta de Trujillo, se creó la CAN y entre sus objetivos fundamentales se cuentan: (I) la profundización de la integración subregional andina, (II) promover su participación externa y (III) consolidar acciones relacionadas con la integración orientada a la formación gradual de un mercado común latinoamericano.
4. En el Cuadro 6 podemos apreciar la evolución quinquenal de las exportaciones de bienes en la subregión andina, las mismas que en los últimos quince años (1985-2000) se han incrementado como bloque en 153% y cada uno de sus países miembros —a diferencia de la subregión centroamericana— lo ha hecho en porcentajes similares a tal promedio; sin embargo, el comercio intra-zonal cae a sólo 8,8% (2000) de las exportaciones comunitarias, luego de la espectacular recuperación de 4,2% (1990) a 12,4 (1995). Este cuadro también nos permite señalar que Venezuela —fun-

Cuadro 2:
CAN, Exportaciones Totales de Bienes
(valor FOB, en millones US\$ constantes 1995)

Países	1985	1990	1995	2000	
Bolivia	443.4	830.8	1,041.4	1,240.7	2.5%
Colombia	4,229.4	4,229.4	10,593.4	12,495.6	24.6%
Ecuador	1,864.6	2,465.2	4411	4,380.7	8.6%
Perú	3,625.4	3893	5,589.1	9,261.4	18.2%
Venezuela	9,943.7	14,540.4	19,082.0	23,429.1	46.1%
CAN	20,106.5	25,958.8	40,716.9	50,807.5	100.0%

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2001, p. 518

damentalmente por el petróleo— concentra casi la mitad de tales exportaciones comunitarias, Colombia la cuarta parte, y la otra cuarta parte se reparte entre los otros tres países de la comunidad. Sin embargo, en el Cuadro 7, constatamos que es Colombia quien concentra casi la mitad de las exportaciones intra-comunitarias y coloca en Venezuela casi dos tercios de sus ventas a la CAN; por su parte, Perú es el único que distribuye su oferta exportable en la CAN casi proporcionalmente entre los otros cuatro socios comunitarios, y se ha constituido en el destino principal de las exportaciones de Ecuador.

5. El comercio intracomunitario andino tiene una diversificación exportable superior a los EE.UU y UE, es decir, la estructura comercial de la CAN tiene un número mayor de partidas arancelarias que los mencionados bloques del Norte. Otra característica es que un alto porcentaje de las exportaciones intrasubregionales son productos manufac-

Cuadro 3:
CAN, Matriz de Exportaciones Intra-zonal 2001
(millones US\$ y porcentajes)

País de Origen	País de Destino (%)					CAN millones US\$	CAN distrib. %
	BOL	COL	ECU	PER	VEN		
Bolivia		51.8	2.8	18.5	26.9	366.9	7
Colombia	1.5		24.1	10.1	63.0	2,704.7	49
Ecuador	0.8	37.9		40.9	20.4	760.3	14
Perú	18.8	29.0	24.1		28.1	522.9	9
Venezuela	0.1	59.0	17.1	23.8		1,240.1	22
						5,630.9	100

Fuente: CAN, Secretaría General / Sistema Subregional de Información Estadística.

turados con alto valor agregado. Por ejemplo, en el Cuadro 4 tenemos la composición porcentual de las exportaciones de Perú hacia la CAN, las cuales —en promedio— corresponden 29% a «productos tradicionales» (materias primas) y 71% a «productos no tradicionales» (productos manufacturados), demostrándose de esta manera que es perfectamente factible modificar el patrón histórico de las exportaciones en países en vías de desarrollo como los latinoamericanos y caribeños.

- De manera análoga, las exportaciones de la CAN a la UE se encuentran diversificadas entre productos agrícolas, energéticos y manufactureros, a razón de un tercio cada grupo. Los países de la CAN asumieron el compromiso de establecer, a más tardar el 2005, un mercado común. La zona de libre comercio configura un mercado ampliado de

Cuadro 4:
Exportaciones de PERU a la CAN, 1997
(en porcentajes)

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Venezuela	TOTAL
Productos tradicionales	1	32	26	49	29
Agricultura	0	1	7	0	2
Pesquería	0	5	10	5	5
Petróleo y derivados	0	3	2	0	1
Minería	1	24	7	44	21
Productos no tradicionales	99	68	74	51	71
Agricultura	6	2	9	2	4
Textil	20	17	22	14	18
Pesquería	4	9	3	1	5
Química	25	13	11	4	12
Sidero-metalurgia	12	13	10	24	15
Minerales no metálicos	2	1	1	0	1
Otros	30	13	18	6	16
Totales	100%	100%	100%	100%	100%

Tomado de: Alan Fairlie (ed.), *Escenarios de Integración y Cooperación Económica*, Fundación Friedrich Ebert. Lima, octubre 1999. p.182.

113 millones de habitantes y esto es de especial interés para los países integrantes, ya que la búsqueda de nuevos mercados es requisito indispensable para su desarrollo.

Cuadro 5:
CAN, producción agrícola 2001
(PAISES en % sobre cada producto y TOTAL en miles de toneladas)

Productos Principales	BOL	COL	ECU	PER	VEN	Total Producción (miles TM)
Algodón sin desmotar	18.1	29.7	1.5	45.7	5.0	337
Arroz	4.9	32.9	21.4	29.9	10.9	6,327
Banano-plátano	5.8	27.9	45.9	9.3	11.1	15,154
Café Verde	2.5	62.9	13.3	15.8	5.5	1,001
Caña de azúcar	6.6	57.6	12.1	12.6	11.1	55,594
Frijoles secos	4.9	46.8	9.7	26.2	12.4	267
Girasoles	96.5	0	0	0	3.5	115
Maíz	13.5	21.4	12.6	25.6	26.9	4,841
Mandioca	12.8	44.1	7.2	21.8	14.1	4,040
Soja	88.5	3.7	7.3	0.2	0.3	1,393
Sorgo	12.5	25.6	1.4	0.1	60.4	762
Trigo	30.0	10.6	4.9	54.5	0	347

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2001.

7. La **Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)**³, el más antiguo de los esquemas de integración de carácter regional y que agrupa doce países, mantiene un área de

³ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela; es decir: CAN + MERCOSUR + Chile + México + Cuba.

preferencias económicas y procura la convergencia de los distintos acuerdos y esquemas subregionales. Los cuatro primeros *Acuerdos Regionales* en que participan la totalidad de los países miembros responden a la puesta en funcionamiento de mecanismos de liberación comercial previstos en el Tratado de Montevideo 1980 que da origen a ALADI: se trata de las Nominas de Apertura de Mercados a favor de Bolivia, Ecuador y Paraguay (Acuerdos N° 1, 2 y 3, respectivamente) y del Acuerdo que instituye la Preferencia Arancelaria Regional (Acuerdo N° 4). Los otros tres Acuerdos Regionales establecen acciones de cooperación en materia científica y tecnológica (Acuerdo N° 6), de cooperación e intercambio de bienes en las áreas cultural, educacional y científica (Acuerdo N° 7) y de Superación de Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo N° 8).

8. Adicionalmente, desde 1982 hasta marzo 2003, en el marco de ALADI se han suscrito 175 *Acuerdos de Alcance Parcial* entre sus integrantes y de éstos con países y acuerdos subregionales de AL:
- 40 acuerdos de renegociación del Patrimonio Histórico.
 - 38 acuerdos de preferencias arancelarias y no arancelarias.
 - 27 acuerdos comerciales⁴.
 - 57 acuerdos de complementación económica (ACE)⁵.

⁴ «... tienen por finalidad exclusiva la promoción del comercio entre los países miembros, y se sujetarán a las normas específicas que se establezcan al efecto». (Art. 10).

⁵ «... tienen como objetivos, entre otros, promover el máximo aprovechamiento de los factores de la producción, estimular la complementación económica, asegurar condiciones equitativas de competencia, facilitar la concurrencia de los productos al mercado internacional e impulsar el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros». (Art. 11, Tratado de Montevideo 1980).

- 02 acuerdos de preferencias arancelarias agropecuarias⁶.
 - 16 acuerdos de promoción del comercio⁷.
 - 15 acuerdos sobre otras modalidades⁸.
9. Entre los ACE existen 10 que prevén el establecimiento de zonas de libre comercio, los cuales aparecen en el Cuadro 6; mientras que de los 40 de «renegociación» (que recogen los resultados de las concesiones otorgadas en las listas nacionales y en las listas de ventajas no extensivas de la ALALC⁹, que se encontraban vigentes al término del año 1980) permanecen en vigor solamente 9 de ellos en virtud que los restantes han sido absorbidos por los ACE suscritos posteriormente entre los países miembros. Asimismo, se mantienen vigentes sólo 2 de los acuerdos «comerciales» y 19 de «preferencias arancelarias y no arancelarias», por (a) vencimiento de plazo, (b) sustitución por los ACE, y (c) por los tratados de libre comercio suscritos por México y cada uno de los países del MCCA.
10. Los representantes del MERCOSUR y de los países miembros de la CAN se reunieron en Asunción, en abril 2001, con el objetivo de retomar las negociaciones tendientes a la concreción de una zona de libre comercio entre ambos bloques. Posteriormente, se estableció que dicha ZLC de Sudamérica entraría en vigor a partir del 1º de enero del

⁶ «...tienen por objeto fomentar y regular el comercio agropecuario intrarregional» (Art. 12).

⁷ «Los acuerdos de promoción del comercio estarán referidos a materias no arancelarias y tenderán a promover las corrientes de comercio intrarregionales» (Art. 13).

⁸ «entre otras materias, la cooperación científica y tecnológica, la promoción del turismo y la preservación del medio ambiente» (Art. 14).

⁹ Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

Cuadro 6:
ALADI, Tratados de Complementación Económica

Acuerdo	Fecha Suscrip.	Países Signatarios	Asunto
ACE23	02.04.93	Chile-Venezuela	espacio económico ampliado
ACE24	06.12.93	Chile-Colombia	espacio económico ampliado
ACE31	10.09.93	Bolivia-México	tratado de libre comercio
ACE32	20.12.93	Chile-Ecuador	espacio económico ampliado
ACE33	13.06.94	Colombia-México Venezuela (G3)	tratado de libre comercio
ACE35	25.6.96	MERCOSUR-Chile	zona de libre comercio
ACE36	17.12.96	MERCOSUR-Bolivia	zona de libre comercio
ACE38	22.06.98	Chile-Perú	espacio económico ampliado
ACE41	17.04.98	Chile-México	tratado de libre comercio
ACE56	06.12.00	CAN-MERCOSUR	zona de libre comercio

Fuente: web de ALADI.

2004, (meta ésta última que ha quedado suspendida por conflicto de intereses de Perú y Uruguay en materia pecuaria). El intercambio comercial entre la CAN y el MERCOSUR muestra una tendencia creciente. Durante el año 2000, el intercambio comercial entre CAN y MERCOSUR alcanzó la cifra récord de los 5,548 millones de dólares, de los cuales 2,267 millones corresponden a las exportaciones y 3,281 millones a las importaciones de la CAN desde MERCOSUR, registrándose una balanza ne-

gativa de, aproximadamente, 1.000 millones de dólares durante toda la década de los 90.

11. Los 19 acuerdos de preferencias arancelarias y otras facilidades comerciales que se encuentran en vigor, al amparo del Art.25 del Tratado de Montevideo, y se han pactado con países y acuerdos subregionales de Centroamérica y el Caribe que no pertenecen a ALADI.
12. Extra-regionalmente, México y Chile han firmado acuerdos con la UE para promover el libre comercio y profundizar la cooperación económica, mientras que MERCOSUR y Centroamérica desarrollan activas negociaciones en la misma dirección. Particular mención merecen los acercamientos con los países de la Cuenca del Pacífico y el hecho de que varias naciones latinoamericanas sean miembros de la **Cooperación Asia-Pacífico (APEC)** y otras aspiren a serlo. En suma, se trata de un rápido y efectivo proceso de inter-relación de las economías de América Latina y el Caribe, compuesto por la integración entre ellas y la profundización de sus vinculaciones internacionales. En el Cuadro 7 se puede apreciar el grado de absorción que tiene el mercado regional para 15 de los 24 países que la integran, y ver que México (84.5%) y Honduras (68.0%) tienen una alta dependencia del mercado estadounidense.

II. Las negociaciones comerciales multilaterales (OMC) y hemisféricas (ALCA)

2.1. La Organización Mundial de Comercio (OMC)

13. La OMC, que entró en funciones el 1º de enero de 1995, a la fecha, tiene 142 miembros que representan casi del 95%

Cuadro 7:
AL y EC, Exportaciones según destino, 1997
(en porcentajes)

	Región	EE.UU.	Japón	U.E.	Asia	Otros
México	5.9	84.5	0.9	3.5	1.4	3.8
MCCA						
Costa Rica	38.3	16.3	0.4	28.8	3.6	12.6
El Salvador	48.3	19.1	1.0	29.6	0.2	1.8
Guatemala	40.1	35.9	2.3	13.2	0.6	8.0
Honduras	4.7	68.0	2.7	21.1	1.6	1.9
Nicaragua	22.9	45.1	0.7	27.6	0.2	3.5
Panamá (1)	21.7	49.8	0.8	22.8	0.8	4.1
CARICOM (2)						
Barbados	48.5	16.8	0.4	26.0	0.7	7.5
Dominica	47.7	7.0	0.0	43.2	0.0	2.2
Granada	32.7	22.5	0.0	40.7	0.0	4.2
Jamaica	4.9	36.7	2.3	31.2	0.2	24.6
Sta.Lucía	13.0	14.4	0.1	71.6	0.0	0.7
Suriname	7.7	18.7	6.3	33.4	0.2	33.6
Trinidad y Tobago	37.5	43.9	0.0	12.1	0.2	6.3
CAN						
Bolivia	47.2	22.7	0.4	22.0	0.5	7.2
Colombia	28.3	37.8	3.1	22.8	1.1	7.1
Ecuador	25.5	38.5	3.0	18.4	7.8	6.7
Perú	19.0	23.7	7.7	25.3	16.7	7.6
Venezuela	21.3	59.2	0.3	5.9	0.3	13.0
MERCOSUR						
Argentina	50.1	8.4	2.1	15.2	8.7	15.5
Brasil	27.3	17.3	5.8	27.6	8.6	13.4
Paraguay	57.2	5.1	1.0	27.9	2.5	6.4
Uruguay	56.1	6.0	1.1	18.4	8.8	9.6
Chile (3)	21.4	14.3	16.5	23.4	18.6	5.9

Fuente: CEPAL, Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe Santiago de Chile, Marzo de 1999.

(1) Se incorpora al entrar en vigor el SICA en 1991.

(2) No hay datos disponibles para los otros 8 países miembros.

(3) Es miembro asociado.

del comercio mundial, 20 países que están negociando su adhesión, y una plantilla de 500 funcionarios en su sede de Ginebra. Siendo el propósito primordial de la OMC el contribuir a que las corrientes comerciales circulen con fluidez, libertad, equidad y previsibilidad, se le ha asignado, para lograr tal objetivo, las siguientes funciones:

- Administrar los acuerdos comerciales de la OMC.
- Servir de foro para negociaciones comerciales.
- Resolver las diferencias comerciales.
- Supervisar las políticas comerciales nacionales.
- Ayudar a los países en desarrollo con las cuestiones de política comercial, prestándoles asistencia técnica y cursos de formación.
- Cooperar con otras organizaciones internacionales.

14. Si bien los acuerdos internacionales se ocupan, efectivamente, de operaciones internacionales (el mejor ejemplo es el **Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT)**¹⁰, también hay acuerdos internacionales que tratan de operaciones internas. Los mejores ejemplos de este segundo tipo de acuerdos son los «nuevos acuerdos» de la OMC, surgidos de las negociaciones de la Ronda Uruguay: el **Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS)**¹¹ y el acuerdo sobre los **Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (TRIPs)**¹². Estos acuerdos tratan, de manera prioritaria, de la regulación de operaciones internas, es decir, de opera-

¹⁰ GATT: General Agreement on Trade and Tariffs.

¹¹ GATS: General Agreement on Trade in Services.

¹² TRIPs: Trade-Related aspects of Intellectual Property rights.

ciones efectuadas en el interior de un Estado miembro de la OMC por empresas que ya están establecidas en el mismo. No son la extensión del GATT a unos nuevos ámbitos, son diferentes en su alcance y en el tipo de obligaciones que generan; y, los tres juntos, tampoco constituyen un «paquete» que permita «compensar» las violaciones a uno de ellos con un cumplimiento más estricto de los otros. Los tres acuerdos son independientes y han de ser respetados cada uno de ellos por separado.

15. El avance en la liberalización del comercio internacional ha sido el resultado, en el GATT, de las sucesivas rondas de negociación (rondas como la «Ronda Uruguay», que, iniciada el 1986 no se cerró hasta 1993-1994, o como la que se había previsto iniciar en Seattle en noviembre-diciembre de 1999). En estas rondas de negociación, los diferentes Estados participantes en el GATT sustituyen su respectiva lista por una nueva. Si la ronda de negociación ha tenido éxito, la nueva colección de lista de los diferentes Estados incorpora un mayor grado de liberalización que, al quedar incorporado en sus respectivas listas, queda «consolidado» para siempre como el nuevo umbral de liberalización respecto al cual ya no es posible dar «pasos atrás». Al concluir en abril de 1994 esa octava Ronda de Negociaciones Comerciales de Uruguay del GATT: a) 125 gobiernos firmaron el Acuerdo de Marrakesh, b) sus reglas gobernaban 90% del comercio mundial, c) el valor de éste se había incrementado en 14 veces durante el casi medio siglo de su vigencia, y d) se redujo la tarifa promedio de bienes manufacturados de 40% a 5% en los países industrializados. La mayor parte de principios y acuerdos de comercio del GATT fueron adoptados por la OMC.
16. El GATT contiene en su artículo XXIV una excepción a sus reglas generales que permite, bajo ciertas condiciones, la

Cuadro 8:
GATT, Rondas de Negociación, 1947-1994

Años	Lugar / nombre	Temas tratados	Nº de países
1947	Ginebra	Aranceles Aduaneros	23
1949	Annecy	Aranceles Aduaneros	13
1951	Torquay	Aranceles Aduaneros	38
1956	Ginebra	Aranceles Aduaneros	26
1960-1961	Ronda de Dillon	Aranceles Aduaneros	26
1964-1967	Ronda de Kennedy	Aranceles Aduaneros Antidumping	62
1973-1979	Ronda de Tokio	Aranceles Aduaneros (AA) Antidumping (AD) Barreras no arancelarias (BNA)	102
1986-1994	Ronda de Uruguay	AA, AD, BNA, Servicios, Propiedad Intelectual, Tejidos y prendas de vestir, Agricultura y O.M.C.	123

Tomado de: Cesare Ravara «El comercio internacional y las razones de su éxito», en **Economic Briefing** N° 25, Suiza 2001.

creación de zonas de libre comercio (ZLC). La principal de estas condiciones es que la ZLC ha de cubrir «*substantially all trade*». El significado de *substantially all trade* no se ha definido nunca de manera precisa, pero su sentido político está claro: siguen prohibidos los acuerdos bilaterales de libre comercio que sean solamente sectoriales o «a la carta». La creación de una ZLC sólo cuestiona el principio del *multilateralismo*, mientras que la de una unión aduanera (UA) pone en cuestión no sólo este principio sino tam-

bién el de la *liberalización progresiva*. Efectivamente, cuando se crea una UA entre Estados que ya participan en el GATT, se plantea el problema de cuál será el régimen comercial común de la UA frente a países terceros. Si este régimen, para cada producto, fuera el más liberal de los regímenes consolidados de cada uno de los Estados integrados en la UA, no habría ningún problema. Pero si no es así, e incluso en el caso de que el régimen común fuera una especie de «media» entre los regímenes consolidados de los Estados que crean la UA (el Estado X con el Estado Y, por ejemplo; el primero más liberal y el segundo más proteccionista), resultará que, desde el punto de vista de terceros países, la creación de la UA viola sus derechos, también consolidados.

17. El GATS, simplificando las diferencias, se ocupa no sólo del «servicio» sino también —y sobre todo— del «prestador del servicio» si este prestador es extranjero o controlado por extranjeros. Siendo ello así, resulta que el alcance del GATS es mucho más amplio que el del GATT, ya que éste se ocupa del «producto exportado e importado» y no del «productor». El GATS tiene una cierta doble universalidad. No trata solamente de todos los sectores de los servicios (desde las telecomunicaciones a los servicios de salud, y desde la hostelería y la limpieza de locales a los servicios de transportes), sino que trata de todos los aspectos de la legislación aplicable a las empresas y a los prestadores de servicios (lo que supone, en la práctica, que trata de toda la legislación de un Estado) en la medida en que se aplique a empresas y prestadores de servicios extranjeros o controlados directa o indirectamente por extranjeros.
18. El TRIPS concede a las empresas el derecho a proteger su «propiedad intelectual» en todos los países miembros de la OMC, lo que obliga a los estados a aplicar determinados

sistemas de protección entre los que se incluyen las patentes. TRIPS es un invento de una coalición industrial con miembros de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón. El **Comité de Propiedad Intelectual - IPC** (Intellectual Property Committee), que reúne 13 grandes multinacionales estadounidenses entre las que se encuentran DuPont, Monsanto y General Motors, se creó con el objetivo explícito de colocar los derechos de propiedad intelectual en la agenda del GATT.

19. En 1997, se firmaron tres nuevos acuerdos dentro del marco de la OMC. Uno desmanteló los aranceles del comercio de productos de tecnología de la información, otro hizo lo mismo en el sector de las telecomunicaciones. En diciembre de 1997, se firmó un tercer acuerdo, sobre la liberalización del sector de servicios financieros, que incluye bancos y seguros. Estos acuerdos fueron el resultado de una presión continua por parte de la UE y EEUU sobre los países del Sur. Los tres acuerdos se diseñaron en estrecha colaboración con empresas europeas y estadounidenses.
20. A la fecha las Conferencias ministeriales de la OMC han sido cinco:
 - I. Singapur, 9-13 de diciembre 1996.
 - II. Ginebra, 18-20 de mayo 1998.
 - III. Seattle, 30 nov-3dic 1999.
 - IV. Doha, 9-13 noviembre 2001.
 - V. Cancún, 10-14 septiembre 2003.

2.2. El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

21. El proceso de preparación del ALCA comenzó en la llamada Primera Cumbre de las Américas (Miami, diciembre de

1994) a la que el Presidente Clinton convocó a los Jefes de Estado y de Gobierno de 34 países del Hemisferio Occidental, cita en la que Cuba fue excluida porque su sistema político «no es democrático». Esta cumbre emitió una Declaración de Principios bajo el título *«Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas»* que postuló los siguientes objetivos estratégicos: a) Preservar y fortalecer la comunidad de democracias de las Américas; b) Promover la prosperidad a través de la integración económica y el libre comercio; c) Erradicar la pobreza y la discriminación en nuestro Hemisferio; y d) Garantizar el desarrollo sostenible y conservar nuestro medio ambiente para las generaciones futuras.

22. También se aprobó un Plan de Acción con un total de 23 acciones encaminadas al logro de los objetivos postulados en la declaración, determinándose los países que serán responsables de la coordinación de las acciones en cada uno de los sectores. El ALCA es una de esas veintitrés iniciativas, sin embargo es la única que tiene un plan y cronograma de trabajo definido. Más aún, la declaración está constituida por una serie de reconocimientos, compromisos e invitaciones, y una clara determinación: *«decidimos iniciar de inmediato el establecimiento del «Area de Libre Comercio de las Américas» en la que se eliminará progresivamente las barreras al comercio y la inversión»*.

Se establecieron los siguientes principios rectores de las negociaciones: (1) decisiones por consenso; (2) principio de transparencia; (3) congruente con reglas de la OMC; (4) constituirá un compromiso único (*single-undertaking*); (5) puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales; y (6) particular atención a las necesidades de las economías

Cuadro 16:
ALCA, cronología del proceso

Fecha de las reuniones	Cumbre Presidencial	Reunión Ministerial	Comité de Negociaciones Comerciales
Dic'1994	PRIMERA	(Miami)	
Jun'1995		1a. (Denver)	
Mar'1996		2a. (Cartagena)	
May'1997		3a. (Belo Horizonte)	
Mar'1998		4a. (San José de Costa Rica)	
Abr'1998	SEGUNDA (Santiago de Chile)		
Jun'1998			1a. (Buenos Aires)
Dic'1998			2a. (Paramaribo)
Abr'1999			cont. (Miami)
Jul'1999			3a. (Cochabamba)
Oct'1999			cont. (Miami)
Nov'1999			4a. (Toronto)
Nov'1999		5a. (Toronto)	
Abr'2000			5a. (Guatemala)
Sep'2000			6a. (Bridgetown)
Ene'2001			7a. (Lima)
Abr'2001			8a. (Buenos Aires)
Abr'2001		6a. (Buenos Aires)	
Abr'2001	TERCERA (Québec)		
Sep'2001			9a. (Managua)
Abr'2002			10a. (Isla Margarita)
Ago'2002			11a. (Sto. Domingo)
Oct'2002			12a. (Quito)
Oct'2002		7a. (Quito)	
Abr'2003			13a. (Puebla)
Jul'2003			14a. (San Salvador)
Sep'2003			15a. (Pto. España)
Nov'2003		8ª. (Miami)	
Ene'2004	EXTRAORDINARIA (Nuevo León)		
Ene'2005			Fin negociaciones
Ene-Dic 05			Parlamentos
Dic'2005			Inicio de vigencia

más pequeñas. La cronología que ha seguido el proceso del ALCA, hasta la fecha, se puede apreciar en el Cuadro 16.

23. Las siguientes *Cumbres Presidenciales* también emitieron sus respectivas declaraciones y planes, actualizando su contenido en función a los trabajos realizados en el marco del proceso. Entre las dos primeras cumbres (1994-1998) se realizó la *fase preparatoria*, bajo los lineamientos definidos en las cuatro *Reuniones Ministeriales* realizadas en ese ínterin, para posteriormente ser implementada en varias reuniones del *Comité de Negociaciones Comerciales (CNC)* el cual, integrado por los vice-ministros de Comercio Exterior, recoge los avances de las múltiples reuniones de los *Grupos de Trabajo* que se constituyeron para tal fin y que contaron con el apoyo de un *Comité Tripartito* integrado por la OEA (lo político), la CEPAL (lo técnico) y el BID (lo financiero).
24. Luego, entre la segunda y la tercera cumbre (1998-2002) se desarrolló una primera etapa de la *fase de negociaciones*, determinada por el carácter secreto de las mismas, y en la que se produjeron sólo dos reuniones ministeriales continuando el trabajo del CNC, pero en esta fase implementado por los **Grupos de Negociación** que sustituyeron a los Grupos de Trabajo y que son los siguientes:
 - I. Acceso a Mercados.
 - II. Servicios.
 - III. Inversión.
 - IV. Compras del Sector Público.
 - V. Solución de Controversias.
 - VI. Agricultura.
 - VII. Derechos de Propiedad Intelectual.
 - VIII. Subsidios, *Antidumping* y Derechos Compensatorios.
 - IX. Política de Competencia.

Además, se conformaron los siguientes grupos o comités especiales:

1. Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas.
 2. Comité de Representantes del Gobierno en la Participación de la Sociedad Civil.
 3. Comité Conjunto de Expertos del Sector Público y Privado sobre Comercio Electrónico.
25. Es recién en la Declaración de Québec (abril 2001) que se dicta la directiva de publicar, por primera vez, el borrador del acuerdo. En la reunión ministerial de Buenos Aires se acuerda que en enero de 2005 vence el plazo para concluir todas las negociaciones a fin de que, una vez firmados los acuerdos, sean elevados a ratificación por los Parlamentos de todos los países involucrados. Asimismo, que los acuerdos deben estar ratificados por los Parlamentos para que el último día del año 2005 —como límite—, el ALCA comience a funcionar y sea una realidad a partir del primer día de 2006.
26. Las disposiciones relativas a inversiones, políticas de competencia, compras del sector público, acceso a los mercados y solución de diferencias, junto con los acuerdos sobre servicios, constituyen el corazón del futuro tratado, expresan abiertamente la concepción de «libre comercio» que lo inspira y encierran severas restricciones a los poderes soberanos de los gobiernos nacionales, regionales y locales de los países signatarios. A partir del momento en que el tratado entre en vigor, la aprobación de leyes, decretos y regulaciones que tengan como objetivo la protección de la salud, del ambiente, la producción nacional, los derechos de los trabajadores, la seguridad alimentaria, el fortalecimiento o la orientación de la educación, la implementación de controles básicos en la economía quedarán expuestas a

demandas de los inversores cada vez que lo consideren como restricciones a sus actividades, pérdida o limitación en sus beneficios.¹³

27. Lo mismo ocurrirá con las normas orientadas a proteger o preferir la producción nacional, estimular una actividad determinada por razones de interés nacional, regular la circulación de capitales especulativos o las remesas de beneficios al exterior, y una larga serie de restricciones que se ciernen sobre las soberanías nacionales. Los pleitos y demandas que los inversionistas y las transnacionales emprendan contra las administraciones nacionales o locales por estos motivos se sustentarían ante tribunales arbitrales privados, cuyas deliberaciones serán secretas y sus decisiones inapelables.
28. La apertura pactada en el TLCAN incluye los mercados agrícolas. En este terreno las asimetrías son notables. De una parte, EE.UU. mantiene el conjunto de las disposiciones legales que componen su sistema de protección, por lo que la liberalización de su economía es, en términos efectivos, menor a la de nuestros países. De otra, los fuertes subsidios que ese país asigna a la producción agrícola, permiten invadir mercados liberalizados, como el mexicano, con excedentes que están llevando a la ruina su agricultura local.
29. El TLCAN alcanza también a los servicios. Entre ellos, los de carácter educativo, concebidos como una mercancía más. El interés público, como elemento inspirador del sistema educativo, continuaría siendo desplazado por la lógica de las ganancias y la ferocidad de la competencia. Para modelar una sociedad «es esencial influir en los corazo-

¹³ Carlos Abin, «Los contenidos del ALCA», en: ob. cit.

nes y las mentes de los jóvenes. En el nivel más básico, el asalto (comercial) al sistema educativo de Canadá es un ataque a la historia, la cultura y los valores de la nación en sí misma».

30. En América Latina crece la resistencia social al ALCA. También comienzan a movilizarse los parlamentos¹⁴, mantenidos al margen de las negociaciones hasta el momento, y generalmente huérfanos de toda información. Una y otra variantes de la oposición a la iniciativa de Estados Unidos se evidenciaron en Las Jornadas de Resistencia contra el ALCA y el Foro Parlamentario que tuvieron lugar en Quito, entre el 27 de octubre y el 1 de noviembre, las que se desarrollaron en forma paralela a una nueva reunión de los ministros de 34 países de América y el Caribe.

2.3. Posiciones en juego

A) «EL ALCA ES INDISPENSABLE»

31. Según sus defensores, el ALCA significa, para las economías más pequeñas de América, una oportunidad importante para obtener mayores ventajas comerciales y acceder a nuevos mercados, especialmente el de EE.UU. En un contexto de globalización, este proyecto aspira ser para estos países una alianza estratégica que asegure la ampliación de sus mercados —a través de la eliminación o reducción de barreras arancelarias y no arancelarias. Asimismo, un área de libre comercio continental ofrecería la oportunidad de reactivar el estancamiento del comercio exterior de es-

¹⁴ Ver declaraciones de los parlamentarios de la región en la 2ª Cumbre de los Pueblos de las Américas (Québec, abril 2001) y en el Encuentro Continental sobre el ALCA y el rol de los Parlamentos (Quito, octubre 2002).

tas naciones, cuya balanza generalmente es deficitaria, además de mejorar las condiciones de vida de la población, atrayendo inversiones y generando empleo, entre otros factores necesarios para lograr un mayor desarrollo.

Estarían adheridos a esta posición:

- Gobiernos de EE.UU. y de los países latinoamericanos a excepción de Cuba, Venezuela y Brasil.
- Organismos multilaterales de la región: OEA, BID y CEPAL.
- Empresas transnacionales y grupos monopólicos nacionales.
- Exportadores en general (grandes, medianos, pequeños y micro)

B) «NEGOCIEMOS EL ALCA, BUSCANDO INCIDIR»

32. Para responder estas interrogantes fundamentales, no tenemos otro camino responsable que estudiar el ALCA tan a fondo como nos sea posible y hacer un esfuerzo complementario al de los negociadores, que ayude a la evaluación de conjunto que cada país deberá hacer de aquí en adelante, hasta llegar a la ratificación o rechazo del Tratado que surja de la negociación. Estamos ante una forma restringida de integración (por decir lo menos), pues el ALCA, tal como ha sido planteado y está siendo negociado, sólo persigue el establecimiento de la más grande y la más asimétrica zona de libre de comercio del mundo, con el agravante de estar condicionada al otorgamiento de un conjunto de garantías para las inversiones transnacionales. Estamos ante un proyecto concreto, específico y, por su alcance, pragmático. Si el enfoque hubiese sido más ambicioso, se habría planteado a la discusión y negociación, proposiciones para establecer libertades no condicionadas

al comercio, a la movilización de capitales y, muy especialmente, al movimiento de trabajadores. Pero eso no se hizo y, seguramente, no se va a hacer.

33. Pese a lo dicho, cabe afirmar también que un acuerdo de libre comercio no debe ser un fin a alcanzar, sino un instrumento que debe servir al desarrollo de las sociedades nacionales que lo van a integrar y a mejorar el nivel de vida de los sectores más necesitados y pobres. A partir de estas primeras premisas, debemos referirnos ahora a dos aspectos claves para una evaluación: el de los potenciales riesgos y el de las posibles ventajas del ALCA para América Latina y el Caribe. Los riesgos o amenazas anotadas por quienes se oponen al ALCA realmente existen, no hay que ocultarlos ni silenciarlos para que los negociadores tengan presente estos riesgos y tratar de minimizarlos y hasta suprimirlos.

Pasemos a los aspectos que pueden ser favorables a la región. Sería positivo para nuestra región que: (a) EE.UU., y también Canadá, abrieran efectivamente sus mercados; (b) la apertura al comercio es clave en generar un aprovechamiento de las ventajas comparativas de los países latinoamericanos; (c) el ALCA no entorpecerá los esfuerzos por ampliar los mercados internos de los países y el desarrollo científico y tecnológico de la región; y (d) los esfuerzos de integración regional no serán detenidos por el ALCA.

Estarían adheridos a esta posición:

- Caribbean Community (CARICOM).
- Mercado Común Centro Americano (MCCA).
- Comunidad Andina de Naciones (CAN).
- Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

c) «NO AL ALCA, OTRA INTEGRACIÓN ES POSIBLE»

34. El ALCA es sólo un acuerdo comercial que, además de haber sido negociado en absoluto secreto entre 1994 y 2001, busca la expansión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés) a todo el continente americano y, al no tener por objetivo la integración de nuestros países, afectará negativamente la economía, el medio ambiente, los derechos laborales y la soberanía de nuestro país, en beneficio casi exclusivo de las transnacionales estadounidenses y canadienses. La experiencia del NAFTA muestra cómo los derechos laborales más básicos, en particular de las mujeres, son recortados para aumentar las utilidades de las grandes empresas extranjeras.
35. Además: (a) expandirá las reglas del NAFTA sobre el monopolio de las patentes; (b) provocará una explotación indiscriminada de los recursos naturales; (c) acelerará la quiebra de las medianas, pequeñas y micro empresas; (d) Canadá y EE.UU. mantendrán la subvenciones para su mercado interno haciendo imposible que los productos agrícolas del Sur compitan en igualdad de condiciones; (e) profundizará la privatización de los servicios públicos, afectando particularmente la salud y educación públicas; y, entre otras, (f) bajo el pretexto de otorgar seguridad absoluta a las inversiones, impedirá cualquier regulación estatal destinada a preservar la economía, el medio ambiente, los derechos laborales y la salud de la población.
36. América Latina y el Caribe ya tienen experiencias que en cualquier negociación comercial gana el más fuerte, y para el caso del hemisferio americano son los Estados Unidos. Tal es la experiencia histórica. Sin embargo, el caso del ALCA es atípico. Estados Unidos podrá ejercer toda su

influencia y alinear a su lado a casi todos los países de la región, pero si Brasil (con un PBI equivalente al 37.6% de la región) cuestiona su diseño, este ALCA en negociación se detendrá para abrir un curso de rediseño en procura de un proceso de integración que atienda las notables asimetrías existentes, así como los insostenibles niveles de pobreza de los países latinoamericanos y caribeños. Si, por las profundas crisis económicas y poéticas que atraviesan Argentina y Venezuela se sumaran a una iniciativa como la sugerida, entonces el 55% de economía regional quedaría fuera del ALCA; y si descontamos del PBI regional a México que ya está incluido en el NAFTA este porcentaje se eleva al 72% del PBI regional «corregido» (CAN + MERCOSUR + MCCA + CARICOM).

37. Un tema fundamental es que todos los países de América Latina y el Caribe participen en bloque. Además, al mismo tiempo que se negocia con Estados Unidos también deberían discutirse temas análogos con la Unión Europea. En cuanto a la agenda, deben plantearse la difusión de tecnologías de punta y las medidas *antidumping*, en especial la supresión de los subsidios que otorga Estados Unidos a sus agricultores. Otro tema fundamental es la defensa de la industria latinoamericana, en especial la de mayor complejidad, que de otro modo desaparecería. No puede olvidarse que la industria latinoamericana está sometida a problemas que no tienen las de los países desarrollados, como es el escaso acceso al crédito (que es además caro), la menor protección contra el contrabando y los presuntos *dumpings*, la menor disposición de un mercado interno fuerte y con menos altibajos, gracias a la redistribución del ingreso y al gasto público mucho más elevado en los países desarrollados.

38. Es decir, no se trata de pedir protección sin ningún compromiso de las empresas en términos de desempeño, inversión y empleo, sino hacer posible que éstas sobrevivan y se desarrollen, pese a contar con un marco mucho más desfavorable que el de sus competidoras del norte. Este temario choca con el de Estados Unidos: eliminación de tarifas comerciales, acceso a contratos del sector público, patentes y libre entrada al sector de servicios. Aquí es donde los países de América Latina y el Caribe deben hacer valer su poder de veto implícito.
39. Cualquier proyecto de integración regional comprende una dimensión política, que fija sus alcances, objetivos y límites, así como una fuerte dimensión económica, donde encontramos la coordinación de políticas, la esfera industrial y los flujos comerciales y financieros. Esta faz económica es la dimensión operativa del proyecto político. En las actuales circunstancias y en esta etapa de las tratativas del ALCA es indispensable la ampliación y consolidación de los procesos de integración subregionales. Es la mejor forma de crear poder para encarar las negociaciones.

Estarían adheridos a esta posición, entre otros:

- Alianza Social Continental (ASC).
- Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT-CIOSL).
- Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC).
- Red de Mujeres Transformando la Economía (REMTE).
- Jubileo Sur.

III. «Libre Comercio» con EE.UU.: del ATPDEA al TLC

40. La Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA) aprobada por Estados Unidos en 1991 y su continuación ATPDEA a partir de 2002, con fecha de término al final de 2006, ha sido definida como la componente económica-comercial de la «guerra contra las drogas». Es un mecanismo que libera unilateralmente de impuestos de importación de una canasta de productos de cuatro países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, y Perú, con el objetivo declarado de impulsar el desarrollo de economías afectadas por el problema de la droga, ofreciendo «cultivos alternativos» a la coca.
41. En los hechos la ATPA-ATPDEA, funciona como un programa que intercambia acceso a mercados para los productores privados de diversos sectores, a cambio de compromisos de reducción del número de hectáreas, sin que exista relación directa entre uno y otro tema. Es decir, los que resultan beneficiados del comercio no tienen que compartir nada con los que son afectados por la política antidroga.
42. En la perspectiva del TLC de los cuatro países andinos con Estados Unidos, el programa ATPA-ATPDEA, ha tenido el significado de «engancha» sectores al mercado norteamericano que son ahora los más interesados en que las preferencias se mantengan en el tiempo a través de la firma del TLC con EE.UU., «sí o sí», como afirmase nuestro Presidente de la República durante el acto de presentación pública del equipo negociador peruano. Asimismo, ha alcanzado impactos macroeconómicos para un escenario de ingreso de exportaciones peruanas sin contrapartida de crecimiento o ampliación similar en el mercado interno.

Perú en los 90

43. El período de aplicación del sistema de preferencias está asociado a una fase intensiva de aplicación del programa de apertura y reforma de la economía peruana bajo el molde neoliberal. En este contexto, la ley de Estados Unidos ha venido a representar un refuerzo a la orientación exportadora que era el supuesto principal del modelo. Durante la vigencia del APTA-ATPDEA (1992-2003) las exportaciones peruanas crecieron a una tasa excepcional de 10.6%. Las exportaciones no tradicionales crecieron a mayor velocidad que las tradicionales, pasando de 26.3% a 29.6% sobre el total. El mercado norteamericano se afirmó como principal destino, representando el 26% de las ventas internacionales del país en el año 2003. El conjunto de estos datos están relacionados con el programa de preferencias arancelarias, y salvo las exportaciones textiles, buena parte de dicho incremento se debe más a mejora coyuntural en precios de materias primas que a significativo incremento del *quantum* de los bienes manufacturados o no tradicionales.
44. El reflejo productivo de la dinámica exportadora en cambio no resulta claro. Durante el período el producto creció a una tasa de 3.9%, con un desarrollo discontinuo. El año de mayor expansión fue 1994, donde se alcanza un pico de 12.8%, con otros dos puntos altos, el 95 y 97, con 8.6% y 6.8%. Los años más bajos fueron 1992 (-0.4%), 1998 (-0.6%), 1999 (0.9%) y 2001 (0.3%). No hay correlación entre un incremento relativamente sostenido de las exportaciones y un curso mucho más errático de la producción global. La producción no aparece jalada por la exportación.
45. La estructura de exportaciones del Perú a Estados Unidos en el marco de ATPA-ATPDEA sigue siendo mayoritaria-

mente integrada por productos mineros no procesados (42.3%, principalmente en cobre y zinc), que resultan de esta manera principales beneficiarios de las preferencias arancelarias. En este caso, además las empresas exportadoras son propiedad de transnacionales, varias de ellas estadounidenses que son las que aprovechan la ventaja de mercado. El segundo rubro en importancia es el de textiles y confecciones: 36.1% y en tercer lugar las agropecuarias: 12.2%. Hay que decir que los minerales se exportarían sin duda así no hubiese ATPA-ATPDEA y remarcar que el ascenso de la exportación de confecciones es anterior al ingreso de estos productos a la lista del sistema, aunque no se puede negar que las preferencias han reforzado su potencial comercial.

46. El total de partidas incluidas en el programa ATPA-ATPDEA, asciende a 5,500 productos que representa un 80% del universo total exportable. La utilización de estas posibilidades es, sin embargo, de alrededor del 10%. No más de seis productos representan el 95% de las ventas a Estados Unidos: cobre, zinc, confecciones textiles, espárragos, mangos, atún enlatado. Esta situación se ha consolidado durante más de diez años, como reflejo de las capacidades productivas del país, y es muy difícil imaginar que va a tener variaciones dramáticas bajo el TLC, cuando las partidas que se incorporen como nuevas serán poco relevantes.
47. En el período de aplicación de ATPA-ATPDEA, la tasa de crecimiento del empleo en el Perú fue de 1.7%, completamente desconectado de la dinámica de exportación y de la evolución errática de la producción. El empleo no sólo marcha muy por debajo de los indicadores macroeconómicos, sino también de la tasa de crecimiento de la población nacional. Este resultado es más grave aún si se ve que en realidad es el empleo informal el que se incrementa y el

formal el que retrocede. Se puede decir que el empleo exportador que es típicamente formal no es suficientemente importante para contrarrestar la pérdida de puestos de trabajo formales en el sector orientado al mercado interno. Esto no puede sino hacerse más profundo.

48. El caso textil es significativo en tanto se ve crecer empleo en las empresas de menos de 10 trabajadores (micro y pequeña empresa), decrecer en el rango de 11 a 50 trabajadores y mantenerse estable con ligero crecimiento en el de más de 50 trabajadores. Estos datos pueden leerse como expansión de la producción a escala pequeña y mínima, con puestos de trabajo informales o con derechos restringidos y bajas remuneraciones; caída del sector medio con orientación preferente al mercado interno. Y escasa captación de empleo en el grupo de grandes empresas con mayor vínculo con el exterior. Este ejercicio puede hacerse de la misma manera con el sector minero y agroindustrial.

Estructura productiva

49. El Perú exportador de ATPA-ATPDEA y del futuro TLC con EE.UU. se vislumbra como una economía basada fundamentalmente en la exportación de productos con bajo valor agregado, principalmente mineros, complementados por algunos sectores agroindustriales, manufactura ligera y artesanías.
50. Todas estas ramas productivas se están engançando en un fuerte lazo de dependencia al mercado norteamericano. Su contribución al producto general no es muy fuerte y es mucho menor su impacto sobre el empleo de calidad. La capacidad de estos sectores para redistribuir beneficios en la economía parecen mínimas por la misma experiencia vivida. Los peruanos que no han pertenecido a los secto-

res involucrados prácticamente no se han percatado de lo que estaba pasando.

51. Algunos proyectos especiales se están organizando para aprovechar estos beneficios, por ejemplo con productos de selva: forestales, etanol de azúcar, ganadería, algodón, palma aceitera, que se presentan como alternativas a la producción cocalera, pero que tienden a sustituir todo tipo de productos en función a la utilización de recursos financieros, arrastrando consecuencias negativas para el medio ambiente.

IV. Conclusiones

- 1) El dinamismo de los procesos de integración de América Latina y el Caribe ha sobrepasado el marco de los esquemas subregionales y de las zonas de libre comercio fronterizas. Las relaciones integracionistas incluyen, además, múltiples tratados bilaterales o entre grupos de países. Esas opciones no son excluyentes unas de otras sino, más bien, pueden complementarse, según sean orientadas estratégicamente. Ello representa para los países latinoamericanos y caribeños la necesidad de acometer simultánea y conjuntamente cinco prioridades dentro de la agenda de negociación: la agenda regional; las agendas con nuestros tres principales interlocutores: EE.UU., UE y APEC; y la agenda multilateral (OMC).
- 2) Las negociaciones comerciales internacionales en la región tienen agendas que son coincidentes, tanto en los planos regional, hemisférico y multilateral (o «global»), y se diferencian —básicamente— en el grado de profundidad de los compromisos y el ámbito geográfico que abarcan. Lo anterior resalta la necesidad de establecer entre los cuatro

procesos subregionales y a nivel regional un estrecho monitoreo y coordinación de todos los planos de la negociación comercial internacional, tanto entre los Estados como en la incidencia, participación y vigilancia interactiva de las sociedades civiles.

- 3) El comercio intra-regional en ALC creció en 153% durante la primera mitad de los 90, mientras que en la segunda sólo lo hizo en 36%, en gran medida por la tendencia recesiva que se marcó en el ciclo económico de la región, así como los efectos de las crisis de Asia, Rusia y Brasil. Estos hechos afectaron el cumplimiento de los compromisos adquiridos en la integración y condujeron a la inoperancia o reforma de sus esquemas institucionales.
- 4) La apertura de los mercados de los países del Sur, sin la contrapartida de acceso a los mercados del Norte, provocó un exceso de las importaciones con respecto a las exportaciones. El déficit de la balanza de pagos ha sido financiado con los capitales flotantes que entraron a raíz de la liberalización de los sectores financieros.
- 5) El ALCA es muy similar al TLCAN, reproduce reglas de la OMC y retoma el propósito del bloqueado Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI). No es un acuerdo entre iguales. Los 34 países miembros tienen un desarrollo desigual. En virtud a ello, el ALCA es más que un tratado de libre comercio. Abarca todo el proceso económico, desde las inversiones iniciales y la producción, el manejo financiero, hasta la distribución y el consumo final; y se extiende a nuevos ámbitos de la política social, como educación y salud y de los bienes intangibles. El ALCA dirimirá controversias comerciales, económicas y políticas, suprimiendo a los Estados y sus constituciones, otorgándose el derecho de penalizar a cualquier Estado que no se someta a las políticas de las corporaciones multinacionales que ya no

sólo ofertarán mercancías y productos perecibles, sino de servicios, es decir, serán los oferentes de derechos sociales como la salud, la educación, la seguridad social y el saneamiento ambiental.

- 6) La integración en condiciones de equidad, es una condición indispensable para el desarrollo de nuestros países. Europa tardó 50 años para construir su unión supranacional (incluyendo la reciente unión monetaria) aún cuando cuenta con países con un desarrollo menos desigual que el de nuestro continente. El tiempo estuvo orientado a reducir las desigualdades y a consultar democráticamente a los pueblos.
- 7) Un verdadero proyecto de integración es una asociación simétrica destinada a crear las condiciones para la libre circulación de las mercancías, el capital y las personas, en un contexto de transformaciones económicas, sociales y políticas, y de apoyo a las regiones más atrasadas. Si no se trata la desigualdad entre los diversos sectores sociales y económicos, la desigualdad étnica, de género, el discurso del mercado libre se transforma, en los hechos, en una estrategia de sobreexplotación de las y los excluidos.
- 8) El comercio y la inversión no deberán ser fines en sí mismos, sino instrumentos para alcanzar un desarrollo justo y sustentable tal como lo propone el comercio justo. Los ciudadanos y las ciudadanas deben tener derecho a participar en la formulación, instrumentación y evaluación de políticas sociales y económicas continentales. Las metas centrales de estas políticas deberán ser la promoción de la soberanía y el desarrollo económico, la garantía de una vida digna, el bienestar social y la reducción de la inequidad.
- 9) Cualquier proceso de integración debe valorar y promover el rol protagónico de la pequeña producción de cam-

pesinos e indígenas tanto por su aporte a la alimentación de la población (seguridad alimentaria), como porque coadyuvan a sostener la biodiversidad, a proteger los suelos y los recursos naturales. Asimismo, deberá tener como base el reconocimiento del papel fundamental del trabajo en cualquier estrategia de desarrollo y la indispensable recuperación de la dignidad del empleo.

10) Finalmente, respecto al TLC con EE.UU., cuya tercera ronda de negociaciones se estará llevando a cabo en nuestra capital a fines del presente mes, creemos indispensable plantear lo siguiente:

- La política comercial del país, al igual que otras políticas sectoriales, debe enmarcarse —indispensablemente— dentro de un nuevo modelo de desarrollo que incluya una estrategia de integración continental, Sur-Sur y Norte-Sur, que incorpore no sólo los intereses comerciales de las multinacionales y sus socios locales, sino los objetivos que se declararon como «principios» en la Primera Cumbre de las Américas: 1) fortalecimiento democrático; 2) prosperidad a través de la integración; 3) erradicación de la pobreza; y 4) desarrollo sustentable.
- La política comercial del país debe sustentarse en un estudio costo-beneficio de lo que significaría la progresiva desgravación arancelaria con potencias del hemisferio como EE.UU. y Canadá que no sólo reflejan las profundas asimetrías económicas, financieras y tecnológicas, sino que también representan los principales agentes de distorsión del comercio mundial a través de los multimillonarios subsidios y ayudas internas que otorgan a sus productores agrarios, en sistemático deterioro a los pequeños productores de la región y el mundo.

- La política comercial del país tendría que estar armonizada con la política fiscal y de empleo con la finalidad que los beneficiarios de ese «libre comercio» aporten al financiamiento de los programas de compensación y reconversión productiva de los sectores que se perjudicarían con la desviación de comercio y de inversiones que se produciría.
- Las negociaciones comerciales internacionales no sólo debe ser técnicamente sustentadas sino también socialmente respaldadas y políticamente legitimadas, en tanto constituirán compromisos supranacionales de duración indefinida. Ello implica, de una parte, la participación organizada de la Sociedad Civil con espacios de diálogo permanente con los órganos competentes del Estado y mecanismos claros de evaluación y seguimiento. Y, por otra parte, el pleno ejercicio de su rol de fiscalización al Ejecutivo por parte del Congreso de la República.
- La participación organizada de la Sociedad Civil frente al Estado podría replicarse de manera ampliada a todos los sectores ministeriales perfeccionando la experiencia desarrollada por el Ministerio de Agricultura con los 35 gremios agrarios representados en CONVEAGRO; tomando en consideración que negociaciones de tratados de esta naturaleza no sólo involucra los intereses de los agentes económicos sino también de los actores sociales, en tanto ciudadanos que no sólo tienen derechos como trabajadores y trabajadoras sino también como consumidores y consumidoras.
- Por último, tenemos que ser conscientes que, de la manera en que los EE.UU. ha diseñado este tipo de tratado y lo ha venido negociando y pactando sucesivamente con Canadá, México, Chile, Centroamérica, y ahora la

subregión andina, se trata de una especie de «constitución económica hemisférica» que tiene como objetivo final afectar soberanía y limitar los márgenes de política económica y social de los países latinoamericanos y caribeños, para darle un carácter «irreversible» al modelo neoliberal, conjugando el problema de la deuda externa con el del comercio internacional en términos desfavorables para los países de menor desarrollo del continente ...aunque los indicadores macroeconómicos reflejen la concentración de ganancias de las multinacionales radicadas en el país, sus socios locales y los grupos oligopólicos «nacionales».

Sobre los autores

Javier Azpur Azpur: coordinador ejecutivo del Grupo Propuesta Ciudadana desde el año 2000. Ha sido director de la Asociación Arariwa del Cusco entre 1994 y el 2000. Ha publicado distintos artículos sobre desarrollo rural, descentralización y participación ciudadana.

Rosa Pizarro Cabezas: investigadora de **desco**, estudiante de Sociología de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Sus investigaciones actuales giran en torno a movimientos sociales, educación y estructura del poder. Es asistente de investigaciones sobre el autoritarismo en el Perú.

Luis Sirumbal Ramos: realizó sus estudios de Economía en la Pontificia Universidad Católica del Perú, actualmente es Director Ejecutivo de CEDAL (Centro de Asesoría Laboral del Perú), presidente de la ANC (Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo). También integra el consejo directivo del GRESP (Grupo Red de Economía Solidaria del Perú), el comité coordinador de la Red Perú Jubileo (sobre la deuda externa), y el comité técnico de la Campaña Peruana frente al ALCA y el TLC.

Laura Trelles López: investigadora de **desco**, estudiante de Sociología de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente viene desarrollando investigaciones sobre movimientos sociales y pobreza y cultura urbana. Ha apoyado consultorías sobre diversos temas.

Eduardo Toche Medrano: investigador de **desco**, profesor de la Maestría de Historia en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ha sido investigador de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, becario de CLACSO (investigación en curso «Fuerza Armada y Democracia»), analista político, autor de artículos y ensayos sobre la coyuntura política peruana.

Cynthia Zavalla Puccio: investigadora de **desco**, economista de la Pontificia Universidad Católica del Perú con estudios de maestría en Administración de Empresas en la Universidad del Pacífico. Sus investigaciones actuales giran en torno a temas de política fiscal y tributaria. Ejerce la docencia de Economía en la Pontificia Universidad Católica del Perú.