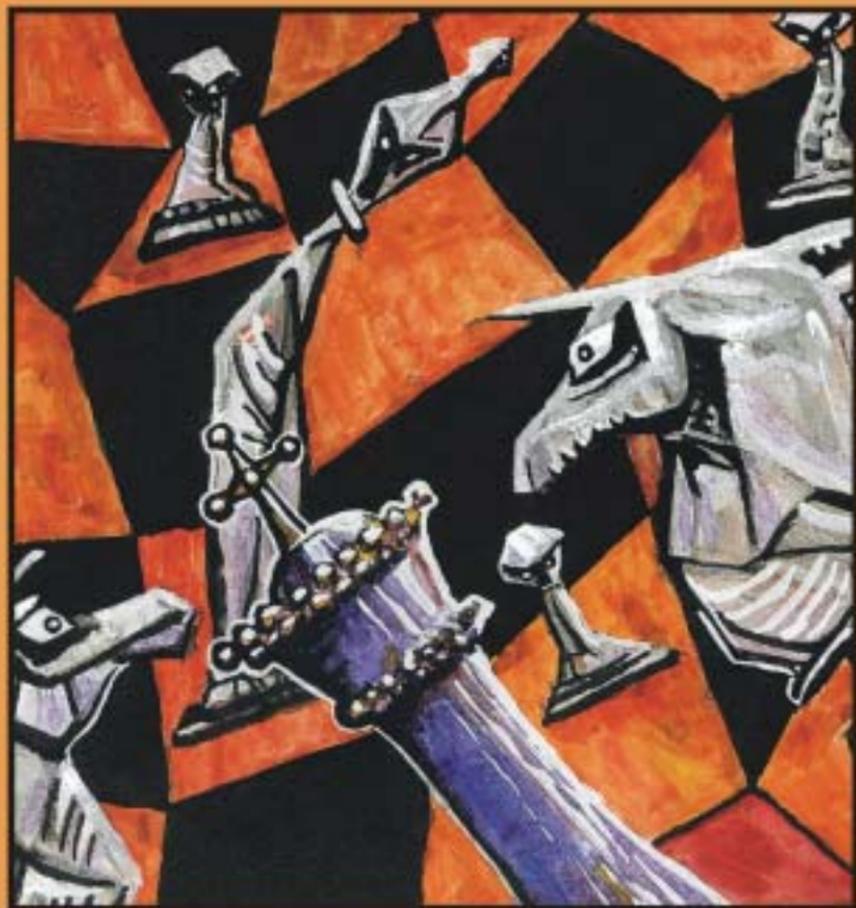


# Perú Hoy

Un país en jaque:  
la gobernabilidad en cuestión



**47** desco  
años  
1963 - 2010

*Un país en jaque:  
la gobernabilidad en cuestión*

# Perú Hoy

Un país en jaque:  
la gobernabilidad en cuestión

*Santiago Pedraglio*

*Carlos Reyna*

*Rosa Pizarro*

*Ingrid Saito*

*Laura trelles*

*Ulises Humala*

*Cynthia Zavalla*

*Julio Gamero*

*Raúl Mauro*

**Código 12821**

Perú Hoy. Un país en jaque: la gobernabilidad en cuestión. —

Lima: DESCO, 2005.

254 p.

Democracia / Empleo / TLC / Economía / Objetivos del  
Milenio / Políticas Públicas

© **desco**

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo

León de la Fuente 110. Lima 17 ☎ (511) 613-8300

[www.desco.org.pe](http://www.desco.org.pe)

Agosto de 2005

Tirada: 750 ejemplares. Primera edición

Carátula y dibujos interiores: José Barreda

Corrección de estilo: Juan José Beteta

Diagramación: Juan Carlos García M. ☎ 226-1568

ISBN: 9972-670-55-4

Hecho el depósito legal 2005-5599 en la Biblioteca Nacional del Perú

Impresión: ali arte gráfico publicaciones srl.

Américo Vespucio 110 Covima, La Molina ☎ 349-6636

## Contenido

PRESENTACIÓN	9
CUATRO AÑOS DE GOBIERNO EN DEMOCRACIA <i>Por más derechos y una mejor representación</i> Santiago Pedraglio	13
VOLÁTIL BOLIVIA <i>Lecciones para la democracia en el Perú</i> Carlos Reyna Izaguirre	35
EL AGITADO Y FRAGMENTADO ESCENARIO SOCIAL Rosa Pizarro / Ingrid Saito / Laura Trelles	65
TLC PERÚ-ESTADOS UNIDOS Ulises Humala	153
¿COMPETITIVIDAD SIN EXCLUSIÓN?: <i>el empleo en la encrucijada</i> Julio Gamero / Cynthia Zavalla	187
POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL PERÚ Y LOS ODM: <i>una necesaria convergencia</i> Raúl Mauro	231

## ***Presentación***

*Resta un año para el término del gobierno de Toledo. La transición democrática post Fujimori viene siendo azarosa, como se preveía para un gobierno que nació sin el respaldo de un partido político bien constituido, organizado y con ideario. Mientras las protestas sociales continúan —y ese será el signo de todo el periodo— la mafia organizada durante el fujimorismo ha hecho más visible su accionar público, buscando la impunidad de sus actos. La macroeconomía, por otro lado, continúa viento en popa junto con una incipiente mejora en el empleo adecuado, que aún dista de revertir el déficit social generado durante la hiperinflación de García y el ajuste estructural de Fujimori.*

*Durante el año transcurrido, la consolidación del buen desempeño en la macroeconomía ha permitido poner en evidencia la desconexión entre ésta y la economía de los hogares. De igual modo, no obstante que los recursos hacia la política social se mantienen e incluso han aumentado, la pobreza se resiste a bajar del 50%. ¿Cuándo se desconectó el bienestar de los peruanos de los buenos resultados en la macroeconomía?*

*La respuesta apunta al ajuste estructural implementado en la primera mitad de los 90. La secuela del mismo, si bien se concentró*

*inicialmente en la esfera económica, ha tenido profundas repercusiones más allá de ella. Los cambios institucionales acabaron liquidando el contrato social bosquejado durante la sustitución de importaciones, pero no culminaron en uno nuevo que supusiera un mínimo entendimiento entre los actores sociales. En ese sentido, el intento de reordenamiento de la política y de la sociedad desde la economía ha quedado trunco.*

*Desde la política económica no se ha hecho el viraje necesario para restablecer la conexión entre la esfera económica y la social, por ejemplo. Nadie duda, hoy, que la mejor política social para la superación de la pobreza es una buena política económica, una que propicie la inversión productiva y que genere las condiciones para mayor y mejor empleo. La política social, en ese contexto, hará lo suyo: fortalecerá las capacidades del capital humano aumentando su empleabilidad, pero nunca será un sustituto cercano de la política económica como principal responsable de la generación de empleos.*

*La conexión necesita de procesos políticos que la alienten. La ausencia de una representación política organizada y con participación en los espacios en que se toman decisiones, dificulta la vinculación de la sociedad con la economía. Sin embargo, la sociedad no espera, actúa y se pronuncia. La cantidad de conflictos sociales, dispersos y puntuales, es una prueba de ello.*

*La gobernabilidad de la nación se encuentra, pues, en innegable tensión y cuestión. Hasta hoy, la precaria institucionalidad política ha logrado sortear las presiones sociales, el embate en pro de la vacancia presidencial y el accionar más visible de la mafia. Pero, ¿cuánto más podrá resistir nuestro Estado? Si bien es necesaria la reforma del Estado, lo cual no significa achicarlo más sino, por el contrario, que sea más eficiente y eficaz, es de mayor y más urgente necesidad la reforma de la economía.*

*Reformar la economía no significa volver hacia atrás sino repensar la necesaria articulación de la macroeconomía con el bienestar de los hogares, que la política económica, junto con conseguir buenos resultados en el PBI, la inflación y las exportaciones, facilite la generación de un mejor empleo, de mayores salarios y menor pobreza.*

*Casualmente los textos que integran el presente número del Perú Hoy pretenden, desde un enfoque multidisciplinario, dar cuenta de lo que viene significando la profundización de esa desconexión y los riesgos que supone para la gobernabilidad de la nación.*

*Santiago Pedraglio inicia la reflexión haciendo un balance de los cuatro años de gobierno del Presidente Toledo en el marco de una evaluación del régimen político, de la necesidad de profundizar la democracia y de la búsqueda de una mejor representación ciudadana en las diferentes esferas del poder. Carlos Reyna analiza, a partir de los sucesos políticos acontecidos en nuestros vecinos, Ecuador y Bolivia, las lecciones a aprender de tales experiencias y sus posibles efectos sobre la política nacional.*

*Rosa Pizarro, Ingrid Saito y Laura Trelles, dan cuenta del agitado pero fragmentado conflicto social, destacando que la movilización y confrontación actuales, más que elementos desestabilizadores de la democracia han devenido, ante la ausencia de una clara representación política, en estrategias de incidencia sobre las políticas públicas.*

*Ulises Humala, por su parte, hace una presentación ordenada de los avances en la negociación del tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos —con anterioridad a la ronda de Miami (julio de 2005)— y compendia los posibles impactos de dicho tratado sobre el agro, la salud y el empleo de los peruanos. Julio Gamero y Cynthia Zavalla se cuestionan sobre la viabilidad del modelo en curso para generar el suficiente empleo adecuado, mas aún cuando desde la eco-*

*nomía se viene insistiendo en reducir los costos del trabajo como un medio en el logro de competitividad y, a la vez, en la “formalización” del empleo. Finalmente, Raúl Mauro plantea la necesidad de que las políticas públicas converjan entre ellas, enfatizando las divergencias existentes entre la política económica y la política social y como ello estaría afectando el cumplimiento de los objetivos del milenio (ODM).*

Lima, julio de 2005.

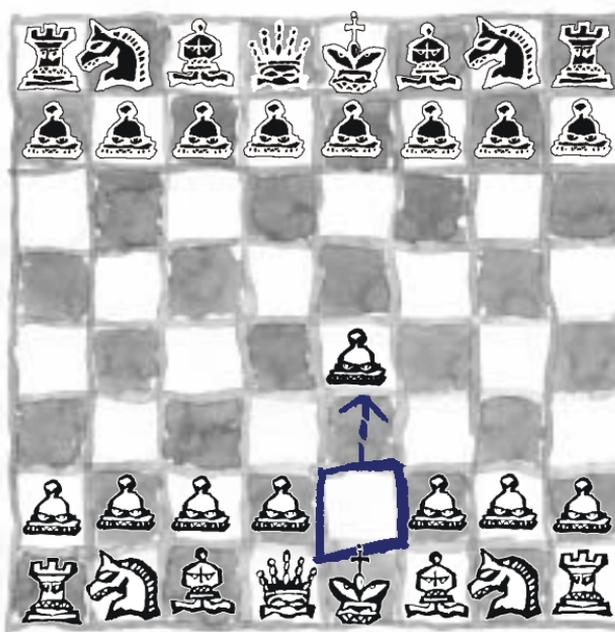
---

Cuatro años de gobierno en democracia  
*Por más derechos y una mejor representación*

---

*Santiago Pedraglio*

---



EL PRINCIPAL RASGO de estos últimos cuatro años de vida política es que los partidos, sus dirigentes y principales representantes, han carecido, una vez más, de proyectos para renovarse y, mas aún, de la decisión necesaria para emprender esa eventual renovación. Se trata de un déficit general que compromete a todos los sectores políticos organizados, de derecha, centro e izquierda. Así pues, tal parece que los diez años de fujimorismo no han significado aprendizaje alguno para estas organizaciones, que continúan actuando como si la concentración del poder, la corrupción sistémica, el rompimiento de las instituciones, el uso de los sistemas de inteligencia con fines privados y la militarización de la seguridad interna, entre otras gracias del régimen anterior, hubieran sido un simple accidente<sup>1</sup>.

El bloque antidictatorial tuvo un rápido final. Se inició de manera desordenada, sin rumbo claro, y su última etapa fue

---

<sup>1</sup> Cabe recordar la etapa inaugurada por el golpe militar de 1968 alentado por la crisis de los partidos "tradicionales" y del régimen democrático, la posterior desaparición práctica de dichos partidos durante cerca de una década y su resurrección en las elecciones generales de 1980 sin una recomposición seria, a pesar de la instauración de una nueva Carta Política en 1979.

semejante. Durante los últimos meses del fujimorismo fue alentado por acciones populares en la calle —lava la bandera, marcha de los cuatro suyos— y por las denuncias de corrupción, sobre todo aquellas grabadas y después presentadas por la televisión. Cada partido alistó su propia trinchera y enfrentó las elecciones generales de 2001. En ningún momento el bloque antidictatorial se constituyó como alternativa de gobierno, o como base para la creación de un sistema político más integrador e incluyente.

Con la rápida disolución del bloque antifujimorista se agotó también el afán democratizador, sobre todo después de elegido el nuevo gobierno de Alejandro Toledo. Si bien se mantuvo el respeto a las libertades civiles y políticas básicas, la voluntad de transformar el Estado, de acercarlo a la población en general se fue diluyendo con prontitud. Si se repasan las iniciativas políticas principales que hubieran permitido una democratización del Estado con el impulso de los partidos políticos, se comprueba que la voluntad fue escasa y que inmediatamente, incluso después de adoptada una decisión, surgieron temores y desconfianzas por la posibilidad de que la situación escape de las manos. La descentralización es un ejemplo de ello: todos los partidos manifestaron su acuerdo; el Congreso tomó la iniciativa en determinadas circunstancias y adoptó una posición de fuerza ante las dudas del Ejecutivo. Sin embargo, ese impulso inicial ha ido declinando y hoy, en la práctica, ninguna fuerza política la sostiene.

Algo semejante se puede afirmar de la actitud de los partidos frente al Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), y ante las iniciativas nacidas del Acuerdo Nacional. O, incluso, la actitud desidiosa ante los importantes esfuerzos de las mesas de lucha contra la pobreza o algunos más parciales, pero no menos significativos, como las mesas

de diálogo en la minería. La incomodidad de los partidos ante el Informe Final de la CVR fue general, en clara manifestación de su escasa voluntad para reconocer errores y comprometerse, en primer lugar, a evitar que se repita una situación semejante a la denunciada por la CVR; y, en segundo lugar, a buscar que, de presentarse, el Estado no utilice las políticas equivocadas aplicadas durante las décadas del conflicto armado interno.

La falta de proyecto y de voluntad política en relación con los objetivos democráticos de recomposición del Estado, propios de cualquier régimen constituido a continuación de un gobierno autoritario y corrupto —como el de Alberto Fujimori—, se expresó también en la incapacidad para reformar la Constitución de 1993. Al respecto, no sólo surgieron distintas posiciones entre los partidos representados en el Congreso sino que hubo temor a modificar las reglas fijadas a partir del autogolpe de 1992. Incluso la posición del APRA —regresar a la Constitución de 1979—, formalmente radical, se diluyó y no sirvió para liderar un ajuste, al menos parcial, de aspectos que comprometen al régimen democrático como las excesivas atribuciones otorgadas al presidente de la república y el papel del Estado en la economía, accesorio y restringido en grado extremo<sup>2</sup>.

Igual que en 1980 al retornar a la democracia, en el 2000, luego de la caída de Fujimori, no pasaron muchos meses para que se organizara una nueva fuerza antisistema, en este caso el movimiento autodenominado etnocacerista, y que los remanentes de Sendero Luminoso intentasen reorganizarse.

---

<sup>2</sup> En el caso del petróleo, por ejemplo, esta situación llega al absurdo: según la Carta vigente, el Estado no puede hacer que su empresa petrolera se capitalice explotando directamente los recursos; debe limitarse a su refinación y restringida distribución.

Entre los peruanos, sobre todo de los sectores medios bajos y populares organizados (como el magisterio y los frentes de defensa regionales), se ha establecido el convencimiento de que tienen que pelear solos por sus reivindicaciones, sin necesariamente recurrir a intermediarios políticos nacionales. Encuentran que sus representantes más funcionales y eficientes son de carácter sectorial, local o de grupo; es decir, sus dirigentes más próximos. Tal tendencia —creciente— está acompañada de una conciencia de mayores derechos, mientras que el bloqueo de calles o carreteras se convierte en la mejor estrategia para conseguir un canal de negociación con el gobierno central. No siempre esta modalidad es, o se presenta como la más conveniente, aunque sí resulta la opción más viable para los amplios sectores débilmente representados por los principales partidos políticos.

No obstante este conjunto de dificultades y carencias, las posibilidades de los partidos y las fuerzas sociales de producir cambios importantes en la política económica y en la reforma del Estado son también grandes. La economía, vista en su conjunto, pasa por un buen momento, y la gran mayoría de la población no está a la expectativa de grandes cambios. Sí quiere mayores ingresos, un Estado más eficiente y a la mano y gobernantes honestos que den muestras de preocupación por el país. Es cierto que para esto se requiere no sólo de decisión política sino del agrupamiento de un bloque de fuerzas con capacidad para sostener un programa de reformas.

## **1. La primacía de un discurso (“el que parte y reparte se lleva la mejor parte”)**

Desde 1990, e incluso unos años antes, se impone un discurso que califica a los actores sociales, económicos y políticos de una

manera diferente a la acostumbrada hasta entonces. Se populariza un nuevo discurso que provoca la reasignación del significado de las políticas económicas y de los intereses de los sectores sociales en juego instalándose, como parte del lenguaje de especialistas y de la estructura mediática, conceptos como populismo, papel subsidiario del Estado, mercantilistas, fin de las utopías, globalización a cualquier precio (el “sí o sí” del presidente Toledo ante el TLC con los Estados Unidos es simbólico), pronta desaparición del Estado nacional, entre otros tantos.

El concepto líder es, sin embargo, el de “populismo” porque divide el escenario entre los presuntos renovadores y los supuestos conservadores de todo tipo. Es así como las acusaciones de ‘populismo’ se convierten en una satanización: todo aquél que pretende redistribuir los ingresos o utilizar los recursos del Estado en beneficio de sectores pobres de la población —más allá de los programas de alivio a la pobreza, que normalmente son percibidos, al igual que los gastos en educación, como barriles sin fondo de escasa o nula utilidad—, recibe tal calificativo, sinónimo de demagogia y despilfarro.

La presión tiene como propósito que los ingresos obtenidos por el Estado se orienten, de manera creciente, a otorgar seguridad a la macroeconomía o a aspectos del manejo político y económico sin distinción de “privilegios”, entre los pobres y los adinerados. Éste es el origen del pedido de que se cumpla religiosamente con el pago de la deuda externa o que los ingresos estatales se dirijan a garantizar la seguridad, o a otros rubros que benefician “a todos por igual”: carreteras u otros, vinculados a la infraestructura. Los gastos en educación y salud son considerados necesarios pero solamente hasta un nivel básico.

## **2. El respeto a los derechos políticos del juego democrático**

Durante estos últimos cuatro años, el gobierno de Alejandro Toledo ha dado muestras de respetar libertades civiles y políticas fundamentales para un régimen democrático.

El Ejecutivo, por ejemplo, al margen de una u otra intención de entrometerse en los medios de comunicación, ha respetado la libertad de prensa. La modificación de la actitud del gobierno central en relación con los medios, en comparación con el periodo de Fujimori, es sustantiva. Es más: la principal oposición del gobierno de Toledo proviene justamente de los medios, sobre todo de prensa escrita y algunos programas de televisión. Los políticos opositores se han mantenido en una segunda línea de fuego y en circunstancias en las que crecían las voces en pro de la vacancia presidencial, la mayoría de los partidos con representación en el Parlamento —si no todos— cerraron filas detrás del cumplimiento del mandato presidencial en su totalidad.

Por otro lado, el uso de la represión ante la infinidad de movilizaciones urbanas y rurales ha sido limitado. La situación más lamentable tuvo lugar en Puno, cuando una revuelta urbano-estudiantil terminó en un grave enfrentamiento con destacamentos de las fuerzas armadas que causaron la muerte de manifestantes. En general, si bien los titulares del Ministerio del Interior pueden haber sido particularmente rudos en sus declaraciones contra las movilizaciones y los bloqueos de caminos, sin embargo, se han mantenido cautos en el uso de la represión.

El Parlamento ha tenido amplias libertades para actuar, normar e incluso oponerse al gobierno. El Ejecutivo nunca tuvo mayoría absoluta y con su aliado, el Frente Independiente Moralizador, pasaba ajustadamente los 50 votos. Las organi-

zaciones opositoras dirigieron, desde un comienzo, la Comisión de Fiscalización —la más política, por la naturaleza de los casos que debe atender— e, incluso, ejerce la propia presidencia del Congreso, durante el periodo 2004-2005, a través del congresista Ántero Flores Aráoz.

La relación entre el Ejecutivo y el sistema de administración de justicia, en particular con el Poder Judicial, ha tenido momentos de tensión a causa de declaraciones críticas del presidente de la república y respuestas de la misma intensidad por parte de los presidentes de la Corte Suprema. Pero si el Poder Judicial ha funcionado mediocrementemente y con pasmosa lentitud en los casos de corrupción, por ejemplo, esto no se debe a una injerencia del Ejecutivo sino a actitudes estrictamente propias e institucionales.

El Ejecutivo obstaculizó, por el contrario, el trabajo de los procuradores anticorrupción y fue complaciente en la lucha contra la corrupción, lo que se convirtió en uno de sus grandes puntos en contra frente a la opinión pública.

### **3. El crecimiento económico no resuelve ni permite avizorar el fin de la exclusión social**

El fujimorismo dejó pendiente una amplia agenda que no se reducía al respeto de derechos democráticos individuales o de carácter institucional. Un primer desafío, a la caída del régimen, era lograr el crecimiento de la economía y, al mismo tiempo, que tal crecimiento beneficiara a un número creciente de peruanos, en un porcentaje cada vez mayor.

Durante estos últimos cuatro años, el crecimiento de la economía peruana ha oscilado entre el 4% y el 5% del producto bruto interno. Un hecho inédito en las últimas décadas de la vida del país. Este año 2005 se prevé un aumento equivalente

e, incluso, algo mayor. Las cifras macroeconómicas están prácticamente todas en azul. Sin embargo, la distribución de los ingresos nacionales y la capacidad de consumo de los sectores más pobres prácticamente no se han modificado, a pesar de algunos aumentos de sueldos en el sector público (magisterio, entre otros), del crecimiento de algunas regiones (sobre todo de la costa norte), de los buenos precios de los minerales, y del incremento de la inversión privada. Esto significa una desilusión para los peruanos más pobres sobre todo frente a sus expectativas de aumentar sus ingresos en democracia.

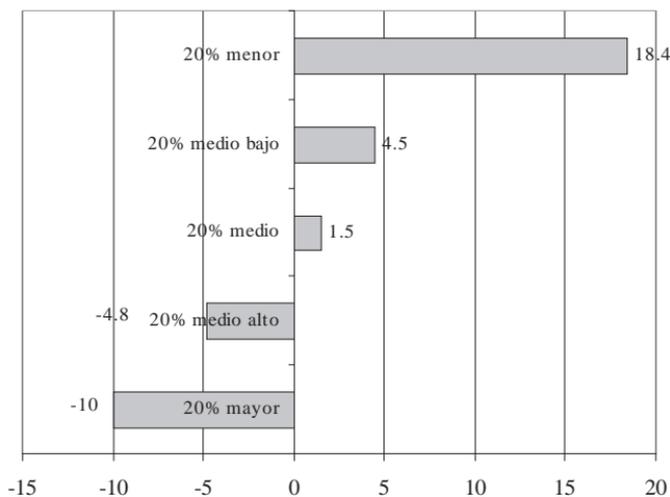
En junio de 2005, Apoyo Consultoría llegó a la conclusión de que, a pesar de que entre 2001 y 2003 aumentó la capacidad de consumo del 40% de la población más pobre del país, el porcentaje de pobres (54,7%) no se modificó (ver recuadro, Gráficos 1 y 2). Como se puede advertir, el 20% más pobre aumentó su gasto per capita durante esos mismos años en 18,4%. No obstante, como la misma empresa Apoyo señala, ese sector debería ver crecer su consumo en un 215% para superar la línea de pobreza.

### **Sostenibilidad social**

Entre 2001 y 2003 aumentó la capacidad de consumo del 40% de la población más pobre del país, pero el porcentaje de pobres (54,7%) no varió.

### Gráfico 1

**Perú: crecimiento del gasto per cápita según niveles de gasto**  
 (4to. trimestre 2003, var. % respecto del mismo periodo del 2001)  
 (en porcentajes)

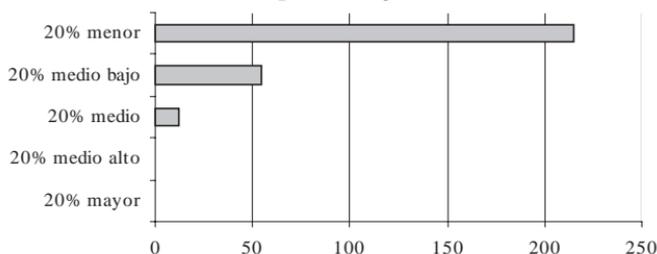


Fuente: ENAHO, APOYO Consultoría.

Elaboración: SAE, Servicio de Apoyo Empresarial. Lima, junio 2005.

### Gráfico 2

**Perú: crecimiento necesario del gasto per cápita para eliminar la pobreza según niveles de gasto**  
 (var. % respecto al 4to. trimestre del 2003)  
 (en porcentajes)

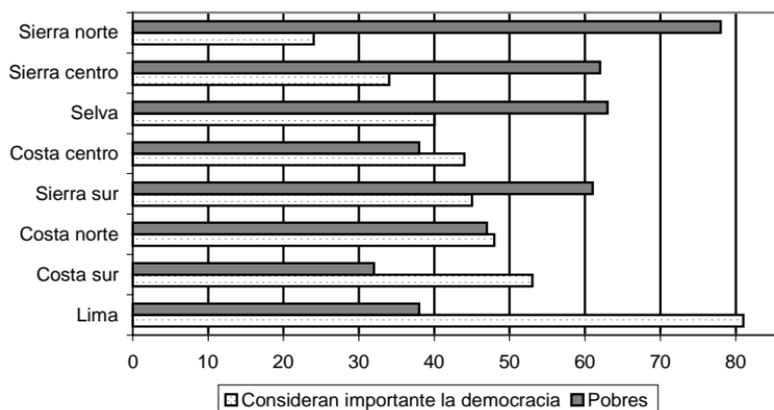


Fuente: ENAHO, APOYO Consultoría.

Elaboración: SAE, Servicio de Apoyo Empresarial. Lima, junio 2005.

El Gráfico 3, también elaborado por Apoyo Consultoría, muestra la relación entre la valoración de la democracia y la pobreza. En Lima, donde la pobreza es menor porcentualmente que en el resto de país (excepto en la costa sur), la valoración es bastante más alta que en la selva, la sierra central y la sierra norte, regiones donde el porcentaje de pobres es bastante mayor.

**Gráfico 3**  
**Perú 2003: Valoración de la democracia y la pobreza**  
(en porcentajes)



El abismo entre la macroeconomía y los ingresos de cerca de la mitad de la población del país, así como el divorcio entre un régimen que habla de derechos y la precaria situación en la que viven millones de peruanos, convierte inevitablemente a la democracia en un sistema inestable. Si a esto se suma que el crecimiento de la economía no ha estado acompañado de un impulso de la recaudación tributaria, es evidente que los límites del Estado para redistribuir son sumamente firmes (la recaudación representa actualmente sólo el 13,6% del PBI y el mismo MEF prevé que en 2007 llegue a un escaso 13,7%).

La ideología del antipopulismo juega en contra de los esfuerzos por redistribuir mejor, convirtiendo cada aumento salarial de los trabajadores públicos, o los esfuerzos por implantar las regalías, o modificar los contratos mineros, en presuntas manifestaciones de una política demagógica y concesiva con quienes demandan la obtención de beneficios mínimos del crecimiento económico.

En el contexto de un balance de la aplicación de las políticas liberales en América Latina, John Williamson, uno de los promotores del Consenso de Washington, considera que sería incorrecto “creer que la única tarea [...] es completar las reformas de primera generación”<sup>3</sup> y que, más bien, la nueva agenda tendría que incluir la mejor distribución del ingreso: “Hay dos mecanismos por los cuales los pobres se pueden volver menos pobres. Uno es el incremento en el tamaño del pastel de la economía del cual todos en la sociedad extraemos nuestro ingreso. El otro es la redistribución de una tajada específica del pastel, de tal manera que los ricos tomen una porción pequeña y los pobres tomen una porción mayor”<sup>4</sup>. Agrega que “un país en el cual el pobre recibe una porción muy pequeña del ingreso puede reducir significativamente la pobreza reasignando sólo una pequeña parte de los ingresos de los ricos [...]. Los impuestos progresivos son los clásicos instrumentos para la redistribución del ingreso. Uno de los aspectos más cuestionables de las reformas de la década pasada en América Latina fue la dirección de la reforma tributaria, que cambió la presión tributaria de los impuestos a la renta (los cuales usualmente son al menos ligeramente progresivos)

---

<sup>3</sup> John Williamson, “Visión general: una agenda para relanzar el crecimiento y las reformas”, en Pedro Pablo Kuczynski y John Williamson (editores), *Después del consenso de Washington*, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, Lima, 2003, p. 34.

<sup>4</sup> Ídem, pp. 37-38.

por los impuestos al consumo (los cuales son al menos ligeramente regresivos)”<sup>5</sup>.

Los principales partidos políticos, puestos a la defensiva por la prédica liberal —muchas veces originada desde fuera de los partidos— y, sobre todo, por las poderosas fuerzas económicas y sociales que la sostienen, no han jugado —salvo excepciones— a favor de mecanismos que beneficien una mejor distribución de los ingresos. Es cierto que la mayoría de ellos ha estado de acuerdo con los aumentos de sueldo a los trabajadores públicos, pero se opusieron a los esfuerzos de introducir algunas importantes reformas al sistema tributario a mediados y a fines de 2003.

#### **4. Sin la decisión necesaria para reformar el Estado**

El cómodo centralismo de los principales partidos políticos y el escondido temor a los desbordes sociales, alientan una visión particularmente conservadora en relación con la reforma del Estado.

El debate sobre tal reforma no tiene que ver principalmente con la privatización, el impulso a las concesiones o la reducción de la burocracia estatal y del consiguiente gasto corriente. Sin duda, estos son ámbitos que necesitan ser integrados a una discusión mayor ligada a cuatro asuntos centrales: la relación del Estado con la economía, el vínculo del Estado central con las regiones, el diseño de una política democrática de seguridad y defensa, y la mayor eficiencia de los poderes y servicios públicos.

El debate sobre el papel del Estado ha seguido beneficiando a quienes consideran que el camino es acelerar el proceso

---

<sup>5</sup> Ídem, p. 39.

de privatización y reducir al mínimo su participación en la economía. Sin pretender desconocer que el mercado es el principal factor de creación de precios y de colocación de la inversión, queda claro que las principales fuerzas políticas se resisten a reconocer la importancia del papel del Estado como regulador de los mercados y, en determinadas circunstancias, como participante directo en la producción, transformación y distribución. No se ha modificado la Constitución de 1993, que restringe radicalmente la actividad empresarial del Estado<sup>6</sup>; se continúa intentando la privatización de servicios públicos como el agua; y se impide que se fortalezcan y modernicen empresas como PETROPERÚ, ahora obligada a comprar petróleo para refinarlo.

El país está a escasos meses de sendos referéndum (octubre de 2005) para viabilizar cinco macrorregiones que comprometen a 16 departamentos. El hecho objetivo es que los principales partidos políticos no están apoyando este proceso. El gobierno mismo, mediante el Ministerio de Economía y Finanzas, ha dado escasas señales de interés por cumplir con la descentralización fiscal, de crearse estas nuevas regiones. Es cierto que la fundamentación que sostiene las propuestas es precaria en algunos casos, pero esto no es razón suficiente para que los partidos, con mayores posibilidades de acceder a la presidencia de la república el año que viene, se sientan incómodos con la posibilidad de que se constituyan poderes regionales fuertes. Lo cierto es que el temor a las macrorregiones no sólo obedece al supuesto peligro de despilfarro de recursos públicos sino, sobre todo, a la posibilidad de que se constituyan

---

<sup>6</sup> Artículo 60: El Estado reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa. Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional.

fuerzas centrífugas sobre las cuales el poder central podría perder el control.

El fantasma de Bolivia o las decisiones de los gobiernos regionales de Cusco y Puno sobre la legalización del cultivo de hoja de coca y la posibilidad de que los movimientos de protesta populares encuentren aliados o intermediarios en esos gobiernos induce a que, de la promoción del proceso de descentralización, los partidos hayan pasado a la cautela y, por último, a la resistencia asolapada.

La reforma de la seguridad área que tantísimos problemas significó durante el gobierno de Fujimori (y, en general, para distintos esfuerzos de democratización del país), ha sido abordada con timidez. El punto central es la conducción de los institutos armados y de los sistemas de inteligencia nacional por el poder civil democráticamente elegido. La Ley Orgánica del Ministerio de Defensa, aprobada durante el primer año del gobierno de Alejandro Toledo, permitió consolidar el papel del ministro del sector e incorporar a los institutos armados como componentes intrínsecos del mismo ministerio.

Sin embargo, este positivo impulso inicial quedó rápidamente frustrado, no sólo por la designación de un ministro de origen castrense sino por la falta de interés y decisión de las fuerzas políticas para diseñar una estrategia de seguridad y defensa a la que se subordinen los institutos armados y policiales. La propia ley del servicio militar voluntario, que representa un avance, podría sufrir modificaciones debido a un proyecto presentado en el Congreso el que abriría resquicios para completar compulsivamente el número previsto de reclutas. Los servicios de inteligencia son manejados de manera aislada por cada uno de los institutos militares y la Central Nacional de Inteligencia prácticamente no existe. Así pues, la labor de inteligencia del Estado se encuentra militarizada y los militares, a su vez, se resisten a que la justicia militar se

incorpore al fuero común, manteniéndose de esta forma el espíritu corporativo.

Ante esta situación, es posible constatar cómo los políticos se comportan, la mayoría de las veces, ante los asuntos de la defensa y la seguridad con los reflejos propios de la mentalidad autoritaria castrense. O, dicho de otro modo, el autoritarismo no es un rasgo exclusivo de la mentalidad militar.

Los poderes públicos —el Legislativo y el Judicial—, siguen impregnados del viejo espíritu patrimonialista. Obtener una curul en el parlamento sigue siendo, por ejemplo, un asunto de práctica adquisición de una nueva propiedad. Los congresistas y los magistrados no han asumido que deben dar cuentas de su labor a la población. En el caso de los primeros, elegidos por el voto popular, el problema resulta más evidente, por lo que causa un rechazo más áspero entre la población. Por otra parte, los jueces y fiscales se siguen sintiendo parte de un poder del Estado, cuando en realidad son parte de un estricto servicio público. La eficiencia de su labor es cuestionada en asuntos tan sensibles e importantes como la lucha anticorrupción y la voluntad de servir de manera eficiente a los ciudadanos.

## **5. El negocio del centro político**

El robustecimiento del centro político se ha convertido en la mejor muestra de la desaparición, o disminución sustantiva, de los perfiles programáticos y de las identidades ideológicas de los partidos. El afán por ubicarse y ser reconocido como parte del centro político es, antes que una estrategia electoral, el reflejo de la inexistencia de proyectos políticos de cambio.

El mensaje es que se trata de mantener las cosas más o menos como están. Se sugiere que es de esperarse que durante el próximo quinquenio se pueda seguir creciendo al 4% o

5% tal como en el gobierno de Alejandro Toledo, para sólo así hacer mejor lo que éste no hizo bien: el manejo de su imagen personal y del entorno familiar y la conducta de algunos integrantes de su partido. Si el candidato Toledo en 1995 afirmaba que había que construir de una manera distinta el segundo piso sobre el primero que había edificado hasta ese momento Fujimori, los candidatos del 2006 anuncian implícitamente que seguirán con el exitoso manejo de la política económica del gobierno actual; es decir, mantendrán el rumbo de la economía y se concentrarán básicamente en manejar mejor el vínculo mediático con la ciudadanía.

Sin una izquierda socialdemócrata fuerte e, incluso, sin una izquierda radical electoralmente consistente, el espectro político del país se desplaza hacia la centroderecha más que hacia el centro político mismo. En este espacio abundan candidatos y la campaña electoral que se avecina se reducirá a la creación de imágenes convincentes. La izquierda socialdemócrata tampoco ha logrado renovar su discurso y menos aún ha podido convencer a importantes sectores de la población de que son una opción electoralmente viable. Esto debilita al conjunto del sistema político no sólo por la uniformidad de las posiciones predominantes hoy por hoy, sino porque se produce un vacío de representación entre un porcentaje muy elevado de peruanos. La debilidad y la falta de interés de los partidos por elaborar políticas nacionales y organizarse en el conjunto del territorio, dejan abierta la posibilidad de que se recompongan, o surjan, corrientes radicales antisistémicas como el etnocacerismo o el mismo y reciclado Sendero Luminoso.

## **6. El protagonismo sin intermediación política**

Los cuatro años del presidente Alejandro Toledo han sido, en gran medida, una continuación de la década anterior en cuan-

to al tipo de representación política. No hay una mejora de la calidad de la representación por parte de los partidos ni un crecimiento de su legitimidad en nuevos sectores sociales o entre la juventud (salvo el APRA que ha efectuado algunos esfuerzos que en el futuro se sabrán si han sido consistentes). Más del 30% de los ciudadanos siguen sin identificarse con ninguna organización política a pesar de que el número de éstas crece conforme se acercan las elecciones. El empequeñecimiento del fujimorismo después de su crisis en el año 2000 sirvió para que los partidos tomaran un cierto aire, recuperaran cierta dosis de credibilidad y conquistaran parcialmente algunas franjas de la población que se habían alineado durante años con el gobierno de Fujimori.

La recuperación del fujimorismo es la mejor prueba de lo endeble y lo limitado de la revitalización de la presencia de los partidos. No puede olvidarse todo lo que se dijo sobre su práctica desaparición durante la década pasada. Esta estela se ha prolongado hasta ahora. Mas aún, cuando ninguno de ellos tiene una propuesta nacional de renovación y cambio. Unos porque consideran que lo que hay está bien y basta con manejar mejor la imagen presidencial y del Ejecutivo y otros porque, queriendo producir un cambio, no encuentran el discurso adecuado que permita convocar y recuperar la legitimidad.

Los partidos —y sobre todo el APRA y Unidad Nacional—, en su afán de capturar votos del caudal fujimorista, han diluido ante la población algunas de sus diferencias políticas centrales frente a las propuestas del corrupto ex gobernante. La frase cotidiana de que todos son lo mismo es la que quizá mejor expresa la sensación de escepticismo.

Las marchas callejeras y los bloqueos de caminos se han convertido, en esta situación de limitada representación política, en los más poderosos instrumentos de crisis del gobierno. Las movilizaciones de Arequipa contra la privatización,

los bloqueos de los transportistas, las marchas de los coccaleros y de los agrarios en general, las arremetidas de algunas regiones contra las empresas mineras, son recurrentes.

La democracia instalada, con toda su precariedad, ha abierto las puertas para que múltiples sectores sociales que no confían en los partidos ni en la eficacia de las instituciones estatales representativas, opten por la confrontación como el mejor mecanismo de lucha y negociación. Desde este punto de vista, estas protestas, acompañadas en algunos casos por actos de violencia, han sido presiones sin intermediación en aras de cuestionar una política económica restrictiva y elitista y una organización estatal alejada de las demandas.

## **7. Sin un poderoso movimiento político, son escasas las posibilidades de cambios sustantivos**

El proceso electoral de 2006 alienta expectativas. Las elecciones vienen siempre con un cierto hálito de esperanza. La macroeconomía será encontrada en buena situación por el nuevo gobernante. Es probable que hasta abril de 2006 no surja ningún temido marginal que le estropee la fiesta a los principales candidatos actualmente en carrera. Pero, incluso en esa deseable situación —porque el remedio de los marginales ha demostrado ser peor—, el régimen político está sentado sobre bases tan precarias que el “marginal” —llámese movimiento social o personaje individual— podría aparecer en cualquier momento.

Sin embargo, a pesar de todas las debilidades y carencias, el futuro gobierno tiene posibilidades de consolidarse si da muestras de voluntad política, aunque ésta sea sólo parcial, para tomar medidas que alienten el mantenimiento del crecimiento, la redistribución de los ingresos nacionales y algunas reformas políticas centrales del Estado, como la descentralización,

la reforma del sistema de seguridad y defensa del país y otras que, en general, hagan del poder central una instancia más “amable” con la población.

Las fuerzas que se oponen al cambio, que separan absolutamente los éxitos de la macroeconomía —y de determinados sectores productivos como los textiles y la agroindustria—, de la política, y quieren que se preserve en lo esencial el esquema fundado en abril de 1992 son, aunque socialmente minoritarias, súmamente poderosas. De ahí que una política de cambios y de consolidación democrática requiera de decisión pero también de la articulación de un bloque social que pueda sostenerla.

---

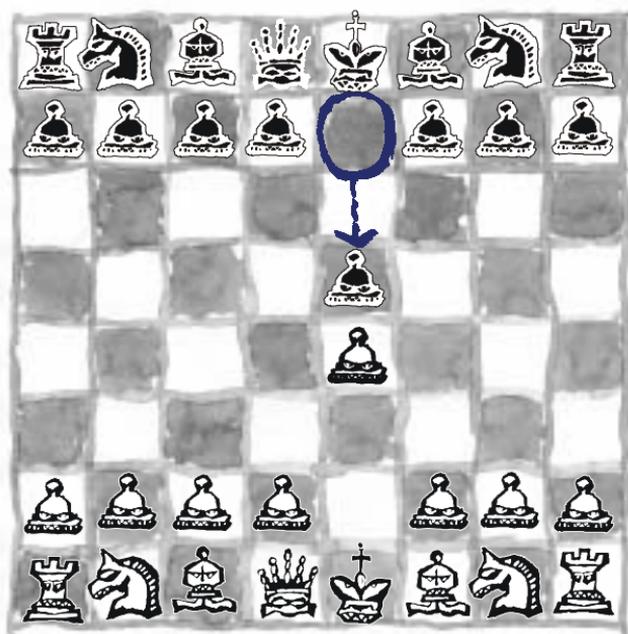
Volátil Bolivia

*Lecciones para la democracia en el Perú*

---

*Carlos Reyna Izaguirre*

---



EN OCTUBRE DEL 2003, en medio de una huelga general, bloqueos de carreteras y manifestaciones de decenas de miles que pedían su renuncia, el presidente boliviano Gonzalo Sánchez de Lozada tuvo que salir en helicóptero de la residencia de gobierno y partir inmediatamente hacia los Estados Unidos. Su caída fue precipitada por la oposición popular a la política de hidrocarburos, oposición que se multiplicó después de las decenas de muertes causadas por la violenta respuesta de las fuerzas del orden. Poco antes de su forzada dimisión, Sánchez de Lozada recibió un mensaje de apoyo de su colega ecuatoriano Lucio Gutiérrez.

Diecinueve meses más tarde, fue Gutiérrez el que tuvo que salir en helicóptero del Palacio de Carondelet, en Quito, mientras miles de jóvenes rodeaban la sede de gobierno y una serie de movimientos ciudadanos tomaban las calles en decenas de puntos. Lo que precipitó su destitución fue la abierta injerencia en la Corte Suprema y el fallo favorable que esta instancia dio a favor de Abdalá Bucaram, otro cuestionado presidente ecuatoriano derrocado por una huelga general en 1997.

Dos meses después de la caída de Gutiérrez, otra vez en Bolivia, Carlos Mesa pronunció su discurso de despedida y salió caminando de la sede presidencial. Aunque no se escapó

ni pidió asilo, es un hecho que tampoco pudo controlar las riendas del Estado boliviano<sup>1</sup>.

Los casos de Bolivia y Ecuador ilustran descarnadamente algo que viene ocurriendo hace varios años: la precariedad de los sistemas políticos democráticos de los países andinos. Algo ocurre en su funcionamiento que los hace inestables. Perú, Colombia y Venezuela parecen menos vulnerables que Bolivia y Ecuador en el corto plazo, pero en los tres las tensiones y las brechas internas son muy acentuadas. Chile parece tener la democracia representativa de menores riesgos en la subregión, pero los niveles de ausentismo son muy altos, especialmente entre los ciudadanos más jóvenes.

Al momento de terminar este ensayo, el Congreso boliviano, que representa precisamente al sistema político puesto en cuestión desde 2003, ha acordado una salida política que se resume en elecciones generales de presidente y parlamentarios para diciembre de 2005, y elecciones para Constituyente y referéndum autonómico para julio de 2006. Esta agenda se aviene más a los reclamos de los movimientos autonómicos que a las demandas de los movimientos sociales, pues estos han demandado que primero haya una asamblea constituyente. Con todo, la mencionada agenda deberá atravesar varios meses de tensión en los que aún pueden haber nuevas jornadas de movilizaciones.

La experiencia de Bolivia, que aún no tiene un desenlace, deja interesantes lecciones y sus vecinos haríamos bien en conocerlas y acompañar a los demócratas bolivianos que luchan por el progreso y la dignidad de su patria, que es también, de muchas maneras, la nuestra.

---

<sup>1</sup> Curiosamente, Carlos Mesa es autor de un libro titulado *Presidentes de Bolivia: entre urnas y fusiles*.

## Hay que mirar algo más que a las encuestas

Refiriéndose a la relación entre votos, democracia y estabilidad política, Robert Dahl señaló que tan importante como medir la cantidad de apoyo que tenía una opción política era analizar la intensidad con la que los ciudadanos se adherían a ella.

Podemos decir que un indicador de la cantidad de apoyo se recoge de las urnas o de las encuestas y se mide en votos o en los trillados “niveles de aprobación”. Un indicador de la intensidad de ese apoyo se manifiesta en las movilizaciones populares y se puede medir con la cantidad de manifestantes o con la cantidad de policías o soldados movilizadas para contenerlos.

Las encuestas pueden mostrar un alto nivel de aprobación relativa para un mandatario y, sin embargo, este señor puede terminar derrocado o fugitivo a los pocos días. Es el caso de Alberto Fujimori, que a mediados del 2000 tenía un 50% de aprobación en las encuestas pero, a la vez, tenía enfrente a una intensa oposición, muy dispuesta a movilizarse. La intensidad de esta oposición fue determinante una vez que aparecieron los vladivideos.

También ha sido el reciente caso de alguien muy distinto, el ex presidente Carlos Mesa. A pocos días de su renuncia, las encuestas le daban más del 40% de aprobación. Pero sus simpatizantes no se adherían a él con la misma intensidad con la que otros se movilizaban por la nacionalización de los hidrocarburos, la asamblea constituyente o las autonomías regionales. Él mismo, quizás por hacer un gesto de firmeza, o quizás influido por tales encuestas, aseguró que de ninguna manera iba a renunciar y renunció apenas 10 días después de hacer tal declaración.

A la inversa, el presidente Toledo se ha pasado los dos últimos años con alrededor de un bajísimo 10% de aprobación

y de un 85% de desaprobación en las encuestas. Y, sin embargo, las posibilidades de que sea derrocado antes de que termine su mandato son bajas. Podríamos llamarla una desaprobación de mediana intensidad. Es muy probable que otros líderes peruanos tengan un nivel de desaprobación más baja pero de mayor intensidad. En efecto, me refiero a Alan García y a Alberto Fujimori.

Una combinación verdaderamente explosiva es cuando se juntan, alrededor de una opción política, tanto un alto nivel de apoyo como un alto nivel de intensidad en ese apoyo. Eso ha ocurrido en Bolivia respecto a la nacionalización de los hidrocarburos.

El referéndum **vinculante** de julio de 2004 sobre la política energética de Bolivia fue convocado a raíz de la intensa movilización popular de octubre de 2003, que culminó con la salida del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada. El referéndum mostró que la abrumadora mayoría del pueblo boliviano quiere la nacionalización del petróleo y del gas. Su experiencia con la privatización de estos recursos ha sido terriblemente funesta y amarga. El 86.6% de los votos válidos se pronunció por la derogación de la ley Sánchez de Lozada. El 92.1% de los votos válidos se manifestó a favor de la recuperación de la propiedad estatal de los hidrocarburos en boca de pozo. Y el 87.3% de esos mismo votos estuvo a favor de “refundar Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, recuperando la propiedad estatal de las acciones de las bolivianas y los bolivianos en las empresas petroleras capitalizadas, de manera que pueda participar en toda la cadena productiva de los hidrocarburos”. Sin duda, números contundentes.

Pero más contundentes aún han sido las movilizaciones populares que volvieron a paralizar Bolivia por tres semanas entre mayo y junio últimos. En ellas han figurado diversas demandas pero la nacionalización de los hidrocarburos está

**Referéndum vinculante sobre la política energética de  
Bolivia  
(julio de 2004)  
Resultados nacionales**

Preguntas	Si	No	Votos Válidos	Votos en Blanco	Votos Nulos	Votos Emitidos
I	1.788.694	275.742	2.064.436	289.914	324.168	2.678.518
II	1.913.642	162.130	2.075.772	260.435	333.924	2.670.131
III	1.793.594	260.610	2.054.204	329.454	286.625	2.670.283
IV	1.055.529	870.772	1.926.301	457.699	286.106	2.670.106
V	1.179.893	731.021	1.910.914	445.435	312.918	2.669.267

Pregunta I: ¿Está Ud. de acuerdo con la abrogación de la Ley de Hidrocarburos N° 1689 promulgada por Gonzalo Sánchez de Lozada?

Pregunta II: ¿Está Ud. de acuerdo con la recuperación de la propiedad de todos los hidrocarburos en boca de pozo para el Estado boliviano?

Pregunta III: ¿Está Ud. de acuerdo con refundar Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, recuperando la propiedad estatal de las acciones de las bolivianas y los bolivianos en las empresas petroleras capitalizadas, de manera que pueda participar en toda la cadena productiva de los hidrocarburos?

Pregunta IV: ¿Está Ud. de acuerdo con la política del presidente Carlos Mesa de utilizar el gas como recurso estratégico para el logro de una salida útil y soberana al Océano Pacífico?

Pregunta V: ¿Está Ud. de acuerdo con que Bolivia exporte gas en el marco de una política nacional que cubra el consumo de gas de las bolivianas y los bolivianos; fomenta la industrialización del gas en territorio nacional; cobre impuesto y/o regalías a las empresas petroleras llegando al 50% del valor de la producción del gas y el petróleo en favor del país; destine los recursos de la exportación e industrialización del gas, principalmente para educación, salud, caminos y empleos?

FUENTE: Corte Nacional Electoral de Bolivia, [www.cne.org.bo](http://www.cne.org.bo)

en todas. Estas movilizaciones han ocurrido en diversas ocasiones en los dos últimos años, dejando en el camino a dos presidentes. Se trata de una opción apoyada por la vasta mayoría y con un altísimo nivel de intensidad.

Frente a tantos votos y tanta movilización, el sistema político boliviano intentó asimilarlas y producir las medidas en el sentido que ellos indicaban, pero con excesiva morosidad y demasiadas mediatizaciones. En la rigidez de tal sistema político frente a su pueblo descansa una de las explicaciones a la crónica crisis e inestabilidad boliviana. La caída de Carlos Mesa es apenas el episodio más reciente de una historia en la que los representantes del pueblo quizás toman en cuenta algunos números de los votos y las encuestas, pero no toman nota de la intensidad que se agita detrás de ellos.

## **Un sistema político rígido y elitista lleva al abismo a sus presidentes**

Carlos Mesa no ha sido un mal presidente en relación a otros que ha tenido Bolivia en estos últimos 23 años de democracia representativa. Ha tenido, por el contrario, tres grandes méritos.

Primero, colocar en su agenda de gobierno las principales demandas del pueblo boliviano, es decir, la nacionalización de los hidrocarburos, la convocatoria a una asamblea constituyente —que tiene que ver con las reivindicaciones indígenas—, y la descentralización —que está vinculada a las demandas de autonomía de las regiones, como Santa Cruz—.

Segundo, logró mantener controlado el uso de la fuerza del Estado frente a las movilizaciones populares. Su gobierno de 19 meses fue corto pero remecido varias veces por las manifestaciones y bloqueos de caminos. Aun así, no hubo un solo muerto por acción de las fuerzas del orden, siendo Bolivia un país donde la violencia represiva ha cobrado víctimas con bastante frecuencia.

Tercero, en una jugada al pie del estribo evitó que su sucesor fuera alguien como el presidente del Senado, que hubiera

polarizado aún más al país. Mesa no ha sido ni es un hombre de partido, pero posee la perspectiva política que le da el haber sido uno de los mejores periodistas bolivianos y haber publicado trabajos sobre la historia de su país.

Sin embargo, una cosa es que el presidente admita y coloque los temas en su agenda y otra que el sistema político los procese y los resuelva. Mesa tenía el sillón presidencial pero el sistema político es mucho más que eso.

A pesar de que el régimen político boliviano es presidencialista, la inexistencia, desde hace décadas, de partidos claramente mayoritarios, hace que el juego político dependa en mucho de las alianzas en el Poder Legislativo. Allí pesaron, en los últimos 20 años, las bancadas del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) de Gonzalo Sánchez de Lozada, del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), de Jaime Paz Zamora, y de Acción Democrática Nacionalista (ADN), de Hugo Bánzer, los tres partidos y los tres líderes que gobernaron Bolivia desde 1985.

Muy recientemente, a partir de las elecciones de 2002, el Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales y una alianza de diversos partidos pequeños, la Nueva Fuerza Republicana (NFR), de Manfred Reyes, alcanzaron algo más del 20% de la votación. La NFR se integró al bloque del MNR, MIR y ADN para compartir responsabilidades bajo el gobierno de Sánchez de Lozada. El MAS se mantuvo en la oposición, que algunos denominan “antisistémica”.

Estos partidos, a su vez, actúan en medio de las presiones de fuerzas sociales como las empresas de hidrocarburos, bajo control extranjero en su casi totalidad, los gremios empresariales, los movimientos descentralistas y, últimamente, autonomistas de las regiones como las del oriente, los movimientos populares como los de indígenas, campesinos coccaleros, y

**Bolivia**  
**Resultados elecciones presidenciales 2002**

PARTIDO	%
CONDEPA	0.4%
UCS	5.5%
NFR	20.9%
MCC	0.6%
AND	3.4%
MIR	16.3%
MAS	20.9%
MIP	6.1%
<b>MNR</b>	<b>22.5%</b>
PS	0.7%
LJ	2.7%
<hr/>	
Total votos válidos	2,778,808
Blancos	130,685
Nulos	84,572
Total votos emitidos	2,994,065

Fuente: Corte Nacional Electoral de Bolivia.

los sindicatos. Una presión externa visiblemente importante es la de los Estados Unidos, a través de su embajada.

Bajo este entramado de fuerzas, el sistema político ha respondido de una manera sumamente rígida a las demandas de los movimientos populares y de los movimientos descentralistas. Una reacción tan rígida y morosa que sencillamente agotó una vez más la paciencia de dichos movimientos y de gran parte de los bolivianos. Veamos algunas muestras de cómo la mayor

parte de estos actores políticos han actuado de manera muy poco empática con su propio pueblo.

La nacionalización de los hidrocarburos<sup>2</sup> reapareció como una poderosa bandera de movilización, precisamente porque la privatización de dichos recursos naturales fue manejada de manera muy poco transparente, altamente discutible en términos legales, y súmamente distante de la opinión de la gente<sup>3</sup>. El caso más provocador fue el de los planes para la exportación del gas boliviano. Pese a que era obvia la gran resistencia del pueblo boliviano a una salida de ese tipo, el gobierno del MNR presidido por Sánchez de Lozada trató de sacar adelante su exportación a través del norte de Chile. Dicho intento se hizo más visible a mediados de 2003, pese a que el gobierno ya había sido remecido y debilitado a inicios de año por la reacción popular frente a otra medida polarizante: un impuesto a los salarios de los trabajadores.

Cuando ocurrieron las movilizaciones populares por lo del gas, en octubre de 2003, el gobierno de Sánchez de Lozada apeló a una represión súmamente violenta, que dejó un saldo de decenas de muertos. Esto causó una multiplicación de la protesta popular, produjo una crisis política y Sánchez de Lozada tuvo que abandonar el puesto y salir del país. Pero lo

---

<sup>2</sup> Nacionalización de los hidrocarburos no significa necesariamente, para sus propulsores, la estatización de los yacimientos, como hacen creer los defensores del esquema actual de privatización a rajatabla. Significa una mayor presencia del interés nacional en su explotación, ya sea mediante un incremento sustantivo de la tributación de las empresas petroleras –que pagan menos que las empresas de otros rubros–, como mediante una efectiva participación nacional en la cadena productiva de los hidrocarburos y un relanzamiento de la empresa estatal especializada Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia.

<sup>3</sup> En abril reciente, el propio Tribunal Constitucional de Bolivia declaró inconstitucionales los contratos de riesgo compartido suscritos con más de 70 empresas petroleras, pues no habían sido aprobados por el Congreso como lo manda la Constitución. Esto planteó el problema legal de qué hacer con los contratos suscritos, asunto aún irresuelto.

que quedó mucho más arraigada que antes en Bolivia fue la idea de que se debían nacionalizar los hidrocarburos.

Las demandas por la descentralización y autonomía desde las regiones bolivianas comenzaron a hacerse visiblemente fuertes alrededor de 1990. Con los sucesivos gobiernos del MIR, ADN y MNR el tema se mantuvo crónicamente en los debates parlamentarios pero no avanzó en forma significativa. Una forma de sacarle la vuelta a esa demanda fue la de dar recursos y establecer mecanismos participativos en los municipios, pero las demandas regionales permanecieron postergadas, hasta que, a inicios de este año, y especialmente en Santa Cruz, la demanda cobró un nivel crítico de intensidad cuando decidieron llevar adelante un referéndum para que la región decida por sí misma sobre su relación con el Estado boliviano.

La cuestión indígena, campesina y cocalera aparece con singular fuerza alrededor del año 2000. Vinculadas a ella, aparecen nuevas organizaciones y movimientos, con liderazgos radicalmente opositores al sistema político vigente, entre ellos el de Evo Morales, quien fue elegido diputado en 1997 con el 70% de los votos de su circunscripción. De estos mismos movimientos surge la demanda de una Asamblea Constituyente para que se reconozca el derecho de la población indígena a tener representación directa en las cámaras legislativas. Pero la poca capacidad de asimilación del sistema político boliviano determinó que las bancadas mayoritarias aprobaran, a comienzos del año 2002, el retiro de la condición de diputado a Evo Morales, señalándolo como responsable de violentos choques que se habían producido entre campesinos y policías en la zona de Sacaba.

Cinco meses más tarde, en las elecciones generales de fines de junio del año 2002, el partido de Evo Morales consiguió no solamente la recuperación de su banca de diputado sino, además, colocarse como una de las fuerzas más importantes

al obtener el segundo lugar en las elecciones presidenciales<sup>4</sup>. De entonces hasta ahora, las demandas campesinas e indígenas y el pedido de una Asamblea Constituyente continuaron hasta su reciente convocatoria por el presidente Mesa en los últimos días de su gobierno.

Se podría seguir enumerando otras expresiones de cómo las demandas y reclamos del pueblo boliviano se van convirtiendo en problemas políticos porque el sistema político no procesa sus respectivas soluciones. La morosidad, por ejemplo, con la que se ha tratado el tema de los juicios de responsabilidad al ex presidente Sánchez de Lozada y otros funcionarios, o altos oficiales de las fuerzas del orden por su responsabilidad en las violentas represiones de octubre de 2003. La misma morosidad, igualmente disfrazada de tecnicismos legales, se advierte en los juicios de responsabilidad a altos funcionarios por su presunta responsabilidad en los cuestionables contratos suscritos con empresas de hidrocarburos.

Lo que ha distinguido al periodo político que comenzó con el abandono del cargo de Gonzalo Sánchez de Lozada y culmina con la renuncia de Carlos Mesa es la confluencia, en un mismo momento, y con los mismos niveles de intensidad, de las tres demandas: nacionalización de los hidrocarburos, Asamblea Constituyente y derechos indígenas y, finalmente, la autonomía de las regiones. Luego del referéndum sobre los hidrocarburos de julio de 2004, la cuestión de su nacionalización ganó la hegemonía y apareció en todas las movilizaciones populares recientes.

Nuevamente, sin embargo, pese a todas las experiencias anteriores, el sistema político volvió a mostrar sus distancias

---

<sup>4</sup> Evo Morales interpuso un recurso ante el Tribunal Constitucional. Éste falló a su favor y ordenó que le devuelvan su curul, lo que sucedió tras largos siete meses y después que Morales ya había recuperado su diputación por el voto popular en las elecciones de junio de 2002.

respecto a las corrientes sociales y nacionales. Las cámaras legislativas aprobaron y alcanzaron al presidente Mesa un proyecto de ley de hidrocarburos, en donde los temas de la nacionalización y la refundación de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia aparecen enunciados en una especie de lírica correspondencia con los resultados del referéndum sobre los hidrocarburos. Sin embargo, en sus disposiciones más concretas, la ley complica significativamente la nacionalización y coloca onerosas cargas sobre la empresa estatal que se supone debía ser relanzada.

La aprobación de este proyecto a mediados de mayo, en el marco de una nueva oleada de intensas movilizaciones campesinas, indígenas, sindicales y vecinales, todas ellas con sus propias reivindicaciones, pero coincidiendo todas en la nacionalización de los hidrocarburos, era como jugar a la ruleta rusa. Sin embargo, los actores del sistema político pretendieron que podían hacer pasar el proyecto, resistir el temporal y derivar la atención hacia otros temas.

El propio presidente Mesa optó por no comprometerse ni con las presiones de las empresas extranjeras y de sus gobiernos y de la propia embajada de los Estados Unidos, por un lado, ni con las presiones de los movimientos populares, por el otro. Devolvió el proyecto al Congreso sin hacer observaciones, limitándose a señalar su discrepancia "conceptual". A su juicio la ley, tal como estaba, llevaba a la división de Bolivia. Era, prácticamente, una invitación a que el Congreso, en uso de sus atribuciones constitucionales, tomara para sí la decisión de promulgar la ley. El Congreso lo hizo y el temporal popular se radicalizó.

El presidente Mesa hizo dos últimos intentos fallidos para salir de la tormenta de movilizaciones y bloqueos. A la vez que entregaba al Congreso la responsabilidad de promulgar la ley, hizo, primero, una convocatoria para tratar los temas

más agudos —hidrocarburos, referéndum autonómico, asamblea constituyente y elección de prefectos— con las principales fuerzas políticas y sociales del país. Esta convocatoria fracasó, pues fue rechazada casi por todo el abanico de convocados, incluido el Congreso. Y segundo, inmediatamente después del fracaso de esta invitación, convocó a elecciones a la Asamblea Constituyente y a Referéndum Autonómico para la misma fecha, en el mes de octubre. Una especie de tardía rama de olivo, tendida hacia los movimientos campesinos e indígenas de un lado, y a los autonomistas radicales de las regiones como Santa Cruz. Olivo tardío pues su propio ministro de Economía, muy vinculado a los empresarios cruceños, renunció en señal de disconformidad, pues los autonomistas de Santa Cruz hacen cuestión de estado respecto a que el referéndum debería ir primero que la Constituyente.

A esas alturas, en la tercera semana de mayo, en un afán de mediación entre tanta fuerza beligerante y polarizada y el presidente cada vez más solitario y dubitativo, la Iglesia Católica hizo una ronda de consultas sobre la salida política para la aguda crisis. El resultado fue demoledor: la coincidencia más saltante señalaba que Mesa ya no podía con el país y debía irse. La Paz y la mayoría de las ciudades estaban paralizadas y las principales vías bloqueadas. Los dirigentes empresariales y los dirigentes autonomistas de Santa Cruz, desde la derecha, y los dirigentes sindicales y vecinales de La Paz y El Alto, desde la izquierda, expresaban públicamente un único punto en común: Mesa debía renunciar.

Así, envuelto en sus propias decisiones, como la de no reprimir a sangre y fuego, o en sus indecisiones, como en el caso de la ley de hidrocarburos, Mesa terminó pagando con su renuncia el precio de la rigidez de un sistema político que — como el boliviano—, termina siendo uno de los principales factores subversivos. Su esclerótica distancia del pueblo termina

llevando al abismo aún a los presidentes de las mejores intenciones. Pero, del lobo un pelo. Mesa le cobró una última factura a los partidos que controlan dicho sistema. Manióbró para que su sucesor no fuera ni el presidente del senado ni el presidente de los diputados. En eso, coincidía con la masa de mineros y campesinos que tenían rodeado al Congreso. A ellos les debe la presidencia de la república el actual mandatario de Bolivia. Otra sería la historia de nuestros andes si las coincidencias entre el pueblo y sus presidentes fueran menos fugaces y de última hora.

## **El abuso de los consensos lleva a la quiebra de lealtades**

Bajo el concepto de democracia consociativa se formuló hace algunas décadas el planteamiento de que, para sociedades escindidas, podría ser inviable que se siguiera el principio de mayoría y podría funcionar mejor el consenso entre las élites representantes de las distintas corrientes sociales<sup>5</sup>. La reciente historia política de Bolivia muestra los grandes límites de esta propuesta.

La revolución de 1952 fue posible por una alianza, o una coincidencia, entre el Movimiento Nacionalista Revolucionario y la Central Obrera Boliviana, un pacto entendible entre un partido nacionalista de clase media, y las corrientes revolucionarias y sindicalistas de obreros, mineros e intelectuales, y que promovió la nacionalización del estaño, la democratización del país y la reforma agraria. Desde que esta alianza se quebró a inicios de los 60, la política boliviana perdió su centro de gravedad y quedó desestabilizada hasta ahora.

---

<sup>5</sup> Arend Lijphardt, *Democracia en sociedades plurales, una exploración comparativa*, New Haven, Yale University Press, 1977.

Numerosos pactos y acuerdos, ya sean electorales o de gobierno, se han sucedido unos detrás de otros desde inicios de los 60. Pero a la vez se quebraron sucesivamente, sacando a la superficie el hecho de que en su conformación no primaban tanto los intereses nacionales y ni siquiera los de los propios partidos sino diversos particularismos y cálculos de corto plazo.

Las primeras deslealtades son históricas. Ocurrieron dentro de la propia alianza que lideró la revolución. Algunos años después de ella, el partido que asumió el gobierno comenzó a hacerle pagar a los trabajadores el costo de la búsqueda modernización de Bolivia y allí comenzó el progresivo distanciamiento entre el MNR y la Central Obrera Boliviana (COB), que terminó en franca ruptura y choque hacia 1964. Estas tensiones ocurrieron también dentro del propio MNR debido a las pugnas entre sus principales líderes por el puesto de Presidente. Uno de ellos, Víctor Paz Estenssoro, impuso a los demás sus pretensiones de reelección y provocó que los líderes postergados se alejaran del partido. Quizás para prevenir un mayor aislamiento, aquél que en 1964 impuso su reelección, prefirió colocar como su vicepresidente a un general en actividad, René Barrientos, el mismo que agradeció la confianza asestándole un golpe de Estado apenas unos meses después de la elección. Este golpe inauguró un largo periodo donde la deslealtad con el pueblo de Bolivia se convirtió muchas veces en barbarie represiva por parte de los dictadores y en diversos episodios de deslealtad entre los propios generales.

Barrientos gobernó hasta que murió en un accidente de helicóptero en 1969 —en su periodo es que ocurre la captura y ejecución del Che Guevara. Lo sucedieron una serie de gobiernos militares, entre ellos el del nacionalista general Juan José Torres. En 1971, el general Hugo Bánzer, que había sido agregado militar en Washington, se hizo del gobierno luego de un golpe

de Estado que triunfó después del sangriento aplastamiento de la resistencia popular en las calles de La Paz.

El golpe de Bánzer fue sorprendentemente apoyado por el MNR, cuya conducción además ayudó al gobierno militar en sus pretensiones de liquidar a la COB y a los sindicatos mineros. Algo menos sorprendente fue el apoyo de la Confederación de Empresarios Privados, y en particular de los empresarios agroindustriales de Santa Cruz, en cuyas esferas la devoción democrática ya era muy escasa desde esos tiempos. Mas adelante Bánzer prohibió, además de los sindicatos, a los partidos políticos, incluyendo al propio MNR, obligando al exilio a Paz Estenssoro.

Pese a todo, la crónica y cada vez más fuerte resistencia sindical y popular obligó a Bánzer a convocar a elecciones en 1978. Se abrió allí un periodo de sucesivas elecciones y gobiernos militares y civiles hasta que en junio de 1980 ganó la elección una alianza de izquierda conformada básicamente por la fracción del MNR liderada por Hernán Siles Suazo y el MIR. A la vez, un nuevo partido de izquierda, el PS 1, dirigido por el diputado Marcelo Quiroga apareció como una creciente opción política.

Quiroga se había destacado por su desempeño como ministro de Hidrocarburos en el gobierno de Torres y por los juicios políticos que había impulsado contra René Barrientos y Hugo Bánzer. Pero una nueva expresión del respeto militar a los resultados electorales se expresó esta vez en el golpe liderado por una dupla extraordinariamente violenta y corrupta, los generales Luis García Meza y Luis Arce Gómez, que impidieron que el candidato ganador, Siles Zuazo, tomara el gobierno.

El mismo día del golpe, 17 de julio de 1980, un grupo de paramilitares allanaron el local de la COB y asesinó a varios dirigentes políticos y sindicales que estaban reunidos allí. Entre los ejecutados estaba Marcelo Quiroga Santa Cruz, cuyo

cuerpo permanece desaparecido hasta ahora. Unos meses más tarde, otro grupo paramilitar intervino y asesinó en un solo operativo nada menos que a ocho dirigentes nacionales del MIR que participaban de actividades de oposición a la dictadura de García Meza.

Ni la vesania de este dictador pudo aplacar por mucho tiempo la resistencia del pueblo. En 1982 los militares, ante una huelga general de la COB, tuvieron que devolverle a la Unidad Democrática Popular (UDP) el gobierno legítimamente ganado. Tras mucho tiempo, un bloque similar al de la revolución de 1952 tomaba el gobierno. Pero los 80 fueron una década en donde la crisis de la deuda externa, las redobladas presiones para liberalizar los mercados y la economía, y la falta de claridad y experiencia en las artes de la administración del Estado hicieron naufragar a varios gobiernos de centroizquierda en América Latina que terminaron asfixiados por la hiperinflación. Este también fue el caso de la UDP de Hernán Siles Suazo y Jaime Paz Zamora.

Eso abrió la oportunidad, en 1985, para el triunfo del partido de Bánzer en las ánforas y de Paz Estenssoro en el Congreso. Este último, ya alineado con la ola neoliberal, asumió el gobierno con el apoyo del MIR y abrió un periodo de sucesivos gobiernos electos que ha durado hasta ahora, casi 20 años, algo nuevo en Bolivia. La crónica interrupción de gobiernos civiles electos y la irrupción de dictadores militares parecían haberse superado para darle paso a un periodo de aparente estabilidad democrática. Lo que parece haber pasado, más exactamente, es que las fuerzas sindicales y los movimientos populares quedaron súmamente debilitados, primero por la inflación del periodo de Siles y luego por los drásticos ajustes al salario y al empleo que se aplicaron a partir del gobierno de Paz Estenssoro.

La mayoría de partidos importantes, incluido algunos de izquierda, se adhirieron a este tipo de políticas de ajuste y se alternaron en el poder mediante una serie de sorprendentes pactos. Para algunos enfoques académicos, la aparente estabilidad boliviana mostraba que la llamada democracia consociativa, encarnada en la concertación entre las élites, podía funcionar. Sin embargo, detrás de estos pactos se encontraba una poderosa razón: la persistente fragmentación de la representación política, expresada en varios partidos políticos, ninguno de los cuales puede lograr mayoría, lo cual obliga a la elección del presidente en el Congreso y por lo tanto a la negociación de alianzas en esa instancia.

Así, entre 1985 y 1989, el MIR apoyó y ayudó al MNR a formar gobierno desde el Congreso. Y la Acción Democrática Nacionalista (ADN), fundada por Hugo Bánzer a fines de los 90 para mantener su presencia en un marco electoral, también concertó con el MNR alrededor de sus planes de ajuste. En 1989, las elecciones las ganó Gonzalo Sánchez de Lozada, pero el MIR se alió en el Congreso con la ADN de Bánzer, permitiendo que Paz Zamora asuma la presidencia.

En las elecciones siguientes, en 1993, el MNR sacó partido del desgaste de la alianza ADN-MIR, se alió a nuevas corrientes políticas y puso ahora sí en el gobierno a Sánchez de Lozada. En 1997, Hugo Bánzer de ADN, otrora dictador, se investió de presidente gracias al apoyo del MIR y otras fuerzas partidarias<sup>6</sup>. Y en 2002, nuevamente Sánchez de Lozada del MNR tomó la presidencia, contando esta vez con

---

<sup>6</sup> Unos pocos días después que Bánzer asumió el mando se publicó el libro *Bánzer y el MERCOSUR de la Muerte*, del periodista argentino Martín Sivak que denunció su responsabilidad en el asesinato, por paramilitares, del general Juan José Torres, en Buenos Aires, en 1976. Más adelante, la justicia argentina promovió la extradición del entonces presidente Bánzer por aquél caso y por otros.

el apoyo del MIR en el Congreso, en el marco de un acuerdo denominado Plan Bolivia.

Estos pactos y alianzas resolvían dos necesidades inmediatas del sistema político y de los partidos que lo integran: elegían presidentes y formaban gobiernos, por una parte, y le daban acceso a los partidos a posiciones importantes en el Ejecutivo y Legislativo aun cuando no ganasen en las elecciones. Pero el precio que pagaron, especialmente los partidos que reivindican de alguna manera un legado nacionalista o popular, es que estos pactos han terminado afectando su coherencia, identidad y arraigo social. Eso les coloca un techo en su desarrollo e inclusive en su desempeño electoral, pues todos se sitúan alrededor del 20% de los votos válidos. Este efecto se agudiza por el hecho de que tales pactos o alianzas tienen como eje a la continuidad de los términos generales del modelo económico establecido en 1985, un modelo que no cuenta con las simpatías de los bolivianos.

Por lo tanto, estos pactos, que desde hace 20 años se han denominado sucesivamente Pacto por la Democracia (MNR-MIR-ADN), Acuerdo Patriótico (MIR-ADN), Pacto por la Gobernabilidad — Pacto por el Cambio (MNR-MBL-UCS), Compromiso por Bolivia (ADN-MIR-UCS-CONDEPA) y Plan Bolivia (MNR-MIR-UCS), han resuelto el problema de la “gobernabilidad” —es la frase favorita al momento de concertarlas— al corto plazo. Pero, en la medida en que ello ocurre en la cúpula de un sistema rígido frente a las demandas populares, no hacen más que preparar el camino para que quienes gobiernan hoy sean derrotados mañana, a veces antes de que culminen su mandato.

## **La derecha puede ser más subversiva que la izquierda**

Faltando apenas 15 días para las elecciones de junio de 2002, el moderno y globalizado candidato del MNR, Gonzalo Sánchez de Lozada, que pronto iba a ser ungido como presidente en el Congreso, acudió a un foro organizado por las Fuerzas Armadas Bolivianas para que los candidatos expongan sus planteamientos. Allí, ante los uniformados que lo escuchaban con marcial y solemne expresión, manifestó su solicitud de que las Fuerzas Armadas intervinieran en caso de que los políticos fracasasen en la solución de la crisis económica que afectaba a Bolivia.

Sánchez de Lozada, como se sabe, ya era un protagonista de la democracia boliviana al hacer esta invocación a las Fuerzas Armadas. Empresario minero exitoso, ya había sido sucesivamente diputado, senador, y como ministro de Economía de Paz Estenssoro lideró las medidas de ajuste y liberalización económica en 1986. Fue candidato presidencial y presidente entre 1993 y 1997, e impulsó en ese periodo un plan masivo de privatizaciones. Mantuvo el liderazgo del MNR y volvió en 2002 a ser otra vez candidato. Su vocación política le viene de familia. Su padre fue embajador en Washington y por eso Sánchez de Lozada creció escuchando de democracia y libertades por todas partes. Su propia hija estaba postulando y obtendría una diputación el año 2002. Pero he aquí, en plena campaña electoral de 2002, a un prohombre de la democracia llamando a los militares a reemplazar a los políticos y a burlar la misma constitución que un presidente debe resguardar.

Lo que pasa es que en Bolivia los militares sufragán. Y en ese foro, con ese discurso, el candidato buscaba algunos votos señalándoles a los militares que aquello de la Constitución y el orden democrático es algo que en ciertas condiciones puede ser conversado, para decirlo con términos coloquiales, o

subvertido, para llamarlo técnicamente. El general Alvin Anaya, por entonces comandante de las Fuerzas Armadas, expresó, luego del discurso del candidato, su oposición a los golpes de Estado. Al asumir un mes después la presidencia de la república, Sánchez de Lozada realizó un conjunto de cambios en la conducción de las Fuerzas Armadas, entre ellos el del general Anaya.

Por lo demás, el señor Sánchez de Lozada no estaba inaugurando nada nuevo en la tradición política boliviana. Es ya conocido el apoyo del MNR al golpe de Bánzer en 1971 y su posterior participación en el gobierno del entonces dictador, apoyando activamente sus medidas de disolución de la COB, lo cual expresaba el definitivo desplazamiento de este antiguo partido de centroizquierda hacia la derecha.

En las últimas décadas, la derecha no encontró mejor paladín que el propio Bánzer. El antiguo dictador llenó el vacío de representación derechista y a la vez se recicló como candidato para enfrentar mejor los juicios de varias cortes internacionales por casos de derechos humanos. Para ello fundó la mencionada ADN, participó en el gobierno del MIR del 89 y llegó a ser presidente en 1997. Que la derecha boliviana haya encontrado en Bánzer su símbolo más reciente ilustra cuán sólida puede ser su adhesión a los valores de la democracia.

Después de la defenestración de Sánchez de Lozada, la base social de la derecha, la Confederación de Empresarios Privados, la Federación de Empresarios Privados de Santa Cruz, y los dirigentes autonomistas de Santa Cruz han sido aún más agresivos y radicales en contra del presidente Carlos Mesa que el mismo Evo Morales. La propia manera en que han levantado el tema de la autonomía de Santa Cruz desde enero de 2005 ha sido aún más polarizante y desestabilizadora que cualquier otra demanda social. De hecho, tales gremios y dirigentes estuvieron entre los primeros que pidieron la salida de Mesa del

gobierno<sup>7</sup>, rechazaron la convocatoria a una Asamblea Constituyente e insisten en llevar adelante un referéndum autonómico de marcados tintes secesionistas para agosto. Paradójicamente, Evo Morales se inhibió hasta el final de demandar la renuncia de Mesa, centrando sus discursos en el pedido de priorizar una convocatoria a la Asamblea Constituyente. Y ya bajo el nuevo gobierno transitorio, él y su bancada convinieron en que la Asamblea Constituyente se realice después de las elecciones generales.

Se configura así una situación en la que el régimen democrático resulta menos funcional para la derecha que para la izquierda, y si, como en el caso de Mesa, el primer mandatario se niega a frenar los movimientos sociales mediante las bayonetas o a imponer los intereses de los privilegiados de la misma manera, la derecha puede ser aún más subversiva. Tampoco es nuevo en la historia, si recordamos a España de 1936 o a Chile del 73.

## **La democracia necesita a la izquierda y viceversa**

Alguna vez François Bourricaud dijo que él se sentía de derecha en Europa, donde tenía sentido ser conservador, pero que en América Latina sería de izquierda sin dudar.

Después del fracaso del gobierno de la UDP y del desplazamiento del MIR hacia una posición de centroderecha, el sistema de partidos de Bolivia se quedó prácticamente sin izquierda a lo largo de los 90. Esta ausencia, claro está, ha sido el resultado no solamente de las fallas políticas o de la deserción de los actores de izquierda. Para muchos de estos actores, como Marcelo Quiroga, los ocho dirigentes del MIR, y los centenares

---

<sup>7</sup> Por el contrario, los gremios empresariales bolivianos sostuvieron hasta el final a Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre de 2003.

de militantes de izquierda que cayeron en la resistencia al golpe de Bánzer, su ausencia se debe sencillamente a la violencia de los guardias pretorianos de los grupos de poder. Y también ha sido un importante factor la enorme cantidad de despidos de trabajadores mineros y fabriles en el marco de las políticas de ajuste y de las privatizaciones.

El hecho es que la experiencia boliviana muestra que sin una fuerza política de izquierda que canalice las demandas populares y nacionales, el sistema democrático pierde representatividad social, se sesga hacia la derecha y termina perdiendo estabilidad. Los partidos de izquierda no son, por cierto, la salvación ni la garantía de progreso y desarrollo. Tampoco son un dechado de lucidez y pureza moral. Ninguna fuerza política lo es en ninguna parte. Son seres de este mundo en el que así como hay racionalidad también hay pasiones y ambiciones. Pero si es fiel a su identidad, la izquierda suele promover aquellos componentes indispensables de equidad, derechos sociales, libertades políticas y de cautela del interés social y nacional a los grupos de poder que todo sistema político debe tener.

Bolivia muestra que cuando no hay una izquierda leal a su identidad, el sistema democrático no sólo acaba teniendo una representatividad distorsionada sino que, además, termina dominado por lógicas particularistas, súmamente sensibles a los intereses privados, nativos o extranjeros, y altamente moroso frente a las demandas populares. Esto lo convierte en un sistema muy vulnerable a la degeneración y la inestabilidad. No hace más que acumular las presiones sociales, que luego se desbordan, y darle espacio social a corrientes radicales de uno u otro signo, por una parte, y, por otra, les cede todo el manejo de la gestión pública y los recursos nacionales a los representantes de los grupos de intereses privados, locales o externos. El resultado inevitable es el rechazo y la desconfianza de la

gente frente a un sistema que precisamente prometía ser “el gobierno del pueblo”.

A la inversa, Bolivia también enseña que la izquierda necesita a la democracia. Lo que muestra su historia política pasada y reciente es un desarrollo de diversas corrientes y grupos que pudieron cumplir la primera fase obligada para todo partido izquierdista. Esto es, su vinculación estrecha con los movimientos sociales. Lo que no alcanzaron esas corrientes es la capacidad para trascender —sin abandonarlos— a esos movimientos sociales y proyectarse como partido político de incidencia nacional, con capacidad para conducir el gobierno de Bolivia de manera convincente, y con el arraigo y la organización lo suficientemente extendidos como para formar a las diferentes generaciones que necesita un partido para perdurar.

No pudieron hacer ese tránsito ni el POR trotskista ni otras corrientes radicales. Se los impidió esa serie de remedos de democracia y dictaduras que se turnaron para gobernar de manera excluyente, pero también se los impidió su propio ultraizquierdismo obrerista o guerrillero. El PS 1 de Marcelo Quiroga pudo ir algo más lejos pero fue decapitado por la barbarie represiva. El MIR dejó su identidad en el camino, casi reproduciendo el ciclo del MNR.

Parece imposible que esa segunda fase de desarrollo para la izquierda boliviana pueda hacerse sin el desarrollo de la democracia. Por el contrario, su conversión en partido relevante parece pasar primero por continuar portando los antiguos valores de la equidad y la justicia social, así como su vinculación estrecha con los movimientos populares. En suma: la lucha social. Pero a ello tendría que sumarle el de su lucha por el desarrollo de las instituciones democráticas. La brega específicamente política. No sólo porque allí encontrará los espacios de actividad política en el que progresará como partido y formará los cuadros con el número necesario para su

extensión, permanencia y consolidación, sino, además, porque ese desarrollo es el que posibilitará que cada avance en materia de derechos y de equidad, se convierta en norma y en tradición difíciles de revertir por los gobiernos.

Este es el reto para el MAS, que ha emergido casi fusionado a una estructura sindical campesina y cocalera y cuya denuncia y oposición radical al sistema político vigente, combinada con una participación decidida en los procesos electorales, le ha dado buenos resultados hasta el momento<sup>8</sup>. La pregunta es si podrá culminar el tránsito hacia una organización política partidaria que extienda y consolide su representatividad hacia otros sectores.

## Otras lecciones

La experiencia boliviana deja diversas lecciones adicionales para la democracia en los Andes. Por ejemplo, que lo nacional no ha muerto ni ha perdido sentido en la era de la llamada globalización y que crearlo puede llevar a funestas enajenaciones y profundas escisiones a nuestros países. O que lo internacional pesa cada vez más y, crudamente, para el caso de una Bolivia enclaustrada que hoy puede ver en el gas tanto una oportunidad como un problema, que requerirá de líderes lúcidos, probos y fieles al interés nacional para encararlo. O que Estados Unidos resulta jugando un juego ambiguo que termina siendo negativo para la democracia andina en el tema de la hoja de coca, en el de su unilateral defensa de las empresas

---

<sup>8</sup> El radicalismo de su líder Evo Morales es bastante más medido de lo que le atribuyen sus adversarios. La dirigencia de la COB le reprocha no haber sido más frontal contra Mesa. Pese a una cierta cercanía personal con el líder Felipe Quispe, no comparte el desaforado discurso indigenista del líder aymara. Sin embargo, hay críticas a un manejo excesivamente caudillista del MAS, que se habría expresado en la desconcertante expulsión de otro de sus líderes importantes, Filemón Escobar.

norteamericanas de hidrocarburos y en el de su abierto intervencionismo en la política interna, como en el caso de Bolivia<sup>10</sup>. O, finalmente, que no puede haber democracia fuerte sin partidos fuertes, pero ni estos ni la primera se sostienen sin una ciudadanía activa y extendida. Pero estos puntos pueden ser materia de otros ensayos o de otros autores.

## ¿Adónde vas, Bolivia?

Al momento de terminar este ensayo, las cámaras legislativas del vecino país no habían definido aún el cronograma electoral de los próximos meses; es decir, si primero serán las elecciones generales, la asamblea constituyente o el referéndum autonómico. A ello se suman unas elecciones de prefectos departamentales. Lo más probable es que haya elecciones generales en diciembre y en torno a estas se ordenen los otros procesos. Estas elecciones recompondrán la representación política, pero no es seguro que el sistema político cambie realmente, y esto sí debería ocurrir por los riesgos que enfrenta el país<sup>11</sup>.

Lo primero que está en riesgo es la unidad de Bolivia. En Santa Cruz y otras regiones, como Tarija, se ha pasado de un

---

<sup>9</sup> En los momentos culminantes de las elecciones de 2002, el embajador norteamericano de ese entonces, don Manuel Rocha, se inmiscuyó en la contienda llamando a que no se vote por Evo Morales. Rocha fue cambiado poco después de las elecciones, pero el hecho ilustra cómo determinados funcionarios pueden llegar a perder todas las formas en el cumplimiento de sus misiones.

<sup>10</sup> Para las elecciones generales se han perfilado hasta el momento tres posibles candidatos: Jorge Quiroga, un experto en finanzas, ex militante de ADN, que fuera ministro de Hacienda de Jaime Paz Zamora y luego vicepresidente y presidente reemplazante de Hugo Bánzer; Samuel Doria, empresario del cemento, que fuera ministro de Economía de Jaime Paz Zamora y dirigente del MIR y que el 2003 se apartó para formar su propio partido; y Evo Morales, del MAS. Los tres aparecen prácticamente empatados en las primeras encuestas.

reclamo sensato de descentralización a un radicalismo autonomista que en ciertas corrientes llega a tener un significado francamente secesionista y hasta racista. Esto es especialmente cierto para el caso de Santa Cruz, en donde los líderes autonomistas, que son especialmente radicales en las esferas empresariales, están dispuestos a seguir adelante con su propio referéndum, programado para mediados de agosto, sin participación de las autoridades del organismo electoral nacional (CNE) y por fuera del proceso electoral nacional que ya ha sido convocado para una Asamblea Constituyente y un Referéndum sobre el tema de las autonomías.

¿Hasta dónde están dispuestos a llevar su radicalismo los líderes autonomistas? Varios de ellos han dicho que podrían llegar hasta a la separación de Bolivia. El nivel de polarización que ellos alientan hace temer por un desenlace violento si es que una corriente más dispuesta a una solución política no toma el liderazgo en el oriente boliviano.

Lo segundo que está en riesgo es el régimen democrático. La rigidez del sistema político, la prolongada situación de agitación sin que se llegue a una solución consistente, tiene enormes costos económicos y sociales para amplios sectores. Los propios activistas de los movimientos que salen a marchar se fatigan o se desmoralizan si no hay resultados que valgan la pena. Allí es donde comienza a tomar forma una salida de corte golpista, liderada directamente por un general o encabezado por un civil pero con amplia participación o con el control en manos militares. De hecho, las encuestas muestran alrededor de un 30% de entrevistados que expresan su hastío con la situación y su adhesión a una salida autoritaria.

Una situación de polarización social, política y regional combinada con la fragmentación de la representación política, configura un enorme reto para cualquier solución democrática. Los líderes demócratas del país hermano enfrentan el desafío de

encontrar la salida que una, sino a todos, por lo menos a la amplia mayoría de su pueblo. Cualquiera que ella sea, debería situarse en el terreno de una democracia leal a los intereses nacionales. Y los demócratas peruanos deberíamos alentarlos y apoyarlos pues, parafraseando a Vallejo, si cae Bolivia...

6 de julio de 2005.

## Referencias bibliográficas

### Libros

**Baldivia, José y José Luis Alcázar**, *Bolivia, otra lección para América*, México: ERA, 1973.

**García Montero, Mercedes**, "Bolivia". En Alcántara Manuel y Flavia Freidenberg, *Partidos Políticos en América Latina, vol I, México: FCE – IFE, 2003*.

**Mesa Gisbert, Carlos**, *Presidentes de Bolivia. Entre urnas y fusiles*. La Paz: Gisbert, 1983.

**Sivak, Martín**, *El Asesinato de Juan José Torres: Bánzer y el Mercosur de la Muerte*. Buenos Aires: Ediciones del Pensamiento Nacional, 1997.

### Bases de datos

Centro de Información y Documentación Bolivia, CEDIB, <http://www.cedib.org>

Comisión Andina de Juristas, <http://www.cajpe.org.pe>

Corte Nacional Electoral de Bolivia, <http://www.cne.org.bo>

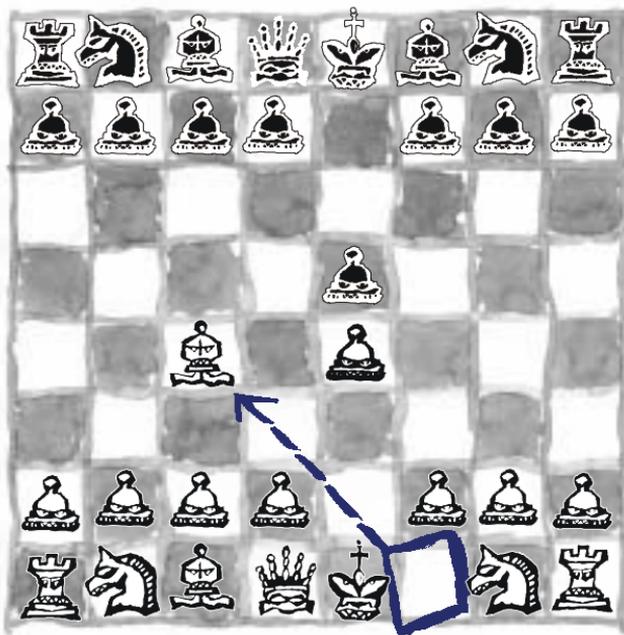
---

# El agitado y fragmentado escenario social<sup>1</sup>

---

*Rosa Pizarro*  
*Ingrid Saito*  
*Laura Trelles*

---



DESDE EL AÑO 2001 en adelante es evidente el paulatino incremento de la cantidad de huelgas, paros, movilizaciones y protestas sociales suscitadas en el país. En efecto, a medida que se acerca el último año de la gestión gubernamental del presidente Alejandro Toledo, es más frecuente el número de protestas, tanto en Lima como en el interior del país, teniendo como protagonistas a distintos actores y sectores sociales (maestros, campesinos, trabajadores judiciales, médicos, obreros, trabajadores despedidos, frentes de defensa, etc.). Incluso, por momentos pareciera que la situación se hace insostenible, cuando en una misma semana coinciden distintas movilizaciones de diversos grupos y en varias regiones. Entonces suele recaer todo el peso de las críticas sobre el Poder Ejecutivo, el cual no resuelve en realidad los problemas, sino que la mayoría de veces negocia o firma acuerdos y actas que luego no está en capacidad de cumplir.

Si bien la movilización y la confrontación se han convertido en una estrategia para incidir de alguna forma sobre las tomas de decisiones, ello no constituye realmente un elemento desestabilizador para la democracia, como desde algunos

---

<sup>1</sup> Agradecemos a Tokihiro Kudó, jefe del Banco de Datos de **desco**, por el suministro y procesamiento de la información incluida en este trabajo.

sectores han querido dar a entender cuando comparan la situación del Perú con la de Ecuador o Bolivia. Esto se debe a que los conflictos y las demandas de los actores movilizados son muy específicos y se presentan más como estados anímicos, es decir, meras reacciones frente a una situación que les afecta directamente, como la mala gestión de un alcalde, la contaminación originada por una empresa minera, sueldos bajos, etc. En tal sentido, nada de ello ha sido motivo, hasta el momento, para promover la constitución de organizaciones sociales capaces de presionar exitosamente en el cambio de las políticas sectoriales, o en el fortalecimiento de los gobiernos regionales, en cuyos ámbitos vemos a diferentes frentes regionales que aparecen cada vez más divididos, conforme se acercan las próximas elecciones.

Entonces, si nos remitimos a los reportes mensuales de la Defensoría del Pueblo para el presente año, podemos constatar que el número de conflictos que consignan ha aumentado progresivamente. Sin embargo, lo novedoso del caso no está en este dato, que por sí mismo dice muy poco de la situación, sino en el número de conflictos que permanecen en estado de latencia y, en consecuencia, la poca cantidad de conflictos que han podido resolverse durante el año —del total de 69 conflictos consignados en el mes de mayo, sólo ocho de ellos se han podido arreglar, mientras que 40 de ellos están latentes—.

Tales datos nos estarían hablando de las características que los conflictos sociales han ido adquiriendo en los últimos años, pues se tratarían de situaciones explosivas que se reactivan de un momento a otro pero que no pueden sostenerse en el tiempo, debido a la poca capacidad de articulación de sus actores, a pesar de la similitud de sus demandas<sup>2</sup>. Pero, además, nos

---

<sup>2</sup> Podemos ver el caso de los cocaleros que, a pesar de demandar al Estado las mismas medidas, no pueden articular sus luchas entre una cuenca y otra, o el caso de los gremios laborales de salud, en los que tanto médicos, como enfermeras y técnicos auxiliares salen aisladamente a demandar mayores sueldos.

describe la escasa capacidad de maniobra que tiene el Estado peruano frente a las demandas de estos actores y la poca efectividad de los mecanismos de solución de conflictos como se evidencia, por ejemplo, en algunos conflictos generados contra las autoridades locales en los que, la mayoría de las veces, se desconocen en un primer momento los mecanismos de revocatoria de autoridades para intentar vacarlas.

***Número de conflictos suscitados entre la población y autoridades o entidades públicas***  
***Año 2005***

	17/12 - 25/01	24/02	31/03	30/04	31/05
Conflictos que permanecen activos	40	35	32	30	29
Conflictos que permanecen en estado latente	12	23	29	37	40
Conflictos resueltos en el periodo	7	9	0	1	8
Conflictos que se iniciaron en el 2005	1	7	8	14	23
Conflictos que se iniciaron en el 2004	48	50	44	44	44
Conflictos que se iniciaron en el 2003	10	10	9	10	10
Conflictos nuevos desde el reporte anterior	5	8	3	7	10

Fuente: Reporte Mensual de la Defensoría del Pueblo, N° 11, 12, 13, 14 y 15.

De la misma manera, la frecuencia de casos que se repiten periódicamente, es un indicio de la característica cíclica de algunos de los conflictos suscitados en los últimos años –del total de casos para el reporte del mes de mayo, hay 10 que comienzan en 2003 y 44 que vienen desde 2004, lo cual significa que, en más de una oportunidad, los casos se mantienen en el tiempo sin una solución efectiva como, por ejemplo, el de los campesinos cocaleros o los conflictos laborales (SUTEP, gremios de salud, sector judicial o los despedidos).

En efecto, estaríamos ante un escenario de conflictos permanentes que expresan momentos agudos y cuya solución se hace más difícil en la medida que transcurre el tiempo y no se vislumbran salidas, especialmente por la imposibilidad de alcanzar acuerdos consensuados ante la alta probabilidad del fraccionamiento de la organización social y el enfrentamiento entre sus dirigentes. Este contexto, ligado a un escenario político preelectoral, podría propiciar la reactivación de algunos de ellos en tanto pueden ser utilizados como plataforma política para nuevos liderazgos, sean estos nacionales o locales.

De otro lado, en la medida que entendemos por conflicto social toda situación de tensión entre dos o más actores por el control sobre recursos tangibles o intangibles, evaluamos que en el periodo que va de julio de 2004 hasta junio de 2005, los conflictos tipificados según las demandas de los actores involucrados arrojaron un total de 233 casos, de acuerdo a la información proporcionada por los principales diarios de circulación nacional.

## **1. Tipología de conflictos**

Para avanzar en la descripción y el análisis de la conflictividad social entre julio de 2004 hasta junio de 2005, hemos agrupado y categorizado los diversos casos de protesta social presentados, la agrupación realizada ha seguido el tipo de demanda o reconocimiento exigido por los diferentes grupos actuantes. Este eje de clasificación nos ha llevado a identificar cinco tipos principales de conflictos: los medioambientales, los laborales, los referidos al mercado, los cocaleros y, finalmente, los que son frente a la gestión pública.

Dicha tipología pretende ser un esquema, pues en la realidad los actores, muchas veces, expresan distintas demandas simultáneamente. Así, un mismo hecho (movilización), cuan-

do es analizado, puede ser ubicado en más de una categoría. De igual manera, en las protestas sociales relacionadas a un tipo de conflicto participan, generalmente, diversos actores y organizaciones cuya adscripción principal se relaciona a un tipo de demanda específica pero que, eventualmente, puede movilizarse por otra. Es el caso, por ejemplo, de los conflictos medioambientales que suelen devenir en paros regionales en donde participan sindicatos, frentes de defensa regionales, organizaciones campesinas y hasta autoridades regionales.

### ***a. Conflicto frente a la gestión pública***

Se tratan de conflictos que tienen como demanda buscar la interlocución con el Estado que puede estar representado por un funcionario público o una entidad estatal. Si bien es cierto que, finalmente, la mayoría de los conflictos que ocurren en el país dirigen sus demandas hacia el Estado, la diferencia en estos casos radica en que los actores ponen en cuestión la gestión de una autoridad estatal o la actuación de una institución estatal, tal como el manejo de una política social o el acceso a la justicia. Los pedidos de vacancia de alcaldes y presidentes regionales por presuntos actos de corrupción, las movilizaciones universitarias exigiendo la renuncia del rector, la demanda de justicia, entre otros, son ejemplos de este tipo de conflictos. En los últimos años, estos conflictos han ido incrementando su número, sobre todo aquellos que hacen referencia a espacios locales de gestión.

### ***b. Conflictos laborales***

Es el clásico conflicto social resaltado por la tradición sociológica de la acción colectiva y, por ello, sus actores están claramente definidos. Estos son: los sindicatos y las confederaciones

sindicales, la empresa y el Estado. Las tensiones pueden darse en el ámbito privado, cuando los actores en conflicto son las organizaciones de trabajadores o sindicatos y una empresa, o también en el ámbito público, en tanto el Estado es el principal empleador del país. En este último caso, los protagonistas son los sindicatos y/o las confederaciones y el gobierno de turno. Los conflictos laborales implican el intento de hacer realidad las reivindicaciones demandadas por los trabajadores, como aumentos salariales, ingreso a planillas, seguridad social, etc. Además, en los últimos años una demanda permanente ha sido la reposición de trabajadores estatales despedidos masivamente en la década de los 90, producto de las reformas estructurales neoliberales.

### ***c. Conflictos medioambientales***

Son situaciones originadas a partir de la alteración del ecosistema natural y social, por algún agente externo a ese medio, produciéndose tensiones entre las poblaciones nativas y estos agentes externos. De ahí que las demandas provenientes de este tipo de conflicto estén orientadas hacia el control del impacto ambiental, social y cultural. Este tipo de conflictos se desarrolla principalmente, aunque no exclusivamente, en las zonas rurales. El caso típico son los conflictos entre comunidades y empresas mineras, que adquieren cada vez más importancia en nuestro medio a partir de los años 90, debido a las crecientes inversiones hechas por importantes empresas transnacionales, en este sector productivo. Otro ejemplo son los conflictos generados en la región de la selva, a raíz de la tala indiscriminada de árboles que ha alterado el equilibrio ecológico de muchas zonas y afectado los derechos de los pueblos nativos, consagrados en los convenios con la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

#### ***d. Conflictos cocaleros***

Escenificados, fundamentalmente, en las cuencas cocaleras (Alto Huallaga, valle del río Apurímac, provincia de La Convención, entre otras). Se presentan como situaciones de tensión surgidas a partir de la implementación de políticas de erradicación forzosa de cultivos de coca y, de otro lado, la presencia de una resistencia organizada de los campesinos dedicados a dichos cultivos. Estos conflictos van adquiriendo paulatina importancia debido al relativo grado de organización de los campesinos cocaleros, el potencial político que estos tienen y la poca o nula capacidad del Estado peruano para proponer soluciones concertadas, por tratarse de un conflicto transnacionalizado.

#### ***e. Conflictos con el mercado***

Suponen escenarios en los que los actores demandan la regulación de los mercados tanto internos como externos. En tal sentido, se inscriben en este tipo de conflicto las protestas por la falta de regulación de los precios y la desprotección de la producción agropecuaria. También se involucra en este rubro a aquellos conflictos que surgen por desacuerdos ante los tratados comerciales internacionales que el Estado peruano pretende negociar y firmar, por las consecuencias económicas que estos pueden tener sobre algunos sectores de productores rurales.

Ahora bien, sobre la base de esta tipología describiremos a continuación cómo se han ido desarrollando estos diferentes tipos de conflictos, tomando en cuenta la frecuencia que cada uno presenta, así como el impacto que han tenido en el escenario político, social y económico del país.

## **2. Los conflictos sociales del presente periodo (julio 2004 – junio 2005)**

Tomando como fuente de información distintos diarios de circulación nacional como El Comercio, La República, Correo, Perú 21 y Gestión, registramos y clasificamos los principales conflictos sociales ocurridos entre los meses de julio del 2004 y la quincena de junio del 2005. El número de conflictos consignados en cada categoría se hizo considerando al actor movilizad y sus demandas esgrimidas, así como la continuidad en el tiempo. Es decir, no se enumeraron la cantidad de protestas protagonizadas por estos, sino considerando el desarrollo que tuvo el conflicto. Por ejemplo, las protestas protagonizadas por la población cajamarquina en 2004, demandando la intangibilidad del cerro Quilish frente a los trabajos de exploración que realizaba la empresa Yanacocha en dicho cerro, es consignado como un solo conflicto. Este duró aproximadamente dos meses y en su desarrollo se produjeron numerosas marchas, bloqueos de carreteras y un paro regional. En suma, todos esos eventos son parte de un mismo conflicto, pues son los mismos actores que se movilizaron varias veces y con una misma demanda principal. Bajo esta lógica, se ha trabajado y contabilizado los principales casos de conflictividad<sup>3</sup>.

El número de conflictos sociales registrados en este periodo es de 233 casos. La mayoría de ellos tiene como demanda central el cuestionamiento a la gestión de algún funcionario público del gobierno central, regional o local. Le sigue en frecuencia las demandas de tipo laboral las cuales, a diferencia de los primeros, tuvieron una mayor repercusión a nivel nacional pues paralizaron por varias semanas los servicios públicos básicos.

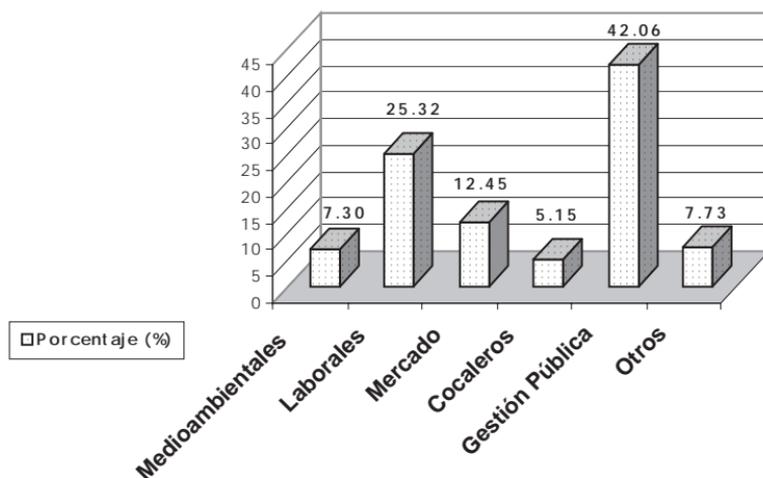
---

<sup>3</sup> Al final del artículo presentamos una cronología de conflictos sociales anual ordenada según la tipología de conflictos explicada en el punto 1 de este artículo.

Los conflictos contra el mercado también fueron numerosos en este periodo. Así, en los primeros meses del presente año no fue raro encontrarnos con carreteras bloqueadas y marchas de productores algodoneros, arroceros, ganaderos, entre otros, demandando mejores precios para sus productos; pero, además, la IX ronda de negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, realizada en abril de este año en Lima, fue un contexto propicio para que distintas organizaciones salieran a manifestar su posición con respecto a este tema.

Los conflictos medioambientales y cocaleros son los que presentan una menor frecuencia en el recuento total de casos evaluados en este balance. A pesar de esto, no pasaron desapercibidos en el escenario nacional.

### ***Conflictos sociales (julio 2004-junio 2005)***



Fuente: Elaboración propia.

Entonces, tenemos que los conflictos suscitados entre la población y las autoridades o entidades estatales, denominados ***conflictos frente a la gestión pública***, son los casos más numerosos de este balance anual. Si bien dentro de esta clasificación se incluye distintos niveles e instancias de gobierno, los más frecuentes han sido aquellos conflictos que han enfrentado pobladores y autoridades ediles. Aunque estos conflictos no podrían ser calificados de novedosos, lo que sorprende es el incremento sostenido de su número, así como el hecho de que tienen como principal escenario las zonas rurales o pequeñas ciudades intermedias del país. Por ejemplo, en la región de

***Escenario<sup>4</sup> de los conflictos suscitados entre la población y la autoridad o entidad estatal  
(Año 2005)***

	17/12 - 25/01	24/02	31/03	30/04	31/05
Local-Comunal	43	49	45	49	51
Ambiental minero	5	7	7	8	10
Regional	3	3	3	3	3
Universidades	3	3	3	4	5
Gremial	3	3	2	3	6
Cultivo de coca	1	1	1	1	2
Violencia política	1	1	-	-	-

Fuente: Reporte Mensual de la Defensoría del Pueblo.

<sup>4</sup> Local-comunal: cuestionamiento a autoridades locales, conflictos entre comunidades. Ambiental minero: enfrentamiento entre poblaciones y empresas mineras. Regional: conflictos por demarcación territorial o acceso a recursos. Universidades: cuestionamiento a autoridades universitarias. Gremial: reivindicaciones laborales o gremiales. Cultivo de coca: cuestionamiento de agricultores de hoja de coca a política gubernamental de erradicación de cultivos. Violencia política: situaciones cuyo objetivo es desestabilizar el sistema político.

Puno se han visto numerosos casos de este tipo de conflictos, siendo el caso de Ilave (en la provincia de El Collao), el más emblemático de todos. También en otras provincias de la región se replicaron similares sucesos, como sucedió con las municipalidades provinciales y distritales de Azángaro, Lampa y Chucuito.

En la mayoría de los casos se tratan de conflictos marcadamente “localistas” por la especificidad de sus demandas, como la vacancia de la autoridad edil de la localidad, el cumplimiento de obras, la dimisión de las autoridades universitarias, entre otras. Por ende, tienen poca repercusión en el ámbito nacional y en la toma de decisiones de las políticas públicas. El principal efecto ha sido mediático, sobre todo en aquellos casos donde se alcanzaron altos índices de violencia como, por ejemplo, el enfrentamiento con toma de locales y protestas callejeras entre universitarios y sus autoridades respectivas.

El tema de la corrupción y desconfianza hacia la gestión de las autoridades ha sido un asunto central y común en todos estos conflictos. Si revisamos los datos de la II Encuesta Nacional de la Corrupción (enero 2004), se puede deducir que la corrupción se ha instalado como un tema sensible en la opinión pública pues un 62% de los encuestados considera este problema como muy grave en el país, después de la crisis económica y la falta de empleo.

De igual manera, los niveles de confianza hacia las instituciones se encuentran muy por debajo de lo deseable; por ejemplo, en la última encuesta realizada por la Universidad de Lima para el mes de junio de este año, el 84,7% de los encuestados no confía en el Congreso de la República. Similares grados de desconfianza hacia las instituciones públicas se pueden observar cuando se pregunta a los ciudadanos sobre las que consideran como las instituciones más corruptas.

### *Instituciones más corruptas*

<b>Instituciones</b>	<b>%</b>
Poder Judicial	74
Policía Nacional	71
Congreso de la República	49
Gobierno Central	47
Las municipalidades	34
Los gobiernos regionales	27
Fuerzas Armadas	24
Partidos políticos	21

Fuente: II Encuesta Nacional de Corrupción. Apoyo Opinión y mercado. Enero, 2004.

En suma, dada la importancia que se le otorga a la corrupción así como la creciente desconfianza hacia las autoridades e instituciones, no debería extrañarnos que las protestas y conflictos frente a la autoridad pública que sobrevengan en los próximos meses tengan como uno de sus ejes estos temas, siempre presentes en la percepción ciudadana. Mas aún, abonan a favor de esta probabilidad dos condiciones que favorecen la multiplicación de este tipo de conflictos: uno, el tema se ha vuelto materia central en la formación de la opinión pública y, dos, los mecanismos institucionales que deben fiscalizar la gestión de las autoridades e instituciones públicas —por ejemplo, la Contraloría General de la República—, no son vistos como medios efectivos de control. Así, estaríamos ante un “cuello de botella” que se ubica en la intersección formada por los mecanismos de fiscalización y la confianza debida que la población tenga de estos, algo que se incluye en las generalizadas sospechas que caracteriza las relaciones entre la sociedad y el Estado.

**Los conflictos laborales** se ubican en el segundo lugar de frecuencias en este balance, pues representan el 25,32% del total de conflictos evaluados en el periodo. Si observamos la cronología de los hechos comprendidos para este periodo, podremos observar que las protestas en Lima, como en otras partes del país, tuvieron como uno de sus principales protagonistas a los trabajadores del sector público y privado.

Desde el 2001 los trabajadores del sector salud, educación y justicia han protagonizado huelgas en más de una oportunidad, pudiéndose observar una reactivación de algunos de los sindicatos y federaciones laborales que en la década pasada se encontraban en franca retirada. El caso más paradigmático es el del Sindicato Unico de Trabajadores de la Educación del Perú (SUTEP), que ha adquirido relevancia después de la huelga nacional de mayo de 2003, en la cual movilizó a miles de maestros en todo el país. La reactivación de las centrales sindicales también es parte de este panorama, aunque de manera menos clara, pues si bien la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) y la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) han ingresado nuevamente a la escena pública, sobre todo con la convocatoria a paros nacionales, ambas confederaciones evidencian aún un gran déficit de representatividad.

En consecuencia, los conflictos de tipo laboral han sido una constante en el actual periodo. Las huelgas y marchas nacionales de los distintos sectores públicos han puesto en jaque más de una vez al actual gobierno, el cual ha tenido que firmar apresuradamente acuerdos que después no puede cumplir a cabalidad. Por ejemplo, entre julio de 2004 y junio de 2005, los trabajadores del Poder Judicial y los médicos del Ministerio de Salud paralizaron por varias semanas sus labores, demandando el cumplimiento de acuerdos firmados anteriormente.

Si bien el sector estatal ha sido el de mayor relevancia respecto a los conflictos laborales, esto no significa que en el sector

privado no haya habido mayores novedades. Si observamos el siguiente cuadro de frecuencias podremos notar que, en efecto, durante el tiempo que lleva la actual gestión presidencial han existido numerosas huelgas del sector privado en sus diversas ramas económicas, tales como minería, construcción, transporte, agroindustria, etc.

***Huelgas, trabajadores comprendidos y horas - hombre perdidas en el sector privado, según años***

Años	Nº de huelgas	Nº de trabajadores	Nº de horas-hombre perdidas
2001	40	11,050	488,930
2002	64	22,925	912,648
2003	68	37,323	881,362
2004	107	29,273	582,328
2005*	12	5,167	43,142

Fuente: Ministerio de trabajo y promoción del empleo. Direcciones regionales / zonas de trabajo  
\* Información al I trimestre 2005.

En los últimos meses, entre mediados del año pasado y junio de este año, un conflicto en el sector minero es el que ha tenido mayor relevancia, sobre todo si tenemos en cuenta la duración del mismo, ya que paralizó la actividad minera de la zona por un mes. Nos referimos al conflicto entre los trabajadores de intermediación laboral con la minera Shougang-Marcona. Junto a éste debemos agregar otros conflictos de menor intensidad temporal pero significativos como las huelgas efectuadas por los trabajadores de las empresas agroindustriales de Pomalca, Casagrande y Pucalá, o las manifestaciones callejeras ocasionadas por los trabajadores de Telefónica.

Sin embargo, como afirmamos líneas arriba, fueron los conflictos de tipo laboral que comprometieron al sector estatal los que tuvieron mayor repercusión en el ámbito nacional, debi-

do a la capacidad que tienen para paralizar los servicios públicos básicos pero, además, porque el sector público es el que contiene la mayor cantidad de empleados en condiciones de relativa estabilidad laboral. Es por eso que el Estado se convierte en el principal interlocutor y parte fundamental en estos conflictos, aunque la actuación de sus agentes intermediarios ha dejado mucho que desear. En efecto, al mostrar poca capacidad resolutive ha propiciado la reiteración de situaciones tensas, en la medida que los compromisos que adquiere como homologación de sueldos, nombramiento de profesionales, reposición de despedidos, etc., no se hacen, al parecer, evaluando las capacidades para cumplirlos sino atendiendo únicamente a la necesidad coyuntural de evitar mayores costos con las paralizaciones.

Aun así, los resultados obtenidos por los demandantes han sido, de alguna manera, importantes. Sin duda, las medidas de protesta de los trabajadores del sector público han sido un condicionante para que se registren aumentos en las remuneraciones de dicho sector:

### ***Variación porcentual de las remuneraciones del sector público entre 2001 y 2004***

	Variación % 2001 - 2004
Magisterio	41.7
Docentes universitarios	18.5
Magistrados	93.4
Policías	24.7
Militares	24.7
Médicos	38.5

Fuente: Perú: crecimiento, empleo y recursos de los gobiernos subnacionales. MEF. Julio, 2004.

Pero el problema es que los aumentos de sueldos y salarios no han sido acompañados de medidas que amplíen el presupuesto de cada uno de los sectores pues los pliegos respectivos, en términos generales, se han mantenido invariables. Por esta razón, la salida ocasional sería literalmente una bomba de tiempo, en la que los servicios públicos se verán cada vez más empobrecidos y afectados debido a los “parches” que deben hacerse para cubrir los compromisos pendientes o, en el peor de los casos, incluso no se pueda llegar a cumplir ni siquiera con tales paliativos.

De otro lado, si bien los *conflictos medioambientales* constituyen sólo el 7,3% del total de conflictos ordenados por frecuencias, su importancia no radica tanto en la cantidad sino en el impacto que pueden tener y en los resultados que han logrado. La mayoría de dichos conflictos no son recientes, pues tienen largos periodos de latencia y estallan violentamente en determinados momentos, cuando surge una circunstancia propicia. Es el caso, por ejemplo, de los enfrentamientos que involucran a comunidades y grandes empresas mineras<sup>5</sup>, los cuales representan el 82% de los conflictos medioambientales más importantes registrados en este último año. Estos se desarrollan en zonas rurales en donde gran parte de la población se dedica a la actividad agrícola, por lo que la contaminación del agua, el aire y los suelos no sólo afecta su salud, sino también su actividad productiva. Es por ello que en estas zonas hay una tensión permanente, la cual se reactiva cada vez que se inician nuevos trabajos de exploración, de explotación o una nueva concesión.

Uno de los casos más importantes vistos en el último año fue el conflicto con la empresa minera Yanacocha por la explo-

---

<sup>5</sup> Si bien el tema medioambiental es central en los enfrentamientos mineros, estos son mucho más complejos.

ración del cerro Quilish, en Cajamarca. Precisamente, esta empresa y otras grandes empresas como Antamina, Southern Perú, Doe Run, etc., son las que presentan los mayores problemas con las comunidades por el tema medioambiental, en varios de sus proyectos.

Los bloqueos de vías que conducen hacia las explotaciones mineras, la toma de campamentos, los paros locales y regionales, fueron algunas de las acciones (en algunos casos violentas) comunes en el estallido de muchos de los conflictos registrados, así como el hecho de que la gran mayoría fue llevada a cabo como medida de protesta por comunidades campesinas directamente impactadas por las empresas mineras.

Es importante recordar que la explotación minera es de larga data en nuestro país, así como los enfrentamientos y conflictos surgidos con la población aledaña. No obstante, es recién a partir de la década de los 90 que el tema medioambiental comienza a ser más relevante, asociado con el crecimiento de las inversiones en la gran minería. Esto se puede ver reflejado en la plataforma de lucha de la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI), en cuyas demandas se subraya el **respeto del derecho a la vida, al territorio y a los recursos naturales**<sup>6</sup>, consagrados en la Constitución Política. Esta organización agrupa a gran número de poblaciones y comunidades impactadas por la actividad minera y tiene sedes regionales que coordinan con organizaciones locales distintas actividades (desde campañas de concientización hasta paros y protestas), buscando la formación de ambientes propicios para formular un desarrollo sostenible.

En algunos casos los conflictos mineros ocasionados por la demanda medioambiental han logrado resultados importantes,

---

<sup>6</sup> Subrayado original. [http://www.conacami.org/01\\_acerca/quienes\\_somos.html#](http://www.conacami.org/01_acerca/quienes_somos.html#)

como fue lo ocurrido en Tambogrande, Piura, y recientemente en Cajamarca, donde la movilización de toda la región consiguió que la minera Yanacocha desistiera de continuar con sus trabajos de exploración en el cerro Quilish.

Otro conflicto medioambiental importante recogido en este balance fue el de los pobladores de las islas de los Uros, los cuales exigen administrar con autonomía los recursos de la Reserva Nacional del Titicaca. En Cerro de Pasco, los campesinos del distrito de Paucartambo se movilizaron para demandar compensaciones por la contaminación de ríos, suelos y la tala de grandes extensiones de árboles a la hidroeléctrica Yucán II. En este último caso el Estado y la empresa se comprometieron a atender las demandas.

Finalmente, un conflicto que aún espera una solución es el que ocurrió recientemente entre parte de la población de la provincia de Espinar (Cusco) y la empresa Billinton Tintaya, por aparentes desacuerdos sobre los convenios firmados entre ambas partes. Allí se ha formado una mesa de negociaciones, en la que también participa el Estado, de la que debe surgir un acuerdo aceptado por los actores comprometidos.

Los **conflictos cocaleros** se activaron a partir del año 2003, cuando se decidió poner de lado la erradicación concertada de cultivos de coca para dar paso a una erradicación forzosa por parte del Estado Peruano, ocasionando así una resistencia creciente de los campesinos productores de hoja de coca. En el periodo evaluado en este balance, los casos contabilizados en el mismo no son numerosos pero han representado un gran problema para el Ejecutivo, pues el margen de resolución de estos conflictos es súmamente estrecho en tanto las demandas de los actores y la poca maniobrabilidad que tiene el Estado peruano ante un problema transnacional en el que se imponen los criterios antinarcóticos y los objetivos de seguridad de los Estados Unidos.

Esto último ha sido determinante para que el Estado peruano no tenga ningún margen de negociación con los campesinos y organizaciones cocaleras, que le permita llegar a soluciones concertadas ante las continuas demandas de estos.

Por ello, el conflicto no tiene perspectivas de extinguirse en tanto no hay posibilidad de avanzar en acuerdos satisfactorios. De ahí que las demandas de los campesinos cocaleros continúen siendo las mismas desde cuando empezaron los enfrentamientos con los agentes del Estado: frenar la erradicación forzosa del cultivo de la hoja de coca, la desactivación de DEVIDA y el retiro de las ONG encargadas de implementar el programa de cultivos alternativos, entre otras. En consecuencia, éste es un conflicto cíclico típico en el que no hay expectativas de solución.

Otro tipo de conflicto, que es cada vez más frecuente en los últimos años, sobre todo en el último, son los **conflictos relacionados con el mercado**<sup>7</sup>, y dentro de estos los vinculados a las negociaciones del TLC (Tratado de Libre Comercio) con Estados Unidos. Estos van adquiriendo mayor organicidad y centralidad conforme se van desarrollando las rondas de negociación sin llegar a acuerdos definitivos en temas sensibles, como por ejemplo, la desgravación arancelaria a productos que gozan de subsidios, ayudas internas y otras medidas de efecto equivalente. Del total de conflictos referidos al mercado, el 48% incluyen en su pliego de reclamos la oposición a la firma del TLC con Estados Unidos. En ellos no sólo observamos la participación de gremios agropecuarios diversos, sino también de organizaciones del sector textil y la CGTP.

Entre las organizaciones agrarias movilizadas para expresar su desacuerdo con la firma del TLC resaltan los productores

---

<sup>7</sup> Estos representan el 12,45% del total de conflictos registrados ocupando con ello el tercer lugar.

algodoneros, un sector considerado “sensible” por presentar muchas desventajas competitivas. Al inicio de sus protestas (octubre de 2004) las demandas giraron en torno a las exigencias de mejores precios, pasando luego a concentrarse en el cumplimiento del programa de formalización, mientras que la posición de rechazo hacia la libre importación de algodón extranjero cobra mayor fuerza en las últimas movilizaciones<sup>8</sup>. Ello parece reflejar que los agricultores algodoneros han desarrollado un mejor entendimiento respecto a las consecuencias negativas que un libre ingreso de algodón importado desde los Estados Unidos, consecuencia del APTA y del APTDEA, puede ocasionar en dicho sector productivo.

El restante 52% son demandas orientadas a un mejor control de precios. Por un lado, se tiene a los sectores más débiles de la economía agraria, como los pequeños productores de papa de la zona sur del país (Andahuaylas y Ayacucho), demandando que el gobierno compre su producción a un precio mayor al ofrecido por el mercado; o los algodoneros, exigiendo mayores subsidios. De otro lado, están los transportistas de distintas partes del Perú protestando por el aumento constante de los precios de los combustibles y las organizaciones ganaderas protagonizando paros en varias regiones para conseguir que no se les cobre el anticipo del 4% correspondiente al pago del IGV. Todos ellos constituyen los casos más resaltantes registrados en este periodo.

## 4. Análisis de casos

### *a. Los campesinos cocaleros: problemas sin soluciones*

Los problemas del campesino cocalero vienen desde décadas atrás, pero sólo recientemente se ha tomado en cuenta las di-

---

<sup>8</sup> RUIZ, Raúl, “Sector algodonero... primero la ATPDEA y ahora el TLC”, en: Construyendo Democracia N° 4, año 1, Desco, Lima, 2005.

ficultades que los afectan. Lo habitual fue, y sigue siendo, creer que estamos ante una actividad ilícita —que confunde el narcotráfico con el problema social de un sector agrario, aun cuando ambas dimensiones se tocan en más de un punto— dando como resultado una respuesta eminentemente militar-policial por parte del Estado.

Por otro lado, no deja de ser paradójico que en las cuencas cocaleras nunca hubiera señales evidentes y fortalecidas de la institucionalidad estatal, salvo algunos organismos cuyos funcionarios, en vez de promover el uso racional de los recursos naturales, son corrompidos fácilmente para que no cumplan con sus tareas; y, además, la ya señalada militarización en la zona.

Así, no se sentaron bases sólidas para aspirar a un desarrollo regional sustentable que, entre otras cosas, permitiera una adecuada articulación de los campesinos con los mercados y mejores condiciones de vida para sus habitantes. Los resultados están a la vista: el progresivo empobrecimiento de la población, su exclusión en la toma de decisiones y, por lo tanto, el fortalecimiento de opciones ilegales que les permitan subsistir.

A todo ello, habría que agregar otros elementos que determinan de manera importante el comportamiento de los actores involucrados. Entre ellos resalta la transnacionalización del problema, es decir, la política antinarcóticos de los Estados Unidos<sup>9</sup>. Como se sabe, el acento de los criterios antinarcóticos de los Estados Unidos se pone en la interdicción y si bien siempre se habló de “desarrollo alternativo”, en los hechos esto apareció como un aspecto accesorio. Hay que remarcar, inclu-

---

<sup>9</sup> Durante las últimas décadas, las relaciones entre este país y la subregión andina han ido acrecentando el componente referido al narcotráfico, en tal magnitud que incluso se habla de relaciones “narcotizadas” para ilustrar lo crucial de este aspecto y sobre el cual giran todos los demás, incluyendo el comercial y el financiero.

so, que este esquema tuvo cruciales distorsiones cuando fue aplicado. Una evidencia de esto fue lo ocurrido durante el periodo en el que la lucha anti-drogas estuvo en manos del ex asesor fujimorista Vladimiro Montesinos (1990-2000). Durante los años de 1990 todos se felicitaban por los “logros” que resultaron muy adecuados para los densos niveles burocráticos que intermediaban las actividades de esta política, pero la realidad mostraba al régimen fujimorista cada vez más comprometido con esta actividad ilícita.

Fue en estos años en que pudo notarse la conversión del productor campesino en un pequeño transformador de droga, de manera tal que las fronteras más o menos definidas entre una y otra actividad empezaron a diluirse, ensanchándose el espectro en el que se ubicaban los campesinos que, sin duda alguna, podían ser catalogados como narcotraficantes. Otra cuestión fue que con el transcurso del tiempo el Perú dejó de ser un abastecedor de materia prima para convertirse, gracias a grupos protegidos por el poder oficial, en proveedor del producto final, es decir, clorhidrato de cocaína, evidente desde mediados de los años 90.

Al inaugurarse el periodo democrático en 2001, se abrió la posibilidad de que los campesinos coccaleros sean considerados interlocutores, algo nunca visto hasta el momento. Sin embargo, en lugar del fortalecimiento institucional y mejores niveles de organicidad, lo que se ha obtenido como resultado es un conflicto crónico que no sólo amenaza con desbordarse, sino que motivó una errónea manera de ver las cosas desde el gobierno, que obtuvo como resultado la vuelta a la represión como único mecanismo de “solución”.

Las protestas escenificadas por los coccaleros desde entonces remiten directamente a la situación social vivida por este sector, a las políticas públicas que impactan sobre ellos, a los límites de la democracia participativa cada vez que el Estado

se subordina a intereses foráneos y, finalmente, a la generación de violencia social y su uso mediático para evitar que las soluciones trasciendan los restringidos marcos adoptados previamente.

Así, el inicio del nuevo periodo conflictivo entre el Estado y estos campesinos, luego de instaurarse el proceso democrático, podría establecerse en el acuerdo firmado en Lima el 11 de julio de 2002, entre los representantes del gobierno y los dirigentes de organizaciones de agricultores de hoja de coca<sup>10</sup>. En éste, las partes aceptaron la ejecución de una estrategia de autorreducción gradual y concertada de los cultivos de coca.

Sin embargo, el 13 y 14 de febrero de 2003, el gobierno peruano inició acciones de erradicación forzosa, incumpliendo con los beneficios para aquellos que se acogían a la erradicación voluntaria, violando así lo pactado con los campesinos cocaleros, probablemente por presiones externas. En este sentido, no fue simple coincidencia que por esos días diversos voceros oficiales de los Estados Unidos, como el director de Narcóticos de la embajada de los Estados Unidos en el Perú, James Benson, afirmaran que en el Perú debían quedar sólo 1.000 hectáreas de coca y que existían, según el Centro de Crimen y Narcóticos (CNC) de los Estados Unidos, más de 36.600.

De esta manera, un programa que debió ser participativo y promotor del desarrollo derivó hacia situaciones imprevistas debido a la negativa de las autoridades norteamericanas de llegar a soluciones negociadas con los campesinos cocaleros porque, desde su perspectiva, los consideran “narcoterroristas”. Esto último pronto fue repetido por las autoridades peruanas, cuando el conflicto tendió a agravarse.

---

<sup>10</sup> Entre ellas la Asociación de Agricultores y Productores de Hoja de Coca del Alto Huallaga, del Valle del Monzón y del Padre Abad.

Bajo esta situación, el entonces 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, dando inicio a una huelga el 18 de febrero de 2002. El día 20 fue detenido y este hecho, lejos de propiciar la recuperación del orden, agudizó el enfrentamiento. Se intentaría una nueva ronda de negociaciones pero fracasó al no llegarse a ningún acuerdo. Las tensiones recrudescieron con el anuncio del reinicio de los vuelos de interdicción —suspendidos desde abril de 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.

Así, se escenificó una nueva oleada de protestas y movilizaciones sobresaliendo la marcha de productores hacia Lima para exigir la libertad de Nelson Palomino. Finalmente, el 23 de abril, luego de recibir a 25 dirigentes campesinos en Palacio de Gobierno, el presidente Toledo logra un acuerdo que bien pudo ser un momento crucial en el desarrollo del conflicto. En primer lugar, reconocía a los gremios de los campesinos cocaleros y a sus dirigentes como interlocutores válidos, algo que se les había negado hasta ese momento. De otro lado, se retomaba el camino de la erradicación gradual y concertada y se dejaba atrás la vía compulsiva. Asimismo, se ordenaba la actualización de los padrones de ENACO (cerrados desde 1978) y, de esta manera, formalizar la situación de los campesinos que vendían su producción a esta entidad.

Sin embargo, lo que pudo ser un instrumento eficaz para la adecuada negociación fue cuestionado días después por un grupo de dirigentes de los valles de Monzón, Quillabamba y Yanatile, que no estuvieron presentes en los acuerdos firmados

con el Ejecutivo. Según argumentaban, habían leído detenidamente los compromisos firmados y pudieron notar que no recogía ninguno de los puntos de su plataforma de lucha, aunque en realidad sus desacuerdos se reducían a dos aspectos: su oposición a la destrucción de nuevos sembríos y la libertad del dirigente Nelson Palomino.

En 2004 la historia casi se repitió, salvo las novedades de la realización de un congreso de campesinos cocaleros, realizado en Lima en enero y cuyo resultado evidente fue el debilitamiento organizacional al exponer abiertamente sus desacuerdos; y una marcha de sacrificio en abril, también hacia la capital, que significó –luego de un tiempo– la retirada sin lograr ninguna de sus reivindicaciones, revelando el gran fraccionamiento de la organización de los campesinos cocaleros y la diversidad de intereses que representan cada uno de sus dirigentes. Por ello, si bien los organismos de los productores cocaleros pueden mostrar coherencia y articulación ante una situación general que impacta en igual medida a todos sus integrantes, les resulta imposible homogenizar los aspectos particulares que muestra cada valle y, en ellos, cada sector campesino.

Pero esto no significó el fortalecimiento de las posiciones gubernamentales, evidenciando inoperancia y la sensación de no saber qué tipo de decisiones adoptar ante el problema. Frente a esta situación de extrema debilidad y ausencia de propuestas, el gobierno optó por traducir la demanda de mayor liderazgo y “mayor presencia del Estado” con aumento de su capacidad represiva, algo que hace peligrar los intentos de estabilización en democracia. En otras palabras, como siempre ha sucedido en la historia de nuestros países, esta vez también parece estar prefiriéndose un férreo y militarizado control social sin importar los costos que esto signifique para la estabilidad política.

Lo que viene sucediendo en 2005 parece tener algunos indicios que muestran una situación que tiende a agravarse. Los preparativos a las ya habituales movilizaciones realizadas por los campesinos cocaleros a inicios de año, como respuesta a las labores de erradicación forzosa que realiza el Estado, fueron precedidos esta vez por el anuncio de un sustancial recorte de los fondos que destina los Estados Unidos para los programas de desarrollo alternativo. Para 2005 la cifra es de 115,3 millones de dólares mientras que para 2006 sólo será de 97 millones, es decir, una disminución del 16%.

Aunque uno de los argumentos utilizados es la necesidad de redireccionar parte de la cooperación norteamericana hacia el Medio Oriente, lo cierto es que esta disminución de los fondos está directamente vinculada al mayor peso que adquirirá la interdicción aérea, un componente que se maneja directamente desde Washington.

Como debe suponerse, esta decisión generó preocupación e incertidumbre. Nils Ericsson, presidente ejecutivo de DEVIDA, manifestó que no tenía sentido aumentar la impor-

***EE.UU.: iniciativa andina contra las drogas  
(en millones de dólares)***

	2005	2006	Variación
Colombia	468.4	468.6	0.1%
Perú	115.3	97.0	-15.9%
Bolivia	90.0	80.0	-11.1%
Ecuador	25.7	20.0	-22.2%
Otros	25.7	68.9	167.7%
Total	725.1	734.5	1.3%

Fuente: diario La República, 10 de febrero del 2005.

tancia de la interdicción aérea, cuando las mafias utilizan las vías marítimas para exportar la droga.

De otro lado, pese a los recursos invertidos, los resultados son desalentadores. En el último semestre, los cultivos ilegales se han incrementado en 17.000 hectáreas logrando, inclusive, triplicar su productividad con el uso de nuevas tecnologías. Según DEVIDA, el primer semestre del año pasado estos cultivos comprendieron 31.000 hectáreas. En enero de este año se estima la existencia de 48.000 hectáreas. Asimismo, en los últimos años, se ha evidenciado un incremento importante en los precios. En 2003 el precio de la arroba de hoja de coca (12 kilos) era de S/. 70 y en la actualidad llega a S/. 150.

Días después, como acción previa a la anunciada paralización de productores cocaleros programada para los días 23 y 24 de febrero, se presentaron en los medios de comunicación algunos pobladores de Uchiza, que decían haber sido afectados por una supuesta fumigación de cocaleros realizado en octubre de 2004. Precisamente, la plataforma de lucha de los campesinos cocaleros contemplaba como su reivindicación principal la suspensión de estas supuestas fumigaciones y como forma de generar el ambiente propicio para su protesta, se convocó a una huelga en la provincia de Tocache, en la que se encuentra Uchiza, previa a la de los días 23 y 24 de febrero.

Por un lado, a lo largo de la jornada de lucha, los dirigentes no pudieron demostrar fehacientemente el uso de sustancias tóxicas en la erradicación de cocaleros. Incluso, hubo un significativo número de residentes del lugar que negaban el hecho. De otro lado, las autoridades gubernamentales también rechazaron estas versiones, aduciendo carecer de la tecnología apropiada para tales menesteres. Mas aún, las pruebas toxicológicas realizadas por la Universidad de San Marcos a algunas supuestas víctimas, dieron resultado negativo.

Pero el ambiente en el que estaban desarrollándose los acontecimientos iba a incorporar otro factor, que si bien no era nuevo ni sorprendente, sí invitaba a un análisis más detenido de lo que realmente acontece en las cuencas cocaleras, especialmente en el Alto Huallaga. El 21 de febrero, un grupo armado, que algunos medios de comunicación sindicaron sin mayores indagaciones como senderista, realizó una emboscada en un sector de la carretera entre Tingo María y Pucallpa, conocido como Bambú, cerca de Aguaytía. En ese lugar hubo otro atentado, en junio de 2004, en el que murieron dos suboficiales de la PNP y un técnico de la Marina de Guerra.

Aun aceptando que los integrantes de ese grupo sean, en efecto, parte de los remanentes senderistas, es evidente que actúan sin sentido político y sirven, en su lugar, a intereses enquistados en la zona. Al respecto, el ataque pudo realizarse como:

- Una “represalia directa” por las incursiones antidrogas. El ministro del Interior, Félix Murazzo, consideró el ataque como una respuesta a las últimas acciones antinarcóticos realizadas por la PNP, que dieron como resultado la destrucción de 29 pozas de maceración en la zona del Huallaga. El propósito sería presionar a la población para que acate la paralización de los cocaleros convocada para el 23 y 24 de febrero.
- Una acción para proteger a los traficantes de madera que últimamente se sienten hostilizados por el patrullaje policial de la carretera Federico Basadre, la principal ruta de salida de la madera que se extrae de la margen izquierda del Alto Huallaga.
- Una acción para proteger a los grupos de traficantes de combustible que se han reproducido desde que se impuso el subsidio a la gasolina en Pucallpa. Posiblemen-

te, algunos efectivos policiales estarían implicados en este delito y el ataque pudo ser un “ajuste de cuentas”.

Elsa Malpartida, secretaria de organización de la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras del Perú (CONPACCP), negó que los campesinos de las cuencas cocaleras del Huallaga estuviesen detrás de la acción subversiva. Sin embargo, tal como aconteció en los años 80, parece que estos remanentes senderistas se han reinsertado en la economía cocalera como protectores de los campesinos ante las incursiones policiales, cobrándoles US\$ 5 por cada arroba de coca cosechada y US\$ 10 por cada kilo de PBC.

Bajo este ambiente súmamente tenso, al que se agregó la oposición de un importante sector de la población que no estaba de acuerdo con las medidas adoptadas por los cocaleros, y que preferían salidas dialogadas con las autoridades, se dio inicio a la huelga programada. De otro lado, los roces con algunas autoridades locales no se hicieron esperar. Tres meses atrás, Elsa Malpartida inició una campaña para obligar a los alcaldes del Alto Huallaga a suspender los convenios que habían firmado con el Programa Pro Descentralización (PRODES), llegando incluso a organizar una marcha por las calles de Tingo María como medida de presión, logrando su objetivo.

En este sentido, fueron especialmente notorias las divergencias entre las autoridades municipales de Tocache y los dirigentes cocaleros. “No se respetan a los otros sectores productivos, y la protesta degeneró en un interés personal, de Nancy Obregón y de los cocaleros. No vamos a ser furgón de cola del narcotráfico, ellos ya no hablan de medio ambiente sino que lanzan vivas a Obregón y a la coca”, refirió Pedro Bobarín, alcalde de Tocache.

Finalmente, el paro convocado, aunque importante, no tuvo el éxito deseado por sus organizadores. Fue total sólo en algunas

zonas del Alto Huallaga, como el valle del Mishollo y el distrito de La Pólvara, provincia de Tocache, a los que se sumó Aguaytía. En Tingo María y Uchiza la situación fue normal. Según el alcalde de este último distrito, José Escalante Mosquera, ninguna de las comunidades cocaleras de esa jurisdicción se llegó al paro. Escalante consideró necesario manifestarse contra las supuestas fumigaciones, pero no estuvo de acuerdo con un paro indefinido como el propuesto por los dirigentes cocaleros.

La situación, lejos de calmarse, mantuvo una conflictividad latente que volvió a manifestarse hacia mediados de marzo. El día 14, los campesinos cocaleros del valle del río Apurímac iniciaron un paro regional para exigir la suspensión de los programas de erradicación y su reemplazo por un plan de desarrollo regional. Pero lo más interesante sobrevino inmediatamente después.

La dirigencia de los campesinos cocaleros consideró que había llegado el momento de darle una mayor consistencia política a su plataforma. Así, las organizaciones campesinas iniciaron una serie de movilizaciones en el mes de abril, ahora acompañados de otros gremios —como el SUTEP, el Frente de Defensa de la provincia de Leoncio Prado (Huánuco), entre otros—, e incorporando en sus demandas aspectos que no eran estrictamente parte de sus intereses, como la derogatoria de la Ley del Empleo Público, la defensa de la gratuidad de la enseñanza y la autonomía económica y administrativa de las regiones.

Estos intentos de los dirigentes cocaleros por consolidar sus posiciones no pudieron tener peores resultados, pues intensificaron las diferencias entre ellos y en lugar de fortalecer su organización la debilitaron grandemente. El 15 de mayo, el dirigente del valle del Monzón, Iburcio Morales, acompañado de un grupo de productores cocaleros, agredieron a Nancy

Obregón y la expulsaron de una asamblea que se llevaba a cabo en la plaza de armas del Monzón, acusándola de haber avalado el decreto supremo firmado en 2003, en el que se aprobaba la erradicación gradual y concertada de los cultivos de coca.

Entonces, en el frente cocalero tenemos una situación que viene aplazando sus definiciones desde años atrás. Es muy probable que esto provoque un desenlace mucho más explosivo de lo que pudiera suponerse. Entre las resistencias de los narcotraficantes y las premuras de los Estados Unidos está el Estado peruano, sin mayores iniciativas y, tal vez, midiendo las consecuencias que podría tener un combate a fondo contra una actividad que si bien es ilícita se supone que “lava” alrededor de 2 mil millones de dólares anuales, tal como ha aseverado el director de la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú, Carlos Hamann.

De otro lado, la organización de campesinos cocaleros viene mostrando sus escasas posibilidades para articular sus demandas con otros sectores sociales. Si en el congreso que convocaron en febrero de 2004 pusieron en evidencia una cohesión interna que dejaba mucho que desear, en 2005 no pudieron salvar las agudas diferencias que mantienen con otros productores y con las autoridades locales de sus cuencas.

### ***b. Conflictos locales: entre lo nuevo y lo viejo del proceso***

De los 98 casos frente a la gestión pública evaluados en este balance, más de la mitad de ellos tuvieron lugar en escenarios locales y rurales. Debido a ello, repercutieron muy poco a nivel nacional aunque recibieron una importante cobertura informativa debido a los altos grados de violencia que alcanzaron algunos de ellos.

La crisis de Ilave, ocurrida en abril del año pasado, fue el caso típico de este tipo de conflictos locales, no sólo por el grado

de violencia al que llegaron sus protagonistas, sino porque en los hechos y en el desarrollo de los mismos se pudo observar la fractura y debilidad institucional en la base misma de la estructura estatal. En consecuencia, mas allá de sus efectos mediáticos, la mirada sobre llave ha permitido que desde algunos sectores de la opinión pública se diera cuenta de la fragilidad democrática de nuestro país.

Por tanto, una mirada más detenida a los conflictos de corte “localista”, por llamarlo de algún modo, nos puede dar cuenta de una serie de características del espacio político local de nuestro país. Éste, en los últimos meses, se ha visto inundado de masivos pedidos de revocatoria de autoridades municipales, junto al creciente número de toma de locales municipales, muchas veces con el secuestro de autoridades o, en el peor de los casos, con el linchamiento público de estos.

Todas estas características no serían más que la expresión de una crisis de representación política a la cual se suma una creciente fragmentación social y política de los representados que conlleva, a su vez, a una débil legitimidad de las instancias políticas y partidarias. Finalmente, siempre queda pendiente de respuesta si hay un supuesto arraigo de una cultura política autoritaria detrás de estas manifestaciones y en qué medida contribuyen a reforzar los sentidos excluyentes de nuestra sociedad.

La pregunta de fondo es, sin embargo, por qué estos conflictos se activan en momentos como los actuales y no tuvieron mayor expresión antes, aun cuando sus supuestas causas estaban ya presentes. Una de las posibles respuestas se puede rastrear si hacemos seguimiento al proceso de municipalización y las reformas experimentadas por estas instituciones, las cuales han permitido una mayor participación de la ciudadanía a nivel del gobierno local.

La elección de autoridades municipales se inició en 1963. No obstante, con el advenimiento de la dictadura velasquista se detuvo el desarrollo de este proceso y se puede afirmar que el mismo recién se iniciaría en los 80, con el retorno al sistema democrático. Esto significó, en la práctica, que las estructuras de poder local, antes excluyentes, que ya habían ido perdiendo su estabilidad por los cambios sociales implementados en décadas anteriores, terminen por quebrarse sin desaparecer. En consecuencia, éste fue uno de los primeros signos de inestabilidad en el poder local, el cual se irá agudizando hasta llegar a la situación faccionalista que presenta hoy en día.

A este cambio institucional, se suma una creciente fragmentación política expresada, en parte, por la pérdida de legitimidad de los partidos políticos ya latente desde los años 80. En consecuencia, en los últimos años las elecciones de distinto nivel han llevado a la creciente preferencia del electorado por aquellos candidatos que se ubican como “independientes” dentro del espectro político.

Además, está el *boom* de pequeños partidos o movimientos de alcance local que compiten por un lugar en la estructura estatal, fenómeno asociado a la aparición de “independientes”. Por ejemplo, el número de organizaciones políticas de alcance regional que participaron en las últimas elecciones regionales de 2002 asciende a 59 (incluyendo, el número de 17 organizaciones políticas de alcance nacional que participaron en esos comicios ya era alto). Para las elecciones a nivel provincial los datos se repiten, sobre todo en algunas provincias como Ancash o Cajamarca donde el número de organizaciones políticas de alcance provincial que participaron en el proceso electoral alcanzaron un número de 45 y 44 respectivamente.

***Número de organizaciones políticas que participaron en las  
elecciones a nivel provincial  
Año 2002***

	ORG. POL. NACIONAL	ORG. POL. REGIONAL	ORG. POL. PROVINCIAL
AMAZONAS	17	3	7
ANCASH	17	0	45
APURÍMAC	17	2	5
AREQUIPA	17	2	17
AYACUCHO	17	2	15
CAJAMARCA	17	0	44
CALLAO	17	4	0
CUZCO	17	2	17
HUANCAVELICA	17	2	10
HUÁNUCO	17	2	15
ICA	17	1	15
JUNÍN	17	2	17
LA LIBERTAD	17	1	30
LAMBAYEQUE	17	1	3
LIMA	17	0	29
LORETO	17	4	13
MADRE DE DIOS	17	4	1
MOQUEGUA	17	4	7
PASCO	17	1	4
PIURA	17	0	30
PUNO	17	4	18
SAN MARTÍN	17	2	13
TACNA	17	4	7
TUMBES	17	6	6
UCAYALI	17	6	4

Fuente: consolidado regional de elecciones provinciales. Año 2002. ONPE.

Incluso la fragmentación política se puede constatar también por los mínimos márgenes en los que una elección regional o municipal se dirime. Así, el actual presidente regional de Puno, David Jiménez Sardón, autoridad súmamente cuestionada en su gestión, ganó las elecciones sólo con el 26% de los votos válidos, mientras que el candidato que llegó en segundo lugar obtuvo sólo el 2% de votos. De manera similar, las cifras que llevaron al sillón municipal al fallecido alcalde de Ilave, Cirilo Robles Callomami, no superaron el 22% de votos válidos. Aun cuando es apresurado decir que éstas son condiciones que explicarían por sí solas la inestabilidad política local, son datos que grafican muy bien las luchas locales súmamente divididas por el control político de las instituciones de gobierno local o regional.

Entonces, la inestabilidad política se agudiza en la medida que, paralelamente, los partidos políticos pierden fuerza y se activan instancias locales de gobierno como una forma de poder local. Pero, ¿cómo hacer efectivo un espacio político local en el que los principales actores políticos, como los partidos, están ausentes o están cada vez más debilitados?

Al mismo tiempo, el proceso de municipalización local ha significado la inclusión de mecanismos de participación ciudadana. Esto ha permitido mayores aperturas del debate público y la posibilidad de mayores márgenes de actuación de la sociedad civil. Sin embargo, éste espacio aún es débil y muchas veces la acción que, en teoría, se esperaba de las organizaciones sociales, no se ha dado en la práctica.

Además, ha sido muy lenta la implementación de los mecanismos institucionales que deben consolidar este espacio participativo, ya que muchos de los gobiernos locales aún no los han establecido o se han empezado a elaborar ordenanzas que mas bien están dirigidas a limitar la participación de las organizaciones sociales en estos espacios.

## Número de representantes de la sociedad civil participantes en los CCR Y CCL

	Ancash	Arequipa	Cajamarca	Ica	Junín	La Libertad	Piura	San Martín	Ucayali	Total	%
<b>ONG</b>	0	14	6	6	22	13	0	21	1	83	27.0
<b>Cámaras de comercio/ comerciantes</b>	2	1	1	0	0	3	0	1	2	10	3.2
<b>Com. nativas y campesinas</b>	1	0	0	0	4	0	0	2	0	7	2.2
<b>Org. product/ empresas</b>	1	0	1	3	12	1	1	7	0	26	8.4
<b>Gremios y federaciones agrarias y de trabajadores</b>	3	1	0	0	1	6	1	0	0	12	3.9
<b>PYMES</b>	1	2	0	0	0	1	1	0	0	5	1.6
<b>Colegios profesionales</b>	1	2	2	2	7	9	0	3	0	26	8.4
<b>OSBs</b>	1	0	0	7	9	2	0	6	0	25	8.1
<b>Comités de autodefensa</b>	0	0	0	0	3	0	0	0	0	3	0.9
<b>Universidades</b>	2	4	2	1	2	6	1	0	1	19	6.1
<b>MCLCP</b>	0	2	7	5	6	16	0	0	5	41	13.5
<b>Iglesias</b>	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2	0.6
<b>Medios de comunicación</b>	0	0	0	0	2	1	0	0	3	6	1.9
<b>Otras</b>	1	3	1	0	29	0	1	0	0	35	11.4
<b>Personas naturales</b>	0	1	0	0	0	6	0	0	0	7	2.3
<b>TOTAL</b>	13	30	20	24	97	65	5	41	12	307	100

Fuente: PARTICIPA PERÚ. Balance de la descentralización. N° 16 y 17, julio 2004.

En conclusión, el proceso de ejecución de estos mecanismos ha permitido el avance de una cultura política democrática en las instancias políticas locales pero, a la par, estos nuevos sentidos colisionan con viejos contenidos y conductas políticas que queda bien ilustrado, sobre todo, con aquellas autoridades que aún asumen la función pública como un asunto patrimonialista. De esta forma, las autoridades electas pueden interpretar como una intromisión ilegítima el pedido de rendición de cuentas, la implementación de los mecanismos de participación, así como la participación efectiva de las organizaciones sociales en la gestión local. Al mismo tiempo, las organizaciones sociales pueden considerar estos mecanismos como demasiado engorrosos y poco efectivos, por lo que estarían poco interesadas en participar. De esta manera, al no existir una consolidada tradición participativa en la sociedad peruana y menos con respecto a la gestión pública, no resulta nada fácil hacer que funcionen tales mecanismos y menos hacerlos efectivos. Este panorama se agrava en escenarios rurales y pobres, principal espacio de los conflictos locales actuales.

## **5. Conclusiones: la lógica de los conflictos**

Como hemos visto, el último año ha sido tan agitado en términos de protestas sociales como el anterior. Asimismo, tampoco se puede hacer una proyección optimista para el último año de gobierno que le resta a Alejandro Toledo, pues varios de los principales conflictos no han sido resueltos y su carga de violencia ha quedado latente.

Entre ellos, está el caso de los cocaleros que tiene pocas posibilidades de arribar a una resolución concertada. Por otro lado, viene formándose ya el escenario electoral que culminará con las elecciones generales programadas para abril de 2006, y esto genera un ambiente propicio para que veamos el lanzamiento

de nuevos liderazgos que buscan insertarse, como parte de sus campañas, en los conflictos desencadenados en los escenarios locales o regionales. Lo mismo puede hacerse extensivo para algunos líderes gremiales o sociales.

De otro lado, hemos observado que la mayoría de los conflictos se concentraron en espacios locales. A pesar de ello, estos conflictos responden a procesos políticos inacabados, los cuales podrían seguir generando problemas a la estabilidad democrática del país, ya que se encuentran traslapados con otros procesos de desarrollo más reciente y de origen normativo, como la participación ciudadana. Sin embargo, todo parece indicar que es el escenario local-regional el que, en el futuro cercano, se presente como el principal contexto de conflictos. Habría que evaluar, bajo esta posibilidad, los marcos de desempeño que tendrá el actual proceso de descentralización en marcha.

No obstante, el potencial de los conflictos locales aún es embrionario, pues los grupos carecen de organizaciones capaces de representar sus intereses y, por tanto, puedan permanecer en el tiempo. Por el contrario, otro tipo de conflictos en los cuales encontramos actores más orgánicos como los agricultores cocaleros, los gremios agropecuarios o los sindicatos de trabajadores estatales, logran articular demandas de carácter nacional, local y sectorial que hacen de sus estrategias algo más permanente y con posibilidades de reactivarse apenas se vislumbre alguna circunstancia favorable. Esto mismo puede extenderse al caso de los conflictos ambientales relacionados con el sector minero: el caso de Tambogrande es un ejemplo de ello.

## 6. Cronologías de los conflictos sociales

### Cuadro N° 1: Conflictos frente a la gestión pública Frente al Gobierno Nacional

N°	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
1	08/07/04	Puno	Pobladores de llave	Paro de 48 horas	Reconocimiento del JNE de autoridad elegida por la población	Intervención policial. Enfrentamientos
2	24/08/04	Lima	Colegio de Abogados de Lima	Marcha de agremiados	Demanda solución a conflicto en el Poder Judicial	
3	12/10/04	Puno	Pobladores de la provincia de Azángaro	Paro pacífico convocado por Frente Único de Barrios	-Cambio de Fiscal, subprefecto y gobernador -Exigen la presencia de personal calificado para que investigue asesinatos de la zona	
4	25/10/04	Loreto	Frente de Defensa y Desarrollo del Alto Amazonas (FREDESA) y otras organizaciones, provincia de Alto Amazonas	Paro provincial indefinido	-Asfalto de la carretera Yurimaguas-Tarapoto -Autonomía administrativa y económica de la Gerencia Subregional de Alto Amazonas	Sanción a funcionarios municipales y subregionales corruptos La construcción de un nuevo aeropuerto 11/11 Comisión de Alto Nivel arribó a Yurimaguas y llegó a acuerdos en todos los puntos planteados (excepto aquellos que involucran a sectores privados) con el FREDESA
5	15/11/04	Lima	Alcalde de Arequipa, Yaniel Romero y centenares de manifestantes	Marcha hacia el Congreso y al MEF. Hubo enfrentamientos con la PNP	Exigen que no se recorte en S/.8 millones el presupuesto que le asignará el Ejecutivo para el año fiscal 2005	Presidente del Congreso ayudó a gestionar una cifra con funcionarios del MEF. 16/11 Acuerdos hacen que recuperen S/. 4 millones

N°	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
6	18/11/04	Lima	Integrantes de Comedores Populares y clubes de Vaso de Leche	Marcha hacia el Congreso de la República. El 29/11 dos grupos de madres se enfrentaron violentamente en San Juan de Lurigancho por re-empadronamiento	Protesta por proyectada reducción de casi cuatro millones 500 mil soles en el presupuesto del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) correspondiente a 2005	
7	25/11/04	Lambayeque	Coordinadora Nacional de Empresas Azucareras	Bloqueo de carreteras	Exigir la capitalización de la deuda tributaria de Empresa Agroindustrial Tuman, cuya cifra real no es la que exige la SUNAT	-Ampliación de la protección patrimonial azucarera al 31 de diciembre del 2006. -Transferencia de las acciones del Estado al gobierno regional, reducción del IGV de 19% a 5% y desafilación de las AFP
8	29/11/04	Ayacucho	María Estrella del Carmen Valcárcel "Madre Covadonga" -(convocante), municipalidades provinciales y distritales, la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, la Federación Agraria Departamental de Ayacucho (FADA), la Federación de Trabajadores de Ayacucho (FEDETA), el Frente de Defensa del Pueblo, clubes de madres y otras organizaciones	Paro regional de 24 horas. Más de 7.000 personas se movilizaron por las calles de la ciudad	Exigir al gobierno central y al Congreso, la aprobación de la creación de un fondo especial producto del tendido del gasoducto del gas de Camisea	El 29/11, la Comisión de Energía y Minas del Congreso decidió otorgar a Ayacucho un Fondo Especial de las regalías del gas de Camisea. La iniciativa otorga al Fondo de Desarrollo Socioeconómico y Ambiental (FOCAM) un fondo intangible destinado a contribuir al desarrollo sostenible de los departamentos por donde pasan los productos principales
9	07/12/04	Apurímac	Pobladores de Abancay	Marcha en la ciudad (3.000 participantes)	Exigen que se incluya al Gobierno Regional de Apurímac en el Comité del Fondo de Fideicomiso que manejará los ingresos del proyecto Las Bambas	-Que los US\$ 121 millones que pagará la empresa Xstrata, sean utilizados exclusivamente en proyectos de desarrollo en la región Apurímac

N°	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
10	09/12/04	Ancash-Huánuco	Pobladores de Huamalles (Huánuco) y de Bolognesi, Carlos Fermín Fitzcarrald, Asunción y Huari (Ancash)	Paro de 24 horas	Exigir al Ejecutivo y a la minera Antamina que cumplan con los ofrecimientos de impulsar el desarrollo en la zona (asfaltado de vía San Marcos-Huari, hospital)	
11	01/01/05	Apurímac	Movimiento Nacionalista Peruano, "etnocaceristas"	Asalto al local policial de Andahuaylas. Refrías en otros puntos de la ciudad. Mueren 4 efectivos policiales	Renuncia del presidente Alejandro Toledo	-Cercos policial-militar -Proceso de negociaciones -Rendición del líder. Antauro Humala. -Rendición de sus seguidores
12	13/01/05	Lima	25 mil madres aproximadamente, de los comités del Vaso de Leche de Lima y Callao	Marcha hacia el Congreso	Exigen que no se reduzca presupuesto del Programa	13/01 Ministro Kuczynski y presidente del Congreso, Antero Flores Aráoz, firmaron documento garantizando que no habrá reducción de presupuesto el 2005
13	17/01/05	Ica	500 pobladores de Chincha convocados por la comuna local	Bloqueo de un tramo de la Panamericana Sur durante una hora	Exigen que el Congreso actualice el proyecto de ley que fija los límites de esta provincia con Cañete en la quebrada de Topará, en donde se instalará la planta Camisea II	
14	17/02/05	Ayacucho	Familiares de campesinos muertos en Accomarca	Marcha por las calles de Huamanga, Ayacucho	Exigen que se impongan drásticas sanciones contra los responsables de la matanza de 69 campesinos en Accomarca, ocurrida en 1985	Actualmente, estos procesos se ventilan en las diversas instancias judiciales de la Región Ayacucho

Nº	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
15	22/02/05	Lima	Integrantes de los comités organizados del Vaso de Leche de San Juan de Lurigancho	Marcha de saludo a la Contraloría, la Tercera Fiscalía Anticorrupción de Lima, el Congreso y los periodistas por denunciar las irregularidades cometidas entre 2003 y 2004 cuando se malversaron cerca de S/. 21 millones de este programa	Exigen se castigue a responsables de dicha malversación	
16	15/03/05	Lima (nacional)	Federación Nacional de Trabajadores de ENAPU Perú (portuarios)	Paro de 24 horas y marcha	Oposición al Plan Nacional de Desarrollo Portuario anunciado por el gobierno, por considerar que desaparecerá ENAPU Perú	
15	22/03/05	Lima	Trabajadores de la Central Unitaria de Transportistas del Perú	-Marcha hacia Congreso -Transportistas de combis realizaron un plantón frente a la sede del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), donde también dejaron un documento con sus pedidos	Denuncian que la Municipalidad de Lima está cometiendo abusos en contra de su gremio como: -El cobro por papeletas no canceladas y las acciones de embargo de bienes de las empresas -La falta de pronunciamiento sobre el vencimiento de las licencias	
16	28/03/05	Arequipa	20 alcaldes de la provincia de Caylloma de Arequipa, encabezados por el alcalde provincial, Elmer Cáceres Llitca	Inicio de una marcha de sacrificio rumbo a Lima. 31/03: alcaldes de la provincia de Caylloma llegaron hasta el Congreso y entregaron un memorial al presidente Antero Flores Aráoz -Paro indefinido	-Exigen la transferencia de la Administración Autónoma del Colca a los gobiernos locales -Demandan que los recursos recaudados por concepto de boletos turísticos en el Cañón del Colca sean administrados por las municipalidades de Caylloma en vez del Gobierno Regional de Arequipa	03/05/05: Policía Nacional recupera vía y restablece el tránsito vehicular. 05/05/05: el anuncio de que no llegará una comisión de alto nivel del gobierno para atender sus reclamos empujó a los pobladores. 06/05/05: alcaldes de Caylloma otorgan 7 días de tregua. 11/05/05: Comisión del Con-

N°	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
17	28/03/05	Ancash	1.000 agricultores y pobladores de Casma y Huarmey	-Bloqueo de diversas vías, entre ellas la carretera que une Puno y Cusco -Transporte queda varado por varias horas	-Piden el asfaltado de la carretera a Chivay, la culminación de las obras en la represa de Angostura -Solicitan la renuncia del presidente regional Daniel Vera Ballón, pues consideran que no está apoyando su medida de fuerza	greso aprueba modificar Ley de creación de Autocolca. Consejo de Ministros evaluará el 12 de mayo la forma de atender los reclamos
18	28/03/05	Lima	Pobladores de Cieneguilla	Bloqueo de Panamericana Norte a la altura de Huarmey y Casma (entre los kilómetros 291 y 294)	-Piden que el presidente Toledo cumpla con su promesa de terminar la construcción del proyecto Chinecas -Exigen no reducir la partida para la vía Huarmey-Ajja-Recuray	Ministerio de Transportes informó que dicha carretera tiene un fondo intangible de US\$10 millones para su construcción
19	30/03/05	Nacional	Trabajadores de las filiales de PETROPERÚ de todo el país	Marcha desde Cieneguilla hasta las calles del centro de Lima  -Paro nacional de 24 horas -Población de Talara, el Sindicato de Trabajadores de PETROPERÚ y las autoridades regionales de Piura acataron una paralización	-Piden la construcción de un puente vehicular sobre el río Lurín, que una las dos zonas del distrito y el tendido de redes de agua potable y desagüe, hoy inexistentes  -Protesta en rechazo a la privatización de PETROPERÚ -Exigen al gobierno la adopción de medidas que permitan hacer más competitiva a esta empresa -Piden restituir una disposición transitoria de la ley de adquisiciones del Estado, que establece que las empresas que adquieran insumos para su	

N°	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
20	30/03/05	Junín	Pobladores de Junín convocados por el Frente de Defensa del Agua	-Paro regional -Bloqueo de pistas y con marchas por diferentes calles	-Protesta fue en contra de la privatización del servicio de agua potable -También protestaron contra la corrupción de los funcionarios de los gobiernos regional y municipal -Piden el cambio de los directores regionales de Agricultura y de Educación	
21	06/04/05	Amazonas	Pobladores aguarunas y colonos de diversas localidades ubicadas en la provincia de Condorcanqui	Inicio de paro indefinido	Demandan: -El manejo económico y administrativo del sector Educación -Elevar de categoría el Centro de Salud de Condorcanqui a Hospital de Apoyo II -La distribución más justa y oportuna del presupuesto regional a los gobiernos locales, para que así puedan ejecutar obras en beneficio de su población	06/04: - Alcalde provincial, Merino Trigo Pinedo, solicita la presencia del presidente regional, Miguel Reyes Contreras. -Gobierno Regional envía una comisión para que inicie el diálogo. 07/04: Pobladores rechazan a comisión y exigen la presencia del Presidente regional y de la comitiva del gobierno central. 11/04: Suspensión de protesta, luego de llegar a un acuerdo con las autoridades del gobierno
22	12/04/05	Lima	25 asentamientos humanos del centro poblado Mi Perú, en Ventanilla	Marcha hacia la sede del Ministerio de Vivienda	Demandan el inicio de las obras del Esquema de Agua Potable y Alcantarillado de Mi Perú	

N°	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
23	14/04/05	Lima	6 000 pobladores de asentamientos humanos, convocados por la Coordinadora General de Pueblos Unidos de Lima y Callao (COGEPULC)	Marcha desde la plaza Grau hasta la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)	-Piden el acceso al agua y desagüe y la formalización de sus viviendas para acceder a esos servicios -Exigen la no privatización del Servicio de Agua y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL)	
24	15/04/05	Cusco	-Municipio de Urubamba y población. -Consortio de Empresas de Transporte Turístico de Machu Picchu (CONSETTUR) -Municipio de Machu Picchu	Enfrentamiento en la calles de la ciudad del Cusco entre 150 transportistas de CONSETTUR y 5.000 manifestantes del distrito de Machu Picchu y de la provincia de Urubamba en apoyo de su alcalde Eduardo Guevara	Transportistas de CONSETTUR demandan: -Se respete concesión entregada a esa empresa por el Municipio de Machu Picchu Municipio de Urubamba, demanda: -Inconstitucionalidad de concesión hecha a la empresa -Respeto de resolución de INRENA que prohíbe la circulación de las unidades de CONSETTUR por contaminar el ambiente -Una licitación transparente, pues alcalde de Machu Picchu, Oscar Valencia (FIM), es propietario de dos buses de CONSETTUR	Sala Mixta Itinerante de la Corte Superior de Justicia del Cusco se encarga del caso.
25	20/04/05	Lima	Personas con discapacidad y trabajadores del Instituto Especializado de Rehabilitación «Dra. Adriana Rebazza Flores»	Plantón frente al Congreso de la República	Piden a los legisladores que apresuren la aprobación del proyecto de ley 11376 que facilitaría la construcción del nuevo local de esta entidad	

N°	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
26	26/04/05	Cusco	Frente de Defensa de los Intereses del Distrito de Machu Picchu	<p>-Paro de 24 horas en el centro poblado de Aguas Calientes, en la provincia de Urubamba</p> <p>-Perú Rail suspendió el servicio para resguardar la seguridad de sus pasajeros</p> <p>-Pobladores bloquearon con piedras las vías de acceso hacia La Convención y el Cusco</p>	<p>-Exigen al gobierno que deje en efecto el anteproyecto de ley presentado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que propone crear una autoridad autónoma que proteja diez de los sitios declarados patrimonio de la Nación. Esta norma, deja de lado al INC y retira los recursos que beneficiaban no sólo al Cusco, sino a Machu Picchu Pueblo</p> <p>-Piden, también, tener la facultad para licitar el tramo carretero entre Puente Ruinas y la ciudadela de Machu Picchu, que ha sido monopolizado por la Municipalidad de Aguas Calientes y el CONSETTUR</p>	
27	03/05/05	Lima	Familiares de los muertos y desaparecidos por la violencia política, entre 1980 y 2000	Plantón por justicia en las inmediaciones del Poder Judicial y del Ministerio Público de Lima y Ayacucho	Medida tomada para mostrar su respaldo a la fiscal de Derechos Humanos de Huamanga, Cristina Olazábal, por posible destitución. Ella ha denunciado a presuntos responsables de crímenes en Ayacucho, entre ellos el ex presidente Alan García	
28	06/05/05	Lima	Directores de los principales medios de comunicación y periodistas de prensa escrita, radial y televisiva	Plantón frente al Palacio de Justicia	Medida fue para protestar contra las amenazas a la libertad de prensa y expresar su solidaridad con Sally Bowen y Jane Holligán, a quienes el Juez	

N°	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
29	08/06/05	Lima	Seguidores de Alberto Fujimori	Marcha en la Plaza Mayor a pesar de que existe una disposición municipal para no realizar manifestaciones en esa zona	Alfredo Catacora ordenó pagar, junto con la editorial PEISA, una reparación civil de 10 mil soles a Fernando Zevallos por considerar que habían difamado al ex empresario aerocomercial	Policía se vio obligada a intervenir lanzando gases lacrimógenos y empleando el vehículo rompe-manifestaciones

### Fente a las autoridades locales (Municipio y/o Regional)

Nº	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
30	01/07/04	Puno	Pobladores de Tliali	Bloqueo de carreteras	Rechazo a la gestión del alcalde, evitar reposición	
31	31/07/04	Cusco	Pobladores distrito de Lusco, Chumbivilcas	Toma de local municipal	Expulsión del alcalde por malversación de fondos, peculado	Resguardo policial
32	31/08/04	Ancash	Comunidades campesinas de Pomabamba	Anuncio de movilización	Impedir la declaratoria de la vacancia del actual alcalde provincial, exigida por pobladores y otras comunidades campesinas	PNP pide refuerzos ante posibles enfrentamientos
33	30/09/04	Ancash	Pobladores del distrito de Santa Cruz, provincia de Huaylas	Intento de agresión a la alcaldesa del distrito Esther Pampa Villar (PAP)	Piden revocatoria de la Alcaldesa, a quien acusan de cometer irregularidades en perjuicio de la comuna	
34	12/10/04	Cusco	Pobladores (30) de Marangani, provincia de Canchis	Toma del local municipal del distrito	Demandan que alcalde acusado de malos manejos deje sus funciones	Pobladores deponen su medida
35	18/10/04	Loreto	Promotores de revocatoria de la localidad de El Estrecho (Putumayo, provincia de Maynas)	Incendio de local partidario del alcalde	Rechazan resultados de la revocatoria favorables al alcalde	
36	18/10/04	Plura	Población del distrito de Vichay, provincia de Paíta	Movilización	Rechazan ratificación del alcalde	
37	21/10/04	Huánuco	Grupo de pobladores del distrito de Cahuac, provincia de Yarovilca	Intento de quemar vivo a alcalde al no poder revocarlo		

Nº	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
38	21/10/04	Cusco	Intereses del Pueblo de Machu Picchu, distrito de Machu Picchu, provincia de Urubamba	-Violento enfrentamiento -20 pobladores iniciaron huelga de hambre	Denuncian presunto fraude cometido por el alcalde para no ser revocado	
39	03/11/04	Loreto	500 conductores de transporte público urbano, ciudad de Iquitos	Paro de 48 horas	Destitución del gerente de Tránsito de la municipalidad de Maynas, Kerlyn Vásquez	
40	05/11/04	Loreto	200 pobladores de Caba-llococha, provincia Mariscal Ramon Castilla	Destrucción y saqueo de la Municipalidad Provincial de Mariscal Ramon Castilla	Que el alcalde, Mario Chávez, no sólo trabaje con seguidores de su congregación religiosa	
41	10/11/04	Tacna	12.000 pobladores de la ciudad de Tacna	Marcha pacífica	-Exigen que alcalde cumpla con titular las tierras eriazas que ocupan - También protestan por el cobro de S/. 70 que hace la Empresa de agua potable de Tacna por el consumo de agua	
42	21/11/04	Puno	Grupo de pobladores del centro poblado Progreso, distrito de Asillo, provincia de Azángaro	Irrumpen en local municipal de Asillo y secuestran a dos funcionarios. Son conducidos a un local en Progreso	Desembolsos de dinero prometido para obras en canales de regadío	
43	21/11/04	Huánuco	Pobladores de la provincia de Huaycabamba	Turba (aprox. 1.000 personas) expulsa violentamente de su oficina a alcalde provincial, Silvio Salazar Príncipe. Todos los regidores apoyan a los pobladores	Vacancia de la alcaldía por irregularidades cometidas en el manejo de los fondos municipales	Alcalde abandona cargo. Subprefecto de la Provincia anuncia la decisión
44	24/11/04	Puno	Población de la ciudad de Juliaca	Paro Regional de 48 horas	-Piden que se tomen medidas frente a la corrupción del Gobierno Regional -Disminución de tarifas eléctricas	

N°	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
45	24/11/04	Puno	Población del distrito de Asillo, provincia de Azángaro	Paro de 72 horas	Exigen explicación sobre la reducción en el presupuesto participativo para el comité de riego	
46	24/11/04	Ancash	Frente de Defensa de los Intereses de Huaraz y la Asociación de Frentes de Defensa de los Pueblos del Callejón de Huaylas	Paro de 48 horas	-Asfaltado de la vía Casma Huaraz -Reclaman existencia de contaminación minera	
47	24/11/04	Puno	Población de la ciudad de Juliaca	Paro de 24 horas acatado mayoritariamente. Bloqueos de calles. Enfrentamientos entre pobladores deja 10 heridos	Protesta contra la corrupción imperante en el Gobierno Regional y alza en tarifas de electricidad	
48	24/11/04	Puno	Población de Ilave, provincia de El Collao	Paro de 48 horas	-Rechazo a las alzas de las tarifas eléctricas, combustibles -Contra la gestión del presidente regional David Jiménez Sardón. Mario Mamani, dirigente de la zona alta, pidió a los jueces acelerar el proceso que existe contra el presidente regional por malversación de fondos	
49	25/11/04	Loreto	Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP)	Paro de trabajadores del Gobierno Regional y municipales. Bloqueo de calles en la ciudad de Iquitos		
50	01/12/04	Piura	Transportistas urbanos de la ciudad de Piura	Paro de 24 horas. Bloqueo de calles	Cambio de las autoridades municipales encargadas de regular el transporte	

Nº	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
51	02/12/04	Puno	Grupo de pobladores del distrito de Unicachi, provincia de Yunguyo	Retienen durante cuatro horas en el local municipal al alcalde José Cuarita y algunos regidores	Exigen que el alcalde convoque Cabildo Abierto para que rinda cuentas de su gestión	Interviene Fiscal Provincial, acompañado de 20 policías. Impiden enfrentamiento entre manifestantes y simpatizantes del alcalde
52	04/12/04	Arequipa	Grupo de pobladores del distrito de Majes, provincia de Caylloma	Toman local municipal	Malos manejos económicos del alcalde distrital. Este huye a Arequipa	Interviene la FNP
53	06/12/04	Lambayeque	Trabajadores de los sectores Salud y Educación	Huelga indefinida y tomas de locales. Tomaron de rehen por 20 minutos al director regional de Educación	-Exigen que el Gobierno Regional deje sin efecto la orden de intangibilidad de los fondos correspondientes a estímulos económicos -Que los estímulos económicos no beneficien a los trabajadores administrativos de centros educativos, porque significaría una reducción en el monto de esta asignación	
54	10/12/04	Huánuco	Pobladores de la provincia de Dos de Mayo	Paro de 24 horas	-Exigir al Gobierno Regional mas recursos para la pavimentación de la vía Huánuco-La Unión. - Protestaron también por la falta de médicos en el hospital de la localidad y por los constantes cortes de los servicios de teléfono y energía eléctrica	
55	03/01/05	Cajamarca	Ronderos (aprox. 1.000) del distrito de Púlán, provincia de Santa Cruz	Protestas	Exigen la vacancia del alcalde Pacifico Becerra Núñez y nombrar en su lugar, al teniente alcalde Marino Suárez Ventura	

N°	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
56	13/02/05	Puno	Pobladores de Kelluyo -Pisacoma (2.000 aproximadamente), provincia de Chucuito	Protestas pacíficas e impedimento del paso hacia el edificio municipal	Exigen la dimisión del alcalde Alejandro Vilcanqui y de sus cinco regidores, acusados de malversar los fondos ediles	19/02: El alcalde Alejandro Vilcanqui Tarqui declara que está de acuerdo con dejar su cargo siempre que sea a través de la revocatoria 22/02 Mediante un comunicado, el JNE informó que participaron a Puno dos especialistas electorales para intermediar
57	15/02/05	Loreto	Asociación de Proveedores de Transporte, Maquinaria Pesada y Agregados (APROTMA)	Huelga indefinida	Rechazan la Ordenanza Municipal N° 010 de la comuna distrital de San Juan Bautista	
58	16/02/05	Puno	Cientos de campesinos y organizaciones populares del distrito de Asillo, provincia de Azángaro	Inicio de huelga indefinida	Acusan a su alcalde, Antolin Huaricacha Huaricacha, de incumplir promesas y malversar fondos	-20/02: alcalde Huaricacha afirma que sólo dejará el cargo si es revocado por el JNE -20/02: a consecuencia del paro murió un huelguista en Posoconi y se registraron enfrentamientos que dejaron decenas de heridos. -22/02 mediante un comunicado el JNE informó que participaron a Puno dos especialistas electorales para intermediar 23/02: Contraloría halla irregular uso de fondos públicos por casi S/. 115 mil y anuncia que se formulará denuncia penal contra el alcalde Huaricacha 25/02: Se levanta huelga

N°	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
59	22/02/05	Huánuco	Más de 200 pobladores del distrito de Naranjillo, Tingo María	Marcha por las calles de la ciudad de Tingo María	-Vacancia de su alcalde, Gunter Laffose Grijalba, (actualmente procesado por supuesta malversación, fraude y falsificación de documentos) -Aceleración del proceso que el Poder Judicial lleva a cabo para sancionar a Laffose -Ampliación del plazo para solicitar la revocatoria de autoridades municipales.	
60	27/02/05	La Libertad	Un grupo de pobladores del distrito de Mollepata, en la provincia de Santiago de Chuco	Toma de las instalaciones de la municipalidad en forma pacífica	Piden la renuncia del alcalde Einer Rubén Agustín Minchola. Lo acusan de no haber cumplido con las obras que prometió hacer durante su gestión	
61	28/02/05	Piura	Madres del Programa del Vaso de Leche, pobladores de asentamientos humanos y conductores de mototaxis	Protesta durante más de dos horas en las principales calles de Piura	-Sanción para los funcionarios responsables de entregar leche malograda -Renuncia del burgomaestre	
62	07/03/05	Puno	Población de Lampa	Paro de 24 horas	Exigir la vacancia de Valerio Cahui, alcalde provincial, por supuesta malversación de fondos edilés	
63	01/03/05	Cusco	Pobladores, productores de coca y campesinos del distrito de Huayopata, provincia de La Convención	Paro de 48 horas	-Incumplimiento de obras ofrecidas por el presidente regional Carlos Cuareasma. -Asfaltado de la carretera Ollantaytambo-Quillabamba, construcción de puente	

N°	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
64	02/03/05	Pitua	Comuneros de distrito de Pacaypampa, provincia de Ayabaca	Secuestro por unas horas de comitiva de funcionarios de la empresa minera Majaz	Los funcionarios fueron trasladados violentamente a la plaza principal de Curlicas, por los comuneros que los acusaron de querer dejarlos sin sus tierras. Durante su cautiverio los representantes de Majaz fueron interrogados y golpeados por los comuneros, quienes les manifestaron que no están de acuerdo con la explotación minera, por considerar que atenta contra el medio ambiente. Los pobladores de las jurisdicciones de Ayabaca y Huancabamba se oponen a la exploración minera en el sector del río Blanco	
65	15/03/05	Cusco	Coordinadora de la Asamblea Regional	-Paro regional de 24 horas -Paralización del transporte urbano e interurbano y cierre parcial de entidades públicas, colegios, mercados y establecimientos comerciales	-Protesta contra la política económica del gobierno -Exigen la renuncia del presidente regional, Carlos Cuaresma, por inadecuado uso de las regalías del gas de Camisea y malos manejos durante su gestión	
66	16/03/05	Cusco	200 campesinos	Toma del local de la subprefectura de la provincia de Espinar	Piden que el subprefecto Froilán Romuata Naupa sea el mediador entre la comunidad y el ministro de Agricultura, Manuel Manrique Ugarte, para tratar sus demandas	

N°	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
67	21/03/05	Huancayo	Cuerpo médico de la macrorregión Andrés A. Cáceres	-Radicalización de sus medidas. -1200 médicos en huelga en esta región -7 hospitales y más de 400 centros de salud pertenecientes al Ministerio de Salud continúan paralizados	Exigen diálogo con el presidente de la región Manuel Duarte Velarde para levantar paralización y que éste participe en los acuerdos de transferencia de funciones que están negociando con el MINSA para mejorar el estado de los centros de salud y de los equipos médicos de los centros hospitalarios	
68	01/04/05	Cusco	Frente de Defensa de los intereses de la provincia de Quispicanchis	Paro de 24 horas, con bloqueo de las vías que unen Cusco-Madre de Dios, Cusco-Puno y Quispicanchis-Arequipa	Reclaman al gobierno regional la entrega de una asignación de S/. 2 millones para la rehabilitación de la carretera Urcos-Hualla-Hualla otorgado, según los pobladores, por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones para la ejecución de la obra	Presidente del gobierno regional del Cusco, Carlos Cuaremsa, dijo que ese monto estaba destinado para la construcción de centros educativos y para atender emergencias
69	06/04/05	Puno	150 pobladores aprox. del distrito de Santa Rosa, provincia de Melgar	-Toma del local municipal y retención de cuatro regidores en calidad de rehenes	Medida fue tomada porque el alcalde Julián Páucar Huarca no convocó a cabildo abierto, en el que tenía que entregar su informe económico del 2004	
70	08/04/05	Puno	Pobladores de la provincia de Azángaro	-Paro de 24 horas -Bloqueos de las principales vías de acceso	Exigen a la Contraloría General que audite la gestión municipal del alcalde Percy Choque Ramos pues afirman que existen irregularidades	
71	17/04/05	Lima	30 invasores comerciantes del Mercado Mayorista de Santa Anita	-Intento de invasión de los terrenos destinados al futuro Mercado Mayorista de Flores	Tenencia de terreno del futuro mercado mayorista de flores	

Nº	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
72	28/04/05	Ancash	200 pobladores de la localidad de Huamantanga, provincia de Huari	de propiedad de la Municipalidad de Lima -Enfrentamientos con la policía -18/04: ataque al alcalde de Lima, Luis Castañeda, cuando visitaba el lugar	Solicitan que la localidad donde viven sea elevada a la categoría de Centro Poblado Menor para poder tener presupuesto y ejecutar las obras de desarrollo que necesitan	Tras las protestas el alcalde de Huari aceptó dialogar con los dirigentes de esa localidad
73	05/05/05	Lambayeque	1.000 pescadores de Reque, Chiclayo.	Bloqueo de la carretera Panamericana Norte	Protesta fue porque se han restringido los días para la pesca artesanal	
74	11/05/05	Piura	Profesores del SUTEP Piura	-Toma de la sede de la Dirección Regional de Educación -Enfrentamientos con la policía	Protesta fue en contra el presidente regional, César Trelles Lara, a quien de acusar haber pretendido imponer un nuevo director del sector	
75	11/05/05	Cusco	Pobladores de la provincia de Canchis	-Paro de 48 horas en provincia de Canchis. -12/05: Violento enfrentamiento con la Policía	-Reclaman por las promesas incumplidas por el gobierno y el alcalde Ricardo Cornejo -Exigen la renuncia del Presidente de la Región	
76	17/05/05	Tumbes	Pobladores de 10 asentamientos humanos de Tumbes	"Marcha de los sedientos". Con baldes y botellas vacías tomaron diversas calles de la ciudad	De manera simbólica muestran a las autoridades que padecen de desabastecimiento de agua potable	

N°	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
77	19/05/05	Lima	300 pobladores de Surco y Chorrillos convocados por el Movimiento Peruanos Sin Agua	Marcha hasta la sede del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en San Isidro	Exigen la instalación de la red de agua potable en el asentamiento humano Villa de Chorrillos, pues sus 15 mil habitantes solicitan este servicio desde hace 58 años	
78	24/05/05	Cusco	Más de 2.000 manifestantes de la provincia de Espinar, Cusco	Toma de las instalaciones de la minera Tintaya	Exigen reformular el Convenio Marco firmado con la empresa en el 2003 y que ésta otorgue 20 millones de dólares anuales para obras de desarrollo regional	
79	29/05/05	San Martín	3.500 agricultores del distrito de La Polvora, Tocache	Intento de impedir el trabajo de la Policía que retomó el programa de erradicación de esos cultivos	Medida se llevó a cabo, según la alcaldesa del lugar, debido a que el día anterior fuerzas combinadas de la Policía desalojaron a algunos agricultores de sus chacras con el fin de iniciar la operación de erradicación	
80	30/05/05	Lambayeque	Grupo de trabajadores de hospitales y de la dirección regional de Salud	-Huelga indefinida -Bloqueo de un tramo de la Panamericana Norte durante varias horas.	Exigen al presidente regional de Lambayeque, Yehude Simon, que devuelva el millón de soles entregado -según dijeron- al sector Educación a pesar de que estuvo destinado a los gastos del sector Salud	
81	30/05/05	Arequipa	Decenas de pobladores	Toma de una garita de control luego de reunirse con el alcalde	Acusan al burgomaestre del distrito de Uchumayo, Víctor Flores, de no cumplir con las obras prometidas	

N°	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
82	01/06/05	Ancash	400 maestros afiliados al SUTEF en la provincia de Sihuas	Paralización de sus labores y toma de las instalaciones de la Unidad de Gestión Educativa Local	Exigen la destitución del director de la UGEL, Teófilo Hoyos Cano, a quien acusan de cometer actos de corrupción desde que asumió el cargo en abril último	
83	01/06/05	Puno	Pobladores de Lampa e integrantes del Frente Amplio de Defensa de Lampa y la Central de Barrios de Lampa	Toma de la sede del municipio mientras se realizaba la sesión del concejo edilicio	Exigen el envío desde Lima de una comisión de la Contraloría para evaluar el supuesto mal manejo administrativo del alcalde Valerio Cahui Cahui	
84	07/06/05	Loreto	Frente Patriótico de Loreto (FPL)	Inicio de paro de 48 horas 08/06; Se produjeron enfrentamientos de manifestantes con la policía	-Demandan la renuncia del presidente regional, Robinson Rivadeneyra -Piden la salida de Lan Perú, la no privatización de la empresa Electro-Oriente, la no privatización de los puertos y el cambio de la política económica, social y laboral -Exigen la presencia de una comisión de alto nivel para que atienda sus demandas, de lo contrario realizarán un paro regional indefinido	
85	09/06/05	Ancash	Grupo de comerciantes del mercado Ferrocarril	Intento de linchamiento del alcalde de la provincia del Santa (Ancash), Estuardo Díaz	Exigen al burgomaestre su inmediata renuncia al cargo por ordenar que desalojen el centro de abastos	Efectivos del serenazgo intervinieron para evitar que el alcalde sea golpeado por los comerciantes. El alcalde Estuardo Díaz se ratificó en su decisión de erradicar a los comerciantes de dicho terreno para facilitar la construcción del Centro Cívico de la provincia

N°	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
86	13/06/05	Tacna	Habitantes del asentamiento humano Las Pampas de Viñani	Toma de la Municipalidad Provincial de Tacna	-Exigen la instalación de agua potable y energía eléctrica en dicho lugar -Demandan al alcalde la inversión de los siete millones de nuevos soles que pagaron por los terrenos en el asentamiento humano	

### Universidades

N°	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
87	21/06/04	La Libertad	Estudiantes de la Universidad Nacional de Trujillo	-Movilizaciones -Toma del campus universitario	Renuncia del rector, por actos de corrupción	-12/08: Marcha hacia el Congreso. Renuncia de rector y vicerrector, el 22/08
88	01/07/04	Puno	Estudiantes de la Universidad Nacional del Altiplano	-Toma de locales -Bloqueo de calles y carreteras -Ataque a comisaría	-Rechazo a elección del rector Hugo Cotacallapa. -Solicitan la intervención de la Asamblea Nacional de Rectores.	
89	02/07/04	Lima	Estudiantes de la Universidad Nacional Ingeniería	-Disturbios, toma de locales -12/08: Marcha hacia el Congreso -06/09: Nueva toma del local de la universidad -13/09: Enfrentamientos con la policía. Tomaron por hora a tres policías como rehenes -25/10: Toman rectorado de la universidad para frustrar sesión de Asamblea Universitaria -15/11: Enfrentamientos con la policía por control de la sede central	Oposición a reelección del rector	

N°	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
90	07/07/04	Lima	Alumnos de la Universidad La Cantuta	Toma del Rectorado 30/09: Autoridades, estudiantes y trabajadores administrativos protagonizan marcha de sacrificio	Destitución del rector	
91	23/08/04	Lima	Estudiantes de la Facultad de Derecho, Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM)	Turba invade oficinas de Decanato	Suponen elección irregular del decano	
92	23/10/04	Ica	Alumnos de la Universidad Nacional San Luis Gonzaga	Toma de local universitario		PNP interviene y recupera local de la Universidad de Ica
93	29/11/04	Huancayo	Estudiantes de la Universidad Nacional del Centro	Toma de locales. Bloqueo de vías y carreteras	Impedir el retorno del presidente de la Federación de Estudiantes, ordenado por sentencia judicial	
94	06/01/05	Cusco	300 alumnos de la Universidad Nacional San Antonio Abad	Toma de las instalaciones de la universidad en Queralloq	Piden la destitución del decano de la Facultad de Ciencias Sociales; Aurelio Carnoma, a quien acusan de supuestos actos de corrupción	
95	24/02/05	Lima	Alumnos de la Universidad Enrique Guzmán y Valle, La Cantuta	Toma de las instalaciones de ese centro de estudios. Medida culminó a las 10 am. del día siguiente	Medida se debió a que: -Exigen la ampliación de las vacantes de ingreso -Tienen una postura contraria al nuevo Colegio Profesional de Profesores, al que consideran poco representativo -Solidaridad con los estudiantes de la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) expulsados y sancionados por participar en protestas contra sus autoridades en 2004	

N°	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
96	13/05/05	Lima	Estudiantes de la Facultad de Medicina de la UNMSM	Toma de las instalaciones del local de San Fernando, ubicado en la avenida Grau	Exigen la renuncia de su director académico	
97	14/05/05	Lima	Alumnos de la universidad Enrique Guzman y Valle, La Cantuta	Toma de las instalaciones	Exigen la renuncia de su director académico	
98	30/05/05	Tacna	Alumnos de la Universidad Nacional de Tacna	Toma de las instalaciones de la Facultad de Metalurgia	Exigen el cambio de autoridades y que la Asamblea Nacional de Rectores intervenga en la solución del conflicto	

## Cuadro N° 2: Conflictos laborales

N°	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
1	21/06/04	Ayacucho Ancash Ayacucho Junin Huancavelica Puno	Comité Nacional de Reconstrucción SUTEP (Robert Huaynalaya)	-Inicio de Huelga -01/07: Paro de 48 horas. (Ayacucho) Saqueos, incendios; (Junin) Toma de Cathedral de Huancayo e Iglesia Juan Pablo II; (Puno) Bloqueo de carreteras -05/07: (Junin) Intento de toma de Dirección de Educación -06/07: (Lima) Marcha de protesta; (Ayacucho) Secuestro por 4 horas del subprefecto de Huanta en represalia por orden de desalojo que dictó dicha autoridad en días pasados	-Aumentos salariales -Reconocimiento del gremio -Derogatoria de la Ley de Educación privatizadora. -Exigencia de diálogo con Ministro de Educación	08/07: Se levanta la huelga tras firma de compromiso con el Ministerio de Educación
2	30/06/04	Ica	Empleados de tres empresas de intermediación laboral que trabajan para la minera Shougang, Marcona	-Huelga -Bloqueo de la carretera de acceso a la mina	Aumentos salariales para los trabajadores contratados y los que prestan servicios	-Empresa Shougang suspende actividades -La huelga se levanta el 01/08, acordándose una serie de beneficios para los trabajadores
3	06/07/04	Nacional	Asociación Médica del Seguro Social del Perú (AMSSP)	Huelga nacional indefinida	-Cumplimiento de las actas de compromiso suscritas con el gremio médico -Oposición a la Ley 28254	-Se levanta la huelga el 10/07. -Compromiso de nombrar a contratados. -Aumento de S./ 300
4	06/07/04	Lima	Trabajadores del Instituto Especializado de Salud del Niño (ISN)	Huelga de hambre	-Destitución del director -Incrementos salariales	

N°	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
5	08/07/04	Callao	Trabajadores CORPAC	Movilización	Atención a pliego de reclamos	
6	14/07/04	Nacional	CGTP	Paro Cívico Nacional	Plataforma de lucha	
7	14/07/04	Nacional	Trabajadores Poder Judicial	Huelga nacional indefinida	Respeto a acuerdos llegados el año pasado	-Corte Suprema declara ilegal la huelga -Enfrentamiento con policías -El 18/08 se inician negociaciones -Se suspende la medida el 10/09, con la firma de un Acta de Compromiso
8	31/07/04	La Libertad	Trabajadores y accionistas de Empresa Casagrande	Toma de locales	Irregularidades de nuevo directorio	Intervención policial
9	26/08/04	Lima	CGTP, CTP, CUT	-Movilizaciones -Toma de locales Ministerio de Trabajo	Reincorporación y compensación de trabajadores incluidos en ceses colectivos	
10	31/08/04	Tacna y Moquegua	Trabajadores de la Empresa Minera Southern Peru Copper Corp.	Huelga indefinida	Mejoras salariales	Trabajadores suspenden medida por 30 días el 11/09
11	15/09/04	Lima	CGTP	Toma de la sede de la Embajada de Venezuela	-Reposición de puestos de trabajo -Publicación de la tercera lista de la Ley de los Ceses Colectivos	
12	22/09/04	Nacional	SUTEP	Paro Nacional (acatado parcialmente)	- Aumento de 1,180 millones de soles en el Presupuesto para el sector Educación - Aumento de S/. 190 en sus remuneraciones.	

Nº	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
13	23/09/04	Cerro de Pasco	Trabajadores mineros de la empresa Atacocha	Marcha de protesta a la ciudad de Cerro de Pasco	Que el gobierno regional resuelva conflicto entre la empresa Atacocha y la comunidad de Tlacayán, ya que sus puestos de trabajo peligrarían si empresa suspende sus actividades	Turba fue desalojada por PNP del consulado.
14	30/09/04	Puno	Trabajadores despedidos durante el fujimorismo y la CGTP	Toma del consulado boliviano en Puno	Pliego de la CGTP con respecto a ceses colectivos	
15	02/10/04	Cusco	11 despedidos durante el gobierno de Alberto Fujimori	Huelga de hambre indefinida	Exigen que el gobierno central otorgue beneficios a ciudadanos despedidos institucionalmente	
16	05/10/04	Lima	Sindicato Nacional de Trabajadores de Embotelladora Latinoamericana (SINATREL)	Plantón frente a empresa Coca Cola, Corporación Lindley	Dejar sin efecto el cese colectivo de 233 trabajadores, la suspensión de 61 trabajadores y que la Corporación Lindley acepte su pliego de reclamos	
17	27/10/04	Lima	Obreros de construcción civil	Movilización y paralización de obras en la Av. Grau	Por no haber sido contratados para trabajar en la remodelación de la avenida Grau	
18	28/10/04	Lima	Federación de Trabajadores de las Empresas de Telefónica	Protesta frente a la sede central de Telefónica del Perú	Exigen la nivelación de salarios para el sector con criterios que provienen de la empresa ENTEL-Perú	
19	08/11/04	Lima	Sindicato de Enfermeras del Ministerio de Salud (SINEMINSA)	Paro de 72 horas	-Nombramiento automático de las enfermeras y por lo tanto, beneficios sociales contratados. -Incremento de sus remuneraciones	09/11: Comisión de Economía y de Salud del Congreso se comprometieron a atender sus demandas

Nº	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
20	15/11/04	Lima	Enfermeras asistenciales del Hospital Militar Central	Plantón frente al Hospital Militar	Solicitan la nivelación de sueldos y el pago de guardias que les adeudán desde hace dos meses.	
21	15/11/04	Nacional	Obstetrices	Paro Nacional de 48 horas	Piden nombramiento del personal contratado y nivelación de sueldos	
22	24/11/04	Lima	Asociación Nacional de Médicos del Ministerio de Salud	Paro de 24 horas	Homologación de sueldos con sus colegas de ESSALUD	
23	25/11/04	Lima	Confederación de Trabajadores Asistenciales del Perú	Huelga Indefinida	Exigen que se promulgue la Ley que regula el trabajo profesional técnico asistencial de salud	
24	10/12/04	Arequipa	Trabajadores estatales	Paro de 24 horas. Marchas por las calles de Arequipa	Rechazo a la Ley Marco del Empleo Público	
25	11/12/04	Cajamarca	Obreros de construcción civil que trabajan en la carretera Jaén-San Ignacio	Bloqueo de la vía	Reclaman a las empresas contratistas (Málaga y Costel) la reposición de despedidos y el pago de los jornales adeudados	
26	21/12/04	Lambayeque	Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad de Chiclayo	Huelga general indefinida	Pago de sus remuneraciones de los últimos 8 meses	
27	08/01/05	Lambayeque	200 trabajadores de la empresa agroindustrial de Pucallá.	Tomaron las instalaciones de esa compañía en forma pacífica	Exigen el pago de sus sueldos y el retiro del administrador judicial Alfonso Cassini	
28	17/01/05	Lima	Trabajadores y auxiliares jurisdiccionales del Ministerio Público-Fiscalía	Huelga y movilización frente al Ministerio de Economía	Reclaman aumentos salariales y bonificaciones iguales a los que han recibido en el último año los servidores del Poder Judicial	19/01: Ministerio de Economía dispone el pago de los 600 soles correspondientes a la bonificación especial

N°	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
29	20/01/05	Nacional	Gremios de trabajadores (CGTP, CITE y otros frentes)	Marchas en distintas ciudades (Lima, Piura, Arequipa, Chiclayo, Trujillo, Cusco)	Rechazan la política laboral del país y piden: 1) La aprobación del proyecto de Ley de la Carrera Pública, y 2) La defensa del derecho al trabajo	
30	10/02/05	Lima	300 despedidos de ESSALUD pertenecientes a la Central General de Trabajadores del Perú (CGTP) y de la CUT	Toma del local de ESSALUD, ubicado en la cuadra 14 de la avenida Arenales, Jesús María	Reincorporación de los despedidos	Luego de 5 horas abandonaron el local, después de recibir la promesa de que se evaluarán sus demandas
31	10/02/05	Lima	Unos 400 manifestantes técnicos de la empresa Telefónica del Perú y de la Federación de Trabajadores de Telefónica del Perú (FETRATEL)	Protesta al frente de la empresa Telefónica, ubicada en la avenida Arequipa, en Santa Beatriz	Nivelación de sueldos de los técnicos provenientes de la antigua Compañía Peruana de Teléfonos (CPT), respecto de los originarios de la ex Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL)	
32	10/02/05	La Libertad	Trabajadores de la empresa Telefónica del Perú filial Trujillo, junto a los trabajadores despedidos durante la dictadura fujimorista	Protesta en las calles y plantón frente a la Prefectura Regional	-Denuncian que continúan siendo víctimas de actos de hostigamiento, discriminación y despidos arbitrarios por parte de directivos de la transnacional -Reclaman reposición de despidos arbitrariamente	
33	11/02/05	Lima	Técnicos asistenciales de ESSALUD	Protesta al interior del hospital Rebagliatti, en Jesús María	Reclaman la nivelación de sus salarios con los técnicos administrativos de la institución	
34	13/02/05	Lima	300 ex trabajadores del Seguro Social (hoy ESSALUD)	Inicio de una huelga de hambre a nivel nacional	Demandan reposición en sus puestos, ya que hace cuatro años fueron despedidos de manera irregular	

Nº	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
35	24/02/05	Loreto	Miles de maestros	Protesta frente al local del Banco de la Nación en Iquitos	Exigen el pago de los haberes que les adeudan y que debió cumplirse hace tres días	
36	01/03/05	Loreto	Sindicato de Choferes Profesionales de Iquitos	Paro de 72 horas	Demandan a las empresas que pasen a planilla a los choferes	El representante de los empresarios, Juan Mac Luhan, dijo que hay acuerdos con los choferes para que puedan usufructuar los vehículos y ganen lo que quieren según su capacidad, pero que el tema se ventila en la Dirección Regional de Trabajo
37	02/03/05	Nacional	Federación Médica Peruana Huelga general indefinida.	Amenazan con entregar hospitales a Ministerio Público pero desisten de esta medida	Incremento presupuestal para el sector Salud; aumentos salariales para personal médico del Ministerio de Salud homologando con los sueldos de ESSALUD	-Promesas de aumentos, considerados insuficientes por los dirigentes gremiales -Reuniones sin resultado con representantes del MINSA y del MEF -18/03: Se levanta la huelga ante promesas de aumento salariales
38	03/03/05	Lima y otras ciudades del país	Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) y otras 11 organizaciones laborales	Movilización por las calles de Lima, movilizaciones en Chiclayo, Piura, Tacna, Cusco y Arequipa	Defensa de los derechos laborales, la derogatoria de la Ley Marco del Empleo Público y el rechazo a la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC)	
39	17/03/05	La Libertad	300 profesores del SUTEP aproximadamente	Invasión del local de la Prefectura Regional de Trujillo	Denuncian penalmente al director regional de Educación, Alberto Pimillos Rodríguez, por supuesto abuso de autoridad, ya que es responsable de cobrar cuatro soles a cada	

Nº	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
40	18/03/05	Lambayeque	Trabajadores de la empresa Pomalca	-Toma de la empresa agroindustrial Pomalca -Enfrentamientos con la policía -Bloqueos de la carretera Pomalca-Chiclayo	El pago de 36 meses adeudados a los dos mil trabajadores, que asciende a 278 millones de soles	
41	22/03/05	Lima	Técnicos auxiliares y administrativos del Ministerio de Salud	Marcha hacia el Congreso	Demandan que el Congreso apruebe la ley que permita su nombramiento y así puedan acceder a mejores condiciones laborales	
42	29/03/05	Lima	Un grupo de bachilleres en educación	Huelga de hambre indefinida frente al local de la Dirección Regional de Educación de Lima (DREL)	Piden plazas de contratados	
43	07/04/05	Ica	Trabajadores administrativos del Hospital Regional de Ica	Inicio de huelga general indefinida	Exigen al Ministerio de Salud 60 soles como canasta básica, además de una bonificación de cien soles mensuales	Voceros de la Dirección Regional de Salud de Ica aseguran que demandas exceden el presupuesto
44	04/04/05	Piura	4.000 enfermeras y personal técnico del Ministerio de Salud	Inicio de huelga regional indefinida	Demandan el aumento de sueldos y el nombramiento de los trabajadores contratados.	
45	11/04/05	Lambayeque	200 trabajadores de la empresa Pomalca	Bloqueo de la vía que conduce hacia Chota	Rechazan que el nuevo directorio liderado por Juan Gamarra tome el control de la empresa agroindustrial Pomalca	

Nº	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
46	15/04/05	Lima	Personal médico, auxiliar y administrativo del Instituto Materno Perinatal (antes Maternidad de Lima)	Paralización de sus labores entre las 6:00 am. y 11:30 am.	Demandan: -Nombramiento del personal contratado -Incentivos -Mayor abastecimiento y renovación de equipos	Suspensión de medida luego de que los dirigentes acordaran con el director de la maternidad, Víctor Bazul, reunirse el 16 de abril con el viceministro de Salud, José del Carmen Sara, para discutir su pliego de reclamos
47	20/04/05	Iquitos	1.000 maestros	-Marcha de protesta -Ingreso al local del gobierno regional de Loreto	Demandan que se resuelva el tema de la contratación de docentes en la ciudad y fronteras, además de los pagos de escolaridad	Se tuvo diálogo con el titular de la región, Robinson Rivasdeneyra y luego se retiraron
48	21/04/05	Huaraz	800 maestros de los centros educativos nacionales	Paro de 24 horas	Exigen la moralización en los centros educativos donde se denunciaron actos de corrupción y rechazan los hechos de violencia registrados días atrás en el colegio nacional Simón Bolívar de Huaraz	
49	21/04/05	Junín	Médicos y trabajadores unificados del hospital El Carmen	Paralización de labores	Exigen el cumplimiento de los incrementos logrados luego de la última huelga médica y el otorgamiento de incentivos	
50	27/04/05	Lima	Trabajadores de la Beneficencia Pública de Lima	Huelga y plantones en el frente del Ministerio de la Mujer	-Exigen la destitución del presidente de la Beneficencia Ernesto Ponce Castelumendi y de su junta directiva por falta de pago, malos manejos y corrupción. -Solicitan una entrevista con la viceministra Rusella Zapata	

N°	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
51	01/05/05	Lima	100 técnicos asistenciales de ESSALUD aproximadamente, entre activos y despedidos	Protesta ante las puertas de las oficinas administrativas de ESSALUD	Reclaman igualdad salarial con respecto a los técnicos administrativos	
52	04/05/05	Lima	200 jubilados aproximadamente. La Confederación Nacional Unitaria de Pensionistas del Perú manifestó que dichas normas les quita todos los derechos adquiridos y consolidados	Protestaron frente a la sede de la facultad de Derecho de la Universidad San Martín de Porres, donde el Tribunal Constitucional evaluó una acción de inconstitucionalidad presentada por la Central Nacional de Pensionistas contra las leyes 28389 y 28449 que reforman la cédula viva		
53	04/05/05	Nacional	7.000 enfermeras aproximadamente afiliadas al Sindicato Nacional de Enfermeras del Seguro Social de Salud (SINESS)	-Inicio de paro nacional de 48 horas -24/05: Huelga indefinida	-Exigen un aumento de S/. 1.000, con el fin de nivelar sus remuneraciones con los de los psicólogos, obstetras y cirujanos dentistas. -Demandan que ESSALUD contrate a 2.500 enfermeras más para dar una mejor atención	-04/05: Directivos de ESSALUD recibieron a los dirigentes del sindicato para escuchar sus reclamos, sin llegar a acuerdos. El SINESS anuncia huelga indefinida a partir del 24 de mayo si no se atiende su pliego de reclamos. -24/05: Rechazo de aumento salarial progresivo de S/. 600 ofrecido por ESSALUD. -27/05: Enfermeras reanudan sus funciones, luego que aceptaran la nueva propuesta de nivelación salarial, que va de 500 a 600 soles mensuales a ser pagados en dos partes (mayo y diciembre de este año)

N°	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
54	12/05/05	Lima	Cuerpo médico (nombados y contratados) del hospital Edgardo Rebagliatti	Paro de 24 horas	-Demandan no haber recibido todavía el bono extraordinario del año 2004 -Piden que las autoridades de ESSALUD expliquen cómo se ha realizado la repartición del dinero destinado al pago de la productividad del año pasado y establezcan las negociaciones con la Asociación de Médicos del Seguro Social del Perú (AMSSOP)	
55	24/05/05	Lima	Pensionistas y la Central Unitaria de Trabajadores (CUT)	Plantón frente al Tribunal Constitucional	Piden que no se cierre el régimen del DL. 20530 y que no se archive el proyecto de ley que permita la libre desafiliación de las AFP	
56	24/05/05	La Libertad	Cientos de trabajadores públicos de Trujillo	Marcha por la calles de Trujillo	Exigir una solución a sus reclamos, entre ellos el incremento de sus salarios	
57	26/05/05	Pasco	2.000 trabajadores obreros de la empresa minera Volcán, provincia de Rauli, Cerro de Pasco	Inicio de una huelga indefinida	Exigen a sus empleadores el pago de utilidades recaudadas el año pasado	03/06: Trabajadores mineros reinician sus labores.
58	30/05/05	Tumbes	Trabajadores de Salud	Quema de llantas y bloqueo del ingreso de pobladores a la sede del gobierno regional	Exigen a la presidenta regional, Iris Medina, que agilice la contratación de 500 trabajadores de Salud	
59	02/06/05	Nacional	Asociación Médica del Seguro Social del Perú (AMSSOP)	Inicio de una huelga nacional indefinida	-Demandan hacer efectivo el nombramiento de 4.500 médicos contratados y el pago de guardias. -También protestan por el desabastecimiento de medicamentos e insumos de laboratorio, renovación de infraestructura y mejora de los turnos de atención a los pacientes	11/06: Tras firma de acuerdo entre el presidente ejecutivo de ESSALUD, José Luis Chirinos, y el representante de Asociación Médica del Seguro Social del Perú, Juan Carlos Yancé, llegó a su fin la huelga indefinida.

Cuadro N° 3: Conflictos medioambientales

N°	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
1	02/08/04	Madre de Dios	-Federación Minera de Madre de Dios -Mineros artesanales	Movilización en Puerto Maldonado	-Cambios en política minera artesanal -Modificación de la Ley 2785 -Que se libere cinco áreas protegidas habitadas por nativos	-06/09: Yanacocha suspende trabajos de explotación. -11/09: Gobierno suspende temporalmente permiso de exploración a Yanacocha. -15/09: Paro Regional -16/09: Se levanta paro y se firma acta. 04/11: Yanacocha anuncia que ya no explorará el Quillish y pedirá a MEM que revoque su permiso.
2	02/09/04	Cajamarca	Población de Cajamarca	Bloqueos de carreteras hacia mina Yanacocha	Piden que se detengan los trabajos de exploración en el Cerro Quillish	
3	02/09/04	Cusco	40 campesinos aprox. de la comunidad de Huancuire, distrito de Challhuahuacho (Cotabambas-Apurímac)	Marcha de sacrificio como medida de protesta a la concesión de minas Las Bambas	-Oposición a la concesión de las minas Las Bambas a la empresa Xstrata -Liberación de 25 comuneros detenidos en abril	
4	26/09/04	Piura	Comunidad campesina Segunda de Cajas, Huan-cabamba	Marcha hacia campamento minero Henry Hills de la empresa minera Majas	Sostienen que empresa minera causa daño a medio ambiente	
5	22/10/04	Cajamarca	Campesinos de la provincia de Cajabamba	Marcha de sacrificio	Piden el retiro de las empresas mineras Sulliden Shahuindo y Algamarca por posible contaminación	

Nº	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
6	16/11/04	Cajamarca	200 comuneros del distrito de Pulán, provincia de Santa Cruz	-Ataque al campamento La Zanja de la empresa minera Buenaventura. Hubo un muerto y decenas de heridos -28/01: Ronderos y campesinos del distrito de Pulán, provincia de Santa Cruz, Cajamarca y también de Chicla-yo protagonizan marcha de protesta	Oposición al proyecto de exploración La Zanja, pues consideran que afectará el medio ambiente y dañará el agua. Exigen retiro de Minera	-Policía de Chiclayo y Caja-comuneros -22/11: Paro provincial de 48 horas
7	17/11/04	Lima	Pobladores y autoridades de distrito de San Mateo, provincia de Huarochiri	Audiencia pública y marcha hacia oficinas del Ministerio de Energía y Minas	Plazo de 30 días al Ministerio de Energía y Minas y a la empresa Wiese Leasing para que retiren los desperdicios mineros que afectan su salud	
8	24/11/04	Junín	Autoridades y dirigentes sociales y gremiales de La Oroya	Reunión de emergencia	Apoyo a compañía Doe Run, ante posible cierre de sus operaciones por no haberse adecuado a reglamentaciones ambientales	-28/11: Ministerio de Energía y Minas anuncia que prorrogará el plazo para que Doe Run se adecúe a reglamentación. -06/12: Paro provincial de 48 horas. Exigen al Ministerio de Energía y Minas amplie hasta el 2011 el plazo de cumplimiento del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) A Doe Run, que se vence en el 2006. La representante de la Defensoría del Pueblo en Junín, Eliana Revollar, exhorta a Doe Run cumplir con programa ambiental -29/12: Se publica decreto supremo ampliando los plazos de adecuación a programas ambientales

N°	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
9	03/02/05	Cajamarca	Cerca de 200 ronderos de las comunidades de la cuenca del río Tingo-Maygasamba, provincia de Hualgayoc en Cajamarca	Toma del campamento minero San Nicolás	Incumplimiento de la empresa con el compromiso asumido para descontaminar las aguas de la cuenca del río El Tingo, que abastece de agua a la jurisdicción	05/02: Diálogo entre representantes del sector Energía y Minas y los ronderos, luego del cual dejaron las instalaciones del campamento minero
10	19/02/05	Huancavelica	200 campesinos de las comunidades de Quispicanchay Cachatay, distrito de Seclla	Paro de 48 horas con bloqueos de las vías de ingreso al área de exploración minera de la empresa Pampamali	Rechazan el inicio de trabajos de explotación minera por parte de la compañía Pampamali	
11	12/03/05	Ancash	Unos 300 campesinos de comunidades del distrito de San Marcos, provincia de Huari	Toma de las instalaciones de la empresa minera Antamina	Exigen más puestos de trabajo y un adecuado monitoreo del medio ambiente en esa zona	Comisión de la empresa entabla diálogo. Los campesinos abandonan las instalaciones
12	31/03/05	Ancash	Pobladores de Aija, en Huaraz	Toma de las instalaciones de la empresa minera Pascua Karen	Exigen que la empresa cumpla con las normas de protección del medio ambiente pues actualmente arrojan sus desechos químicos y relaves a la cuenca de la laguna de Karán, principal afluente de donde nacen numerosos riachuelos que irrigan los campos de cultivos	
13	09/04/05	Cusco	Agencias de turismo agrupadas en la Asociación de Agencias de Turismo del Cusco (AATC)	Protestaron contra el grupo de microbuseros CONSETTUR.	Denuncian que la empresa tiene un control monopólico del privilegiado acceso a Machu Picchu y que no se está cumpliendo con la resolución de INRENA de no circulación de dichas unidades por contaminantes	

N°	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
14	27/04/05	Pasco	Campesinos de los anexos Huaymayo, Santa Isabel y Auquimarca, del distrito de Paucartambo	-Inicio de paro indefinido. -Retención de unos treinta técnicos japoneses, brasileños, canadienses, franceses y penamios, que trabajan en la construcción de la segunda etapa de la central hidroeléctrica Yuncán II, en el distrito de Paucartambo	-Denuncian que 300.000 soles entregados en el 2004 por la empresa EGECEN al distrito de Paucartambo no fue distribuido a los anexos. -Denuncian que la construcción de la hidroeléctrica afecta el ecosistema y ha contaminado el río Paucartambo. -Exigen compensación por la tala de grandes extensiones de bosques	-04/05: Reunión entre autoridades del distrito de Paucartambo y los dirigentes de los anexos, sin llegar a acuerdos. -06/05: Empresas y el Ministerio de Energía y Minas se comprometen a atender los requerimientos de los pobladores. Se levanta medida de fuerza
15	23/05/05	Puno	Pobladores de las islas de los Uros y de las riberas del lago Titicaca	-Inicio de paro de 48 horas -Pobladores de las riberas del lago bloquearon la vía Juliaca-Huancané	-Exigen que se derogue el Decreto Supremo 185, mediante el cual se creó la Reserva Nacional del Titicaca, y que en su lugar se instale la Reserva Comunal Uros Chulluni, para que puedan tener autonomía en el manejo de los recursos de la reserva -Demandan la titulación de totorales -Piden que la Contraloría intervenga en el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) de Puno y la destitución de sus funcionarios	25/05: Reunión de los Uros con el prefecto de Puno, representantes del gobierno regional y de la Defensoría del Pueblo 26/05: Suspensión provisional de la huelga indefinida. Gobierno se compromete a instalar un grupo de trabajo integrado por funcionarios del MINAG, INRENA, Ministerio de Turismo, Proyecto Especial de Titulación de Tierras, y dirigentes del Frente Regional por la Defensa de los Recursos Naturales y Medio Ambiente del Altiplano
16	25/05/05	Cajamarca	Rondas campesinas de Yanacanchilla	Ronderos marcharon hacia la zona de San Cirilo (en donde la minera Yanacocha está realizando trabajos de exploración) y amenazaron con tomar las instalaciones de la minera si no cumplía con retirar toda su maquinaria de la zona	Exigen que minera Yanacocha deje trabajos de exploración y se retiren los campamentos para la Policía y la empresa de seguridad «Forza»	Frente al exacerbado clima creado por parte de la población, Minera Yanacocha se vio obligada a retirar la maquinaria

N°	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
17	06/06/05	Ancash	Comuneros del distrito de San Marcos, provincia de Huari	Intento de toma de las instalaciones de la Compañía Minera Antamina	<p>-Exigen a la empresa minera Antamina la construcción de una carretera que les permita el acceso hacia las comunidades aledañas debido a que el camino que usaban antes forma parte de los terrenos de la minera</p> <p>-Solicitan indemnización económica por la supuesta contaminación ambiental y culpan a Antamina de la muerte de sus animales y los daños causados a sus propiedades con la explotación minera</p>	07/06: El gobierno propuso una comisión formada por el vicepresidente del gobierno regional, el viceministro de Energía y Minas, el presidente de la Mesa de Concertación de la Lucha contra la Pobreza, el sacerdote Gastón Garatea y a un miembro de Oxfam. Protestas se detienen

## Cuadro N° 4: Conflictos cocaleros

N°	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
1	05/07/04	Pasco. Huánuco	Campesinos cocaleros Movilizaciones	-Suspensión de erradicación de cultivos	-Desactivación de DEVIDA -Retiro de ONG	Recibo de memoriales
2	20/09/04	Cusco	Campesinos cocaleros de la provincia de La Convención	Huelga indefinida	Exigen que la Empresa Nacional de la Coca (ENACO) cumpla con lo acordado con ellos	-02/10: Comisión de alto nivel integrada por ministro de Agricultura llega a acuerdos con cocaleros y se levanta medida.
3	18/10/04	Puno	Campesinos cocaleros y ronderos	-Paro indefinido -Bloqueo de la vía principal de ingreso a la mina San Rafael -Toma de la central hi- droeléctrica de San Gabán	Cesen los operativos de erra- dicación de coca que realiza la Dirección Antidrogas (DIRANDRO) en la zona de San Gabán, provincia de Carabaya	25/10: Gobierno firma acta con campesinos cocaleros en la cual acordaron la erra- dicación progresiva de los cultivos de coca ilegales
4	31/10/04	Huánuco	Grupo de campesinos cocaleros	Ataque a instalaciones de proyecto forestal de la ONU en Cachimoto-Monzón, en la provincia de Almaraz		
5	05/12/04	Ucayali	Campesinos cocaleros (aprox. 2.000) del distrito de Aguaytia, provincia de Padre Abad	Marcha y mitin en Aguaytia	Rechazo a los programas de cultivos alternativos impulsa- dos por la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA)	

N°	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
6	18/02/05	San Martín	Cocaleros de Tocache	Inicio de una huelga indefinida en Tocache con bloqueos de carreteras, marchas de sacrificio y toma de locales institucionales	Reclaman al gobierno por la supuesta fumigación de sus cultivos con sustancias tóxicas que estarían contaminando el agua, malogrando la tierra e intoxicando a la población	-Intervención policial para resguardar el orden. No se suscitaron hechos de violencia importantes -21/02: DEVIDA rechaza denuncias de uso de tóxicos.
7	23/02/05	Nacional	Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras del Perú (CONPACCP)	Paro de 48 horas	-Suspensión de la fumigación y de la erradicación forzosa de cultivos -Promulgación de ley que legitime el cultivo de la hoja de coca -Suspensión del TLC con Estados Unidos -Respeto a la biodiversidad de la selva peruana	
8	15/03/05	Ayacucho	Campesinos cocaleros del valle del río Apurímac	-Segundo día de paro -Marcha pacífica por las principales calles de Kimbiri (Cusco) y San Francisco (Ayacucho)	Exigen la suspensión del programa de desarrollo alternativo y piden al gobierno un proyecto de desarrollo sostenible que saque a su región de la pobreza	
9	30/03/05	Ayacucho	Miles de pobladores y centenares de cocaleros convocados por el Frente de Defensa del Pueblo y el Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación en el Perú (SUTEP).	Paro regional	Piden derogar la Ley del Empleo Público, la defensa de la escuela pública y el rechazo a la política de erradicación de sembríos de coca	
10	04/04/05	Huánuco	3.000 productores cocaleros, encabezados por la dirigente Elsa Malpartida	Movilización sorpresiva por las calles de la ciudad de Tingo María	Exigen nuevamente al gobierno la desactivación de DEVIDA, el cese de la erradicación forzosa de las plantaciones de hoja de coca en el	

N°	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
11	30/04/05	San Martín	Cocaleros de la provincia de Tucaché	<p>-Marcha pacífica hasta la base policial, ubicada en la localidad de Santa Lucía, a 40 minutos de la ciudad.</p> <p>-Reunión con el presidente regional de San Martín, Julio Cárdenas Sánchez, el alcalde provincial, Pedro Bogarín Vargas, y otras autoridades de la jurisdicción</p>	<p>Huallaga y en solidaridad con el Frente de Defensa de los Intereses de la provincia de Leoncio Prado pidieron también la autonomía económica y administrativa de la provincia.</p> <p>Protestan contra la erradicación de la hoja de coca y rechazan la acción violenta de las fuerzas policiales que habría causado varios heridos en los últimos días durante los operativos antidrogas que realizan en el distrito La Polvora</p>	
12	15/05/05	Huánuco	Agricultores cocaleros del Valle del Monzón dirigidos por el dirigente Iburcio Morales	<p>Agredieron y desalojaron violentamente a Nancy Obregón, dirigente de la CONPACCP (Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuenecas Cocaleras del Perú), en asamblea que reunía a representantes de diversas cuencas cocaleras en la plaza de Armas de El Monzón</p>	<p>Cocaleros del Valle del Monzón acusan a dirigente Nancy Obregón de haber avalado el decreto supremo que aprueba "la erradicación gradual y concertada" de la hoja de coca, a inicios del año pasado</p>	

**Cuadro N° 5: Conflictos contra el mercado TLC**

N°	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
1	21/10/04	Ica	Algodoneros de Chinchay valle de Pisco	Bloqueo de los kilómetros 203 y 228 de la Panamericana Sur	Rechazo al Tratado de Libre Comercio suscrito por el gobierno central con el MERCOSUR y demandan el pago de S/. 8 por quintal de rama de algodón	Gobierno, a través del Ministerio de Agricultura, el Ministerio Público y la Policía, firma acuerdo y se suspende la medida. Pagará los ocho soles por quintal
2	25/11/04	Lima	Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP)	Marcha por el centro de la ciudad	-Protesta por la forma como el gobierno negocia el TLC con los Estados Unidos - Convocatoria a Asamblea Constituyente	
3	10/02/05	Ica, Ancash	7.000 productores de algodón de las provincias de Santa, Ica y Chincha, convocados por la Asociación de Pequeños Agricultores Agrarios	Paro de 24 horas con bloqueo de carreteras	-Exigen mayor atención para su sector -Desacuerdo con los S./ 50 millones que ofrece el Ministerio de Economía y Finanzas como subsidio para los algodoueros por las pérdidas que tendrán luego de la firma del TLC con Estados Unidos	
4	15/03/05	Arequipa	Productores de carne de alpaca de las provincias de Cailloma y Espinar	Bloqueo de la vía Cusco Arequipa	Se oponen a la firma del TLC con Estados Unidos	
5	15/03/05	Cajamarca	Ronderos campesinos	-Paro agrario -Bloqueos de las principales carreteras que unen la ciudad con sus provincias -Toma de la central hidroeléctrica de Quanda	Protesta fue en oposición a la firma del TLC y a supuestas nuevas exploraciones	

N°	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
6	15/03/05	Cusco	-Federación Departamental de Campesinos del Cusco (FDCC) -Federación Unificada de Campesinos de Espinar (FUCAE)	-Paro agrario -Protestan contra el abandono a la agricultura de esa región	-Piden la eliminación del pago de IGV a los productos agrícolas, la inversión en microcréditos, y la aceleración del Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT) -Demandan que firma de TLC con Estados Unidos debe pasar por un referéndum	
7	15/04/05	La Libertad Ica	Agricultores de Trujillo e Ica	Marcha de respaldo a la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos	Agricultores presentaron al titular del sector 10 propuestas para impulsar las exportaciones de los productos agrícolas	
8	16/04/05	Cusco	Frente Regional Ganadero del Cusco	-Inicio de paro de 72 horas -Bloqueo de la carretera Cusco-Puno-Jullica	-Piden la eliminación de las detracciones tributarias al ganado vivo -Exigen la eliminación del impuesto a las carnes rojas y rechazan las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos	
9	18/04/05	Arequipa	Agricultores	-Marcha en Camaná hacia la plaza de Armas -Bloqueos en el kilómetro 921 de la Panamericana Sur, a la altura de Alto Sigüas- Pampas de Majes	Exigen al gobierno tomar medidas de protección cuando ingresen los productos agrarios estadounidenses	
10	18/04/05	Lima	Agricultores algodoneiros de Cañete	Bloqueo de la Panamericana Sur, a la altura del kilómetro 143	Demandan la no suscripción del TLC, y exigen que el Ejecutivo cumpla con su promesa de aumentar el pago por quintal vendido de S/. 8 a S/. 14	

Nº	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
11	21/04/05	Lima	Miles de agricultores integrantes de CONVEAGRO (Convención Nacional del Agro Peruano), pertenecientes a varios gremios de algodoneros, arroceros, cultivadores de manzana y ganaderos	Marcha de protesta por las calles de Lima durante novena ronda de negociación del TLC con Estados Unidos	Exigen subsidios al gobierno y muestran su rechazo a las negociaciones del TLC con Estados Unidos	Ministro de Economía, Pedro Pablo Kuczynski declara que el gobierno otorgará subsidios a los productores de algodón y de maíz para compensarlos por un posible lin-pacto negativo del TLC
12	21/04/05	Lima	Integrantes de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP)	-Marcha hacia la sede del Ministerio de Trabajo -Marcha hacia la residencia del embajador de Estados Unidos	-Rechazan las negociaciones del TLC con Estados Unidos -Exigen suspender la negociación y llevar a cabo un referéndum	
13	21/04/05	Arequipa	-Frente Amplio y Cívico de Arequipa (FACA) -Asociación de Urbanizaciones Populares de Arequipa (AUPA)	Marchas y protestas	Rechazan la ley marco del empleo público y las negociaciones del TLC con Estados Unidos	
14	23/05/05	Nacional	200.000 agricultores arroceros y paperos principalmente de Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Amazonas, Cajamarca, San Martín y Ayacucho convocados por la Convención Nacional del Agro (CONVEAGRO) y la Junta Nacional de Riego	-Inicio de paro de 48 horas -Bloqueos de carretera y movilizaciones en varias regiones	-Consideran que son muy bajos los precios -Piden la reducción de importaciones. -Respeto a la carta verde en las negociaciones del TLC con Estados Unidos	-25/05: Agricultores de las regiones de Tumbes, Piura, Lambayeque y San Martín llegaron a un acuerdo con el gobierno, levantando su medida de protesta -26/05: CONVEAGRO y el Comité Nacional de Arroceros cuestiona negociaciones. - Arroceros de San Martín y Jaen, en Cajamarca, continúan con su medida de fuerza. -29/05: Arroceros de la región San Martín dan una «tregua» de 15 días al gobierno

## Precios

N°	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
15	25/10/04	Nacional	Frente Nacional Ganadero	Paro de 48 horas	Protestan contra el pago adelantado del IGV que desde noviembre se aplicará a la carne	SUNAT aclara que norma estará vigente a partir de enero del 2005
16	04/11/04	Puno	Organizaciones populares	Paralización	-Detenimiento del alza consistente de los combustibles -Cambio de política económica del gobierno	
17	04/11/04	Tacna	Organizaciones populares	Paralización	-Detenimiento del alza consistente de los combustibles -Cambiar la política económica del gobierno	
18	30/11/04	Ica	Productores algodoneros del valle de Pisco	Paro de 72 horas. Bloqueos de carreteras	-Cumplimiento del pago de S/.8 (Ley 28313), en aplicación del Programa de Formalización del Comercio Algodonero -Rechazo al alza en el precio de los insumos	Intervención policial. Cinco heridos. Ministro de Agricultura afirma que pago se viene efectuando. La medida fue suspendida luego de 24 horas
19	06/01/05	Nacional	Productores del Frente Nacional Ganadero	Inicio de paro ganadero con la realización de marchas y el bloqueo de pistas y carreteras	Protesta es en respuesta al cobro adelantado del 4% del Impuesto General a las Ventas (IGV) que quiere imponerles la SUNAT	-09/01: SUNAT suspende el pago adelantado del Impuesto General a las Ventas (IGV) al ganado vivo por 6 meses. -15/01: Ganaderos suspenden el paro
20	03/03/05	Lima	Asociación Nacional de Productores Algodoneros (ANPAL)	Movilización	Exigir cobertura ante caída del precio del algodón.	-Dirigentes algodoneros se reúnen con el presidente Toledo para buscar una solución al problema. Se propone que el Programa de Formalización

Nº	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
21 22 /	03/05	Ayacucho, Ica	Campesinos algodonereros, representantes de 21 comités de las Juntas de Regantes, la Junta de Usuarios de Pisco, siete gremios de algodonereros del valle de Pisco y trabaja- dores golondrinos de las provincias de Ayacucho, Recay y Huancavelica	-Paro indefinido con bloqueos de carreteras y violencia -23/03/2003 policía muere en manifestaciones	Exigen al Ministerio de Agri- cultura el cumplimiento del acta que firmaron el 7 de mar- zo pasado, en el cual se fija en S/. 115 el precio del quintal de algodón	del Algodón eleve la ayuda a los agricultores. -El comité de gestión del algo- dón, conjuntamente con los representantes del Ministerio de Agricultura, vigilarán que el precio de la fibra funcione a través de la oferta y la de- manda y se evite la concerta- ción de precios
22	30/05/05	Puno	Gremios de transportistas	-Inicio de huelga indefinida -Bloqueo de carreteras, tra- mos: Puno-Juliaca y Puno-De- saguadero	Demandan: -Rebaja del Seguro Obligatorio contra Accidentes de Tránsito (SOAT). -Reducción en el precio de combustibles -Arreglo de vías	24/03: Algodoneros de Ica, deciden hacer una tregua al paro
23	31/03/05	Ica	Campesinos algodonereros de Ica	-Bloqueos de la Panameri- cana Sur	Exigen mayores subsidios para su producto y un incremento de 90 a 150 nuevos soles en el pago por quintal de algodón	
24	31/03/05	Apurímac	Centenares de campesinos productores de papa de las comunidades de Huanca- bamba y Huinchus, pro- vincia de Andahuaylas	-Toma de la pista de aterri- zaje del terminal aéreo José María Arguedas -Bloqueos de la carretera Aya- cucho-Andahuaylas-Abancay	Exigen mejores precios y que el gobierno les compre 7.000 toneladas de papa	-01/04: Gobierno ofrece com- prar papa y precisa que se ha destinado para ello una par- tida de S/. 1.750.000 para los próximos tres meses

Nº	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
				-02/04: Campesinos paperos de la provincia de Chinche-ros se unen al paro		-Agricultores mantienen protesta y piden que se traslade a la ciudad una comisión de alto nivel inte-grada por los ministerios de Agricultura y de la Mujer. -03/04: Se suspende paro regional por 48 horas
25	19/04/05	Piura	Pescadores artesanales de pota en Piura	Paralización	Demandan que se resuelva la problemática de la comerciali-zación de la pota	28/04: Después de dialogar con el viceministro de Pesque-ría, Alejandro Jiménez y de firmar un acta, los pescadores artesanales de pota decidieron levantar su medida de fuerza
26	22/04/05	San Martín	400 productores de arroz de Tarapoto	Tomaron las instalaciones de la Dirección Regional de Agricultura en Tarapoto	-Rechazan la suspensión de la licitación pública en el Pro-grama Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) de 5.214 toneladas de dicho producto, en beneficio de los empresarios del sector que actúan por medio de sus testafierros, según denunció su líder, Carlos Quispe -Exigen que ministra de la Mujer y Desarrollo Social, solucione el problema	
27	04/05/05	Lima	Asociación Nacional de Empresas de Transporte de Combustibles Líquidos Derivados de los Hidro-carburos	Plantón de los conductores y dueños de transportes de combustible en el óvalo del cruce de las avenidas Elmer Faucett y Néstor Gambetta, en el Callao	Piden que las refinерías de PETROPERU, RELAPASA y MAPLE bajen el precio básico de cada galón de Diesel 2 de S/. 6.06 a S/. 5.06	Representantes del Ministerio de Transportes se reúnen con dirigentes y huelga llega a su fin

N°	FECHA	LUGAR	ACTOR	ACCIONES	DEMANDA	RESPUESTAS
28	05/05/05	Tumbes	Productores de plátanos	Toma del Puente Internacional	Medida fue para rechazar el ingreso de banano ecuatoriano, por competir deslealmente	
29	24/05/05	Lima	Confeccionistas de ropa de Gamarra	Marcha al Congreso y a Palacio de Gobierno	Exigen que se apliquen nuevamente las salvaguardas (sobretasas) a la importación de prendas de China.	

---

# TLC Perú-Estados Unidos

---

## *Ulises Humala*

---



“Timeo danaos et dona ferentes”.

Virgilio, *La Eneida*.

## I. Introducción

Luego de 10 rondas de negociaciones entre los Estados Unidos de un lado y Perú, Ecuador y Colombia del otro, y ad portas de una XI ronda que comenzó el 22 de julio de 2005 en Miami, que tienen el objetivo de lograr un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre cada uno de estos países y los Estados Unidos, el optimismo con el que se iniciaron las tratativas en mayo del año pasado, y que hizo pensar en una rápida firma del tratado, empieza a ceder el paso a una sensación de desencanto. Así se tiene que ya comienza a perfilarse la idea de que el TLC no podrá ser firmado sino hasta el próximo año, ya no por el gobierno actual sino por el que resulte ganador del proceso electoral que se avecina.

También en este tema se ha hecho evidente la confusión que en muchas ocasiones ya ha mostrado este gobierno. A las declaraciones que traslucirían una fuerte voluntad política para firmar el TLC por parte de muchos ministros e incluso del mismo Presidente de la República, se contraponen otras, principalmente las del Vice-Presidente de la República. En efecto, el Presidente de la República, por ejemplo, hasta comprometió su nombre a la firma del tratado y declaró que el TLC se

firma sí o sí. El ministro de Economía reforzó estas declaraciones al indicar que ya no había nada que negociar. Lo mismo hizo el Ministro de Comercio Exterior al manifestar que peor que un mal TLC es no tener un TLC.

Empero, las dificultades generadas por la rigidez y muchas veces la intransigencia de la postura norteamericana han empujado a que el Vice-Presidente de la República exclame: “Entonces, ¿para qué hemos tenido nueve meses de negociación?, ¿para terminar poniéndonos de rodillas?”, refiriéndose a la delegación de ministros peruanos, constituida por los ministros de Comercio Exterior, Agricultura, Economía y de Producción, que viajaron a Washington en la tercera semana del mes de junio de 2005, para reunirse con las autoridades norteamericanas, con el objetivo de generar una corriente de opinión favorable entre los tomadores de decisiones de los Estados Unidos sobre el TLC con el Perú.

Pero si, como se ve, al interior del partido de gobierno comienzan a escucharse algunas voces disonantes, no debe sorprender que fuera de éste existan las posiciones más diversas, sobre todo expresadas a través de las agrupaciones gremiales, colegios profesionales y sindicales. Desde un apoyo absoluto a la firma del tratado hasta un rotundo no de principio, que se manifiesta a través de paros y marchas de protesta, sin olvidar que existe una verdadera preocupación en relación a los peligros que puede entrañar una mala negociación para el desarrollo del país. Por el lado norteamericano, el ex-Presidente Bill Clinton acaba de declarar en Bogotá que éste no es el mejor momento para la firma del TLC para los países andinos, a los cuales recomendó tener paciencia.

Si bien es cierto que al parecer la mayoría de la población, el 63.7% según una encuesta de la Universidad de Lima de mayo de este año, aprueba la firma del TLC, también lo es que el 75.7% piensa que su aprobación debe ser sometida a un

referéndum. Este último dato subraya los límites que tanto los negociadores como el gobierno y el Congreso no deben perder de vista en ningún momento, pues significa que los ciudadanos peruanos quieren tener la última palabra para decidir sobre algo que los comprometerá de manera permanente.

## II. La doctrina de los TLC

Adam Smith, padre de la Economía Política, en su obra fundadora<sup>1</sup>, encuentra en el hombre una inclinación natural al intercambio que puede servir de base a la instauración de una división social del trabajo<sup>2</sup>. Y es justamente la mayor o menor profundidad de la división social del trabajo lo que hace que un país sea rico o pobre, pues cuanto más desarrollada se encuentra esta división social del trabajo, más especializados se hacen los productores y mayor es la mecanización del proceso productivo, con lo que la productividad mejora de manera importante. Cuando se traslada esta concepción al plano internacional se obtiene que las naciones que participan en el comercio internacional van a optar por una especialización productiva que si bien es cierto, los hace interdependientes, para decirlo eufemísticamente, también lo es que les permite disponer de una masa de bienes y servicios superior a la que tenían antes de impulsar su participación en el mercado mundial. En otros términos, en teoría, el nivel de vida al que una nación puede aspirar en situación de autarquía nunca podrá igualar al que se podría alcanzar gracias al comercio internacional.

---

<sup>1</sup> *Investigaciones sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones.*

<sup>2</sup> Adam Smith va a mostrar tres niveles de división del trabajo: en el proceso de trabajo, entre los diferentes productores y entre las diversas naciones, que podrían denominarse división del trabajo, división social del trabajo y división internacional del trabajo, respectivamente.

Las bases sobre las cuales se podría instaurar una división internacional del trabajo, beneficiosa para todas las partes, en la visión de Adam Smith, eran las ventajas absolutas. Es decir, que los países tienen la posibilidad de producir de manera más económica algunos productos que otros países, por factores de orden natural o histórico, por lo que tienen ventajas absolutas en la producción de esos productos. Así, lo que tienen que hacer es producir únicamente esos productos, en los cuales poseen ventajas absolutas y exportar lo que exceda sus necesidades de consumo y, con el producto de esas ventas, poder importar aquellos productos que desean consumir pero en los cuales no tienen ventajas absolutas. Pero no siempre las naciones pueden disponer de ventajas absolutas en ninguno de sus productos. Ello no va a significar que no puedan participar en el comercio internacional, pues como lo demostraría David Ricardo<sup>3</sup> con su teoría de las ventajas relativas, los países que no disponen de ventajas absolutas deben especializarse en la producción en donde cuenten con menores desventajas absolutas.

Que se trate de ventajas absolutas o de ventajas relativas, el principio es el mismo. Se trata de que la comunidad internacional, junto con cada uno de sus miembros, gana cuando estos se dedican solamente a lo que mejor saben hacer y luego intercambian sus excedentes, que si cada uno se dedica a producir todos los productos que necesita ya que, en este caso, existirán necesariamente algunas cosas que sabrá hacer bien y otras no.

La economía neoclásica, con el teorema de Heckscher-Ohlin-Samuelson<sup>4</sup>, presenta al comercio internacional como

---

<sup>3</sup> Ricardo, David, *Principios de economía política y de los impuestos*.

<sup>4</sup> Del nombre de los tres economistas cuyos aportes han dado forma al citado teorema.

una alternativa a la libre circulación de factores, en el sentido que debe llevar a los mismos resultados que se obtendrían si ésta se diera, es decir a la igualación de la remuneración de los factores de producción.

Sobre estos fundamentos teóricos se construyó la doctrina del librecomercio como uno de los pilares del modelo liberal de desarrollo. Se impone entonces la necesidad de debatir sobre los efectos que el librecomercio tiene sobre el desarrollo. Al respecto, la historia económica enseña que los países hoy desarrollados pudieron desarrollarse al abrigo de un largo periodo de proteccionismo que les permitió proteger y desarrollar sus industrias nacientes. Alexander Hamilton en los Estados Unidos y Federico List en Alemania, dieron el sustento teórico a las políticas proteccionistas que esos países implementaron en el siglo XIX. Paul Bairoch<sup>5</sup> muestra que los países desarrollados se vuelven librecomerciantes una vez que han logrado obtener una supremacía productiva que les permite deshacer toda competencia extranjera.

La historia económica también permite constatar que las especializaciones derivadas de la división internacional del trabajo en realidad perpetúan una perversa inserción al mercado mundial, condenando a los países subdesarrollados al rol de exportadores de materias primas o de productos manufacturados con poco valor agregado<sup>6</sup>, sometiéndolos al deterioro de los términos de intercambio; es decir, a una tendencia a la reducción de los precios relativos de los productos que exportan los países subdesarrollados con respecto a los precios de

---

<sup>5</sup> Bairoch, Paul, *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, La découverte, París, 1994.

<sup>6</sup> Sin embargo, según datos de CEPAL, las materias primas representaban el 56% del total de sus exportaciones en 1965 (los productos agrícolas el 32%); en 2001 fueron equivalentes a solamente el 23% (los productos agrícolas el 9%). En ese mismo periodo, las exportaciones de manufacturas y otros bienes pasaron del 44% del total al 77%.

los productos que estos países importan, manteniéndolos de esa manera en su condición de países pobres.

### III. Principales rasgos de los TLC con los Estados Unidos

El TLC que consiste, en principio, en un acuerdo entre dos o más países para eliminar todas las trabas a la libre circulación de mercancías y servicios entre ellos, tiene su pilar teórico en la doctrina del libre comercio, mediante la concesión de preferencias arancelarias mutuas y la reglamentación de las barreras no arancelarias, tales como las cuotas o contingentes arancelarios, las licencias previas, normas sanitarias, salvaguardias, y otras, de manera de hacerlas previsibles en lugar de arbitrarias. En la práctica, las negociaciones del TLC nacieron del fracaso y del retraso de las negociaciones para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)<sup>7</sup>, cuyas tratativas debían culminar a más tardar en 2005.

El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR)<sup>8</sup> indica que el TLC no es solamente un mecanismo de integración comercial sino que también busca la integración económica para lo cual incorpora, además de los temas netamente de exportaciones e importaciones (acceso a nuevos mercados), otros temas como propiedad intelectual, solución de controversias, tratamiento a las inversiones extranjeras, asuntos laborales y ambientales.

El TLC conlleva la apertura de los mercados internos de productos agrícolas, lo cual plantea un doble problema. En

---

<sup>7</sup> El ALCA fue lanzado en la cumbre de Miami de diciembre del año 1994 como una prolongación de la creación del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, buscando la integración de los 34 países del continente americano (Cuba excluida), mediante la eliminación progresiva de las barreras que obstaculizan al comercio y a la inversión entre estos países.

<sup>8</sup> MINCETUR, *Preguntas y respuestas sobre el TLC Perú-EE.UU.*, Lima, febrero de 2005.

primer lugar, plantea un problema de dependencia alimentaria. En segundo lugar, puede agravarse el problema de la pobreza rural.

Evidentemente estos dos problemas se encuentran fuertemente imbricados. Al abrirse aún más el mercado nacional a los productos agrícolas norteamericanos, se está favoreciendo a las grandes transnacionales como Cargill, Continental, Luis Dreyffus, Bunge y Archer Daniel Midlands que controlan el 90% del comercio mundial de granos<sup>9</sup> y se benefician con importantes subsidios por parte del gobierno norteamericano<sup>10</sup>. Por otro lado, las diferencias de productividad agrícola son fuertes, se tiene por ejemplo que en lo que respecta al maíz la producción norteamericana es de 8,27 toneladas por hectárea, la de Canadá es de 7,2 y la de México es de sólo 2,3<sup>11</sup>.

Estos subsidios y esta mayor productividad agrícola permiten a los Estados Unidos la exportación de productos agrícolas a precios que desafían toda concurrencia. Así, por ejemplo, el trigo norteamericano se vende a un 46% por debajo de su costo de producción y el maíz a un 20% menos que su costo<sup>12</sup>. Con la reducción de precios de los productos agrícolas como consecuencia de la apertura de los mercados internos, la rentabilidad de la actividad agraria se reduce, el área de los cultivos también, las posibilidades de trabajo para los habitantes rurales

---

<sup>9</sup> Oxfam, *Comercio con justicia para las Américas*, p. 8.

<sup>10</sup> En promedio los agricultores norteamericanos reciben 20 mil dólares anuales de parte de su gobierno, mientras que los gobiernos europeos otorgan ayudas a sus agricultores que se encuentran alrededor de los 16 mil dólares por año. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que el 60% de los subsidios se concentran en las manos de sólo el 10% de los productores norteamericanos y que el 50% de estos no reciben casi ninguna ayuda estatal. No hay que olvidar que el 14,2% de los agricultores norteamericanos son pobres.

<sup>11</sup> Quintana, Víctor, *La amarga experiencia mexicana en el agro a partir del TLCNA*, en: [www.alcaabajoc.u](http://www.alcaabajoc.u)

<sup>12</sup> Oxfam, *Comercio con justicia para las Américas*, p. 7.

se reducen con lo que se agrava tanto el problema de la pobreza en el campo como la situación de dependencia alimentaria del país. Y esto puede suceder aun cuando los productos agrícolas subsidiados de origen extranjero no compitan directamente con los productos nacionales, en la medida que puede darse un efecto de desplazamiento en el consumo del producto nacional al consumo del producto importado subsidiado.

La inversión es un requisito para el crecimiento económico. La inversión extranjera puede coadyuvar a la obtención del crecimiento y del desarrollo pues, además de aportar fondos, puede traer progreso técnico. Sin embargo, para que eso suceda, la inversión extranjera tiene que responder a ciertas reglas. Los TLC contemplan una serie de reglas que pueden favorecer a las empresas extranjeras y restan margen de maniobra a los Estados nacionales. Asimismo, las empresas norteamericanas deberán poder tener el mismo grado de acceso a los mercados nacionales que los inversionistas y las empresas nacionales.

El proceso de liberalización se aplica a todos los sectores de bienes y servicios, a menos que se haga una mención en el sentido contrario; y, una vez que la liberalización se ha dado, ésta no se puede anular antes de un plazo bastante largo y con compensación a las empresas perjudicadas. Se trata de eliminar, de manera progresiva, las barreras arancelarias y las no arancelarias. El principio de la negociación continua consiste en que existe un ciclo continuo de negociación para eliminar gradualmente las excepciones que, inicialmente, hayan sido señaladas por los países en sus negociaciones.

Se prohíbe que los gobiernos puedan exigir indicadores de desempeño que tendrían que cumplir las empresas extranjeras, tales como: cuotas de empleo de mano de obra nacional, porcentaje de utilización de insumos nacionales, que un porcentaje de las utilidades deba ser reinvertido, relacionar el va-

lor o el volumen de las exportaciones con el valor o el volumen de las importaciones, exigencias de transferencia de tecnología. En cambio, sí se mantienen los privilegios que hayan sido acordados en virtud del trato nacional como subsidios, ayudas fiscales, etc. También se prevé la reducción, o la eliminación, de las limitaciones a la participación de inversionistas extranjeros en la propiedad de empresas nacionales.

La definición de inversión es lo más amplia posible, se la concibe como todo tipo de activo tangible e intangible: una empresa, la participación en una empresa a través de acciones, títulos; los derechos acordados en virtud de contratos, ganancias y derechos a prestaciones con valor económico; bienes raíces u otras propiedades tangibles o intangibles utilizadas con el propósito de realizar beneficios; los derechos de propiedad intelectual.

Los TLC pueden crear las condiciones legales para que una empresa pueda cuestionar las prácticas, las leyes y las políticas de un gobierno si considera que éstas la perjudican<sup>13</sup>, y reclamar derechos compensatorios por los beneficios presentes y futuros perdidos como consecuencia de las medidas de algún gobierno. Por ejemplo, en virtud del TLCNA, Canadá está haciendo frente a demandas por un valor de 16 mil millones de dólares.

En los TLC no se regula el acceso a los recursos genéticos y a los recursos tradicionales, dejando las puertas abiertas para que las grandes corporaciones especializadas en biotecnología se apropien de dicho patrimonio, configurándose una situación de franca expoliación que se denomina la biopiratería. No se aceptan principios como el del “consentimiento informado previo”, tanto del país como de la región de origen de

---

<sup>13</sup> Pérdidas o daños por la acción estatal y medidas equivalentes a una expropiación o nacionalización.

los recursos biológicos empleados, como requisito indispensable para poder registrar la patente. Tampoco se considera un mecanismo de participación en los beneficios ni bajo la modalidad de una contraprestación económica o de cooperación para el mantenimiento y el desarrollo de los recursos genéticos y tradicionales. Es pertinente señalar, sin embargo, que si bien lo indicado es lo estipulado en los TLC firmados por los Estados Unidos, en las discusiones que sostienen actualmente los países andinos sí se está exigiendo el respeto de los principios arriba indicados<sup>14</sup>.

#### **IV. Un caso práctico de TLC: la experiencia mexicana**

Luego de once años de TLC con los Estados Unidos y con Canadá, que entró en vigor en el año 1994 y que se vio afectado por la crisis mexicana que comenzó a finales de ese mismo año, el balance para la economía mexicana es controversial. En términos de producción, la economía de México ha escalado del puesto 40 al 10 en el mundo. Las exportaciones mexicanas prácticamente se triplicaron, pasando de 61 mil millones de dólares en 1994 a 171 mil millones en 2004. En ese mismo año, las exportaciones al mercado norteamericano llegaron a los 138 mil millones de dólares. Las exportaciones agropecuarias pasaron de 2.800 millones de dólares a 5.900 millones de dólares en el periodo 94-02, volviéndose el sector agropecuario mexicano el líder en 21 productos en el mercado norteamericano<sup>15</sup>. El Gráfico 1 permite apreciar el fuerte aumento del comercio exterior mexicano con respecto a su PBI en los años 90. Crecimiento que se da a una tasa bastante más elevada que la presentada

---

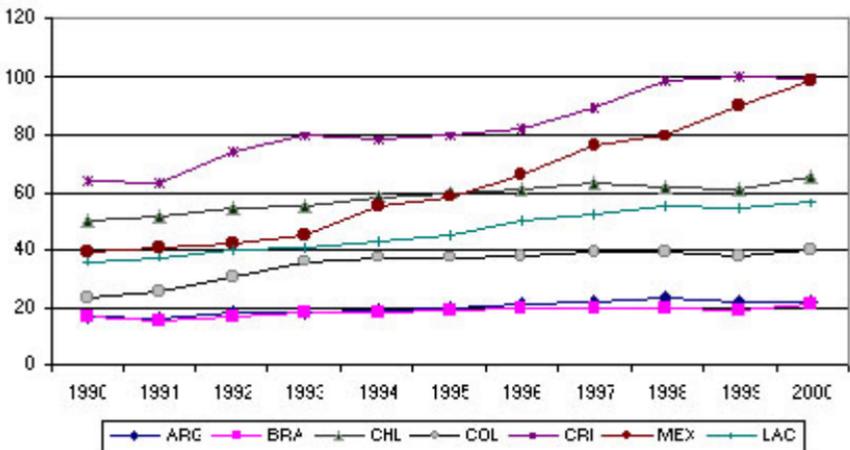
<sup>14</sup> Ruiz Caro, Ariela, *Los recursos naturales en los TLC con Estados Unidos*, CEPAL, mayo de 2005.

<sup>15</sup> MINCETUR, *TLC Perú-EEUU: nociones claves*, febrero de 2005.

por los otros países latinoamericanos, lo que le significó elevar la participación de las importaciones sumadas a las exportaciones de una proporción de 40% del producto a comienzos de la década a una de 100% a finales de la misma.

En el cuadro 1 se presentan algunos datos claves para efectuar un balance sobre los primeros 10 años de vida del TLC. En primer lugar, se puede apreciar que ya antes del tratado la economía mexicana se encontraba en un proceso de mayor inserción en el mercado mundial, que el TLC va a contribuir a acelerar. En efecto, la importancia relativa del comercio exterior con respecto al producto que fue de 28.1% en promedio en el periodo 1980-85 y pasó al 37% en el periodo 1985-93; es decir, que hubo un aumento de 9 puntos antes de la firma del tratado. Para el periodo 1994-01, periodo de plena vigencia

**Gráfico 1**  
**Latinoamérica: importaciones más exportaciones sobre el PIB**  
*(en porcentajes)*



Fuente: Banco Mundial, *Lecciones del TLC de Norteamérica para los países de Latinoamérica y el Caribe*, diciembre de 2003.

del TLC, el comercio llega a representar el 75.7% del PBI. La inversión extranjera directa (IED) es mayor al doble en términos relativos entre los periodos 1980-85 y 1994-01, respectivamente. El crecimiento real del producto por habitante prácticamente se ha mantenido estancado entre los periodos 1985-93 y 1994-99 en poco más del 1%. En cambio, la evolución de los salarios reales, ya sea que sean expresados en moneda nacional o en dólares, es negativa. Los salarios reales expresados en moneda local cayeron en -1% promedio anual en el periodo 1994-01 mientras que habían tenido un crecimiento promedio de 3.5% en el periodo 1985-93. Para el caso de los salarios reales expresados en moneda extranjera, las diferencias son mayores de 9.5% en el periodo 1985-93 a -0.5% en el periodo 1994-01. La pobreza, que debería erigirse en el indicador por excelencia del éxito o el fracaso de toda política económica, cuando es medida por SEDESOL arroja un crecimiento. La tasa de pobreza fue del 22.5% para el periodo 1985-03 y de 24.2% en el periodo 1994-01. En cambio, según la CEPAL la tasa de pobreza pasó de representar el 47.8% de la población latinoamericana en el periodo 1985-03 al 41.1% en el periodo 1994-01.

Aun cuando se reconoce que hubo un deterioro para productos agrícolas como el maíz, la soya, el trigo, el frijol, el arroz, la papa, el algodón y la manzana, se considera que esta mala situación no es una consecuencia del TLC sino que se debe a errores de política interna mexicana, ya que el proceso de liberalización del sector agropecuario es el más prolongado en relación con los demás sectores económicos y que incluso dicho proceso de liberalización recién acabará en el 2008 para el frijol y el maíz<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> MINCETUR, *TLC Perú-EE.UU.: nociones claves*, febrero de 2005.

**Cuadro 1**  
**México: Indicadores seleccionados**  
*(en porcentajes)*

	1980-85	1985-93	1994-2001
Comercio sobre PBI	28.1	37.0	75.7
IED de privatizaciones sobre PBI	1.1	1.2	2.9 <sup>1</sup>
IED sobre PBI	1.1	1.2	3.0
Crecimiento real PIB per capita en moneda local	-0.2	1.1	1.2
Salarios reales en moneda local	-4.8	3.5	-1.0
Salarios reales en dólares	-9.0	9.5	-0.5
Tasa de Pobreza SEDESOL*	n.d.	22.5 <sup>2</sup>	24.2 <sup>3</sup>
Tasa de Pobreza CEPAL	n.d.	47.8 <sup>4</sup>	41.1 <sup>3</sup>

Notas:

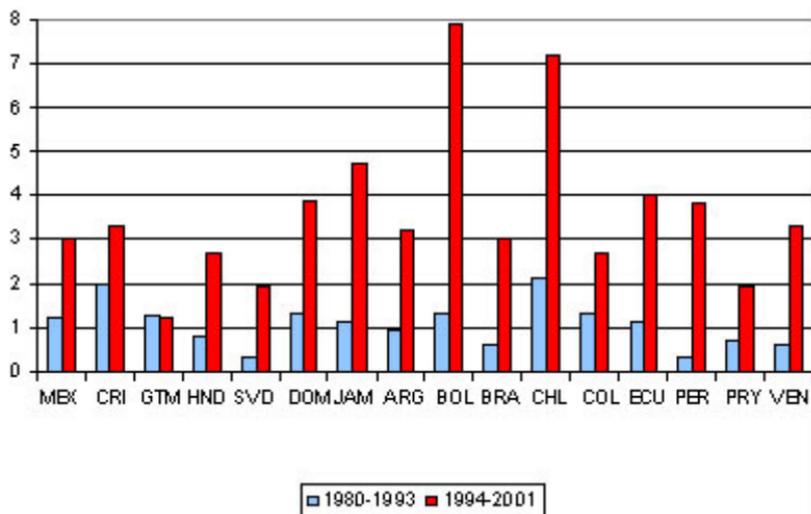
\* Línea de pobreza # 1 - individuos. Ver figura 1.

(1) 1994-1999 (2) 1992 (3) 2000 (4) 1989

Fuente: Banco Mundial, *Lecciones del TLC de Norteamérica para los países de Latinoamérica y el Caribe*, diciembre de 2003.

Uno de los efectos positivos que se supone debe generarse por el funcionamiento del TLC es la atracción de la inversión extranjera directa (IED). En el caso mexicano en el periodo 1989-93 la IED fue de 22.910 millones de dólares. El acumulado para los años 1994 al 1998, es decir, cuando ya había entrado en vigor el TLC, alcanzó un monto de 58.979 millones de dólares. Sin embargo, tal como puede apreciarse en el Gráfico 2, otros países, como por ejemplo Bolivia, que no tenían ningún TLC, atrajeron capital extranjero en mayor proporción en relación a su producto interno.

**Gráfico 2**  
**América Latina: entrada neta IED como porcentaje del PIB**  
 (promedios anuales por período)



Fuente: Banco Mundial, *Lecciones del TLC de Norteamérica para los países de Latinoamérica y el Caribe*, diciembre de 2003.

## V. El TLC Perú-Estados Unidos: expectativas y temores

### a. Una confrontación desigual

El ministro de Comercio Exterior a su regreso del periplo por tierras norteamericanas reveló que él, conjuntamente con los ministros de la Producción, Economía y Agricultura, en el mes de junio último, realizaron conversaciones con miembros del Congreso estadounidense. Algunos de los congresistas norteamericanos con los que se conversó no estaban ni siquiera enterados de que existía un proceso de negociaciones para la firma del TLC, lo que es muy elocuente sobre la menor importancia que tiene una economía como la peruana para la potencia hegemónica norteamericana.

En efecto, la producción norteamericana es aproximadamente 190 veces más grande que la producción peruana. El Cuadro 2 muestra que el producto per capita peruano es 17 veces más pequeño que el norteamericano. En 2003 las exportaciones de los Estados Unidos fueron 81 veces más grandes que las peruanas<sup>17</sup>, lo cual hizo que la participación nacional en el total de las exportaciones mundiales fuese un insignificante 0.1% mientras que la participación de Estados Unidos se elevó al 11.1%. Del mismo modo, las exportaciones por cada norteamericano son 7.5 veces las exportaciones por cada peruano<sup>18</sup>. Por el lado de las importaciones la brecha se amplía: las importaciones norteamericanas son 149 veces más grandes que las peruanas y representan el 18.6% de las importaciones totales en el mundo, mientras que las peruanas apenas representan el 0.1%. El único elemento positivo que se puede rescatar del Cuadro es que el comercio bilateral fue positivo para el Perú en el año 2004.

Son negociaciones muy desiguales, entre la economía más poderosa del planeta y una economía pobre que ni siquiera alcanza a tener ni la mitad del nivel promedio mundial de producción por habitante que es de aproximadamente 5.000 dólares. Si los puntos de partida no pueden ser más diferentes, hay el elemento adicional que los negociadores norteamericanos tienen bien delimitados sus márgenes de maniobra por mecanismos institucionales, contrariamente a lo que sucede

---

<sup>17</sup> Para 2004 esta proporción puede haber variado un tanto, ya que las exportaciones peruanas aumentaron fuertemente alcanzando la cifra récord de 12.370 millones de dólares. Sin embargo, es pertinente señalar que casi la mitad del incremento de las exportaciones se explica por un alza de los precios de los productos de exportación.

<sup>18</sup> Para 2004, las exportaciones por habitante ascendieron a 450 dólares. Para ese mismo año, las exportaciones per capita en Chile fueron 2.020 dólares, 1.799 dólares en México, 516 dólares en Brasil y 335 dólares en Colombia.

**Cuadro 2**  
**Principales indicadores socio-económicos**  
**Perú - Estados Unidos**

Indicador	Perú	Estados Unidos
PBI per capita 2003 (US\$)	2.180	37.800
Millones de habitantes (2004)	27,5	295
Exportaciones 2003 (US\$ millones)	8.900	723.700
Exportaciones per capita (US\$)	330	2.456
Participación en las exportaciones mundiales (%)	0,1	11,1
Importaciones 2003 (US\$ millones)	8.400	1.259.400
Participación en las importaciones mundiales (%)	0,1	18,6
Exportaciones bilaterales 2004 (US\$ millones)	3.564	1.950

Fuentes: BCR, SUNAT, USCB, USITC.

con los negociadores peruanos. Los temas de negociación son 23, tal como se muestra en el Cuadro 3. El proceso comenzó con la primera ronda en la ciudad de Cartagena que se llevó a cabo entre el 18 y el 20 de mayo del 2004. La XI ronda está programada para realizarse en la ciudad de Miami del 18 al 22 de julio de 2005.

***b. Del ATPA al TLC pasando por el ATPDEA***

Estados Unidos es el primer socio comercial del Perú, explicando el 22,8% del intercambio comercial del país con el extranjero (26,6% en exportaciones y 18,6% en importaciones) en el año 2003. Hacia los Estados Unidos se dirigen el 32% de las exportaciones agrícolas del país, y en el caso de las confecciones, la proporción es del 77% del valor total exportado. Aun cuando los Estados Unidos no constituyan la fuente más importante de inversión extranjera para el país, su participación

### **Cuadro 3** **Temas de negociación**

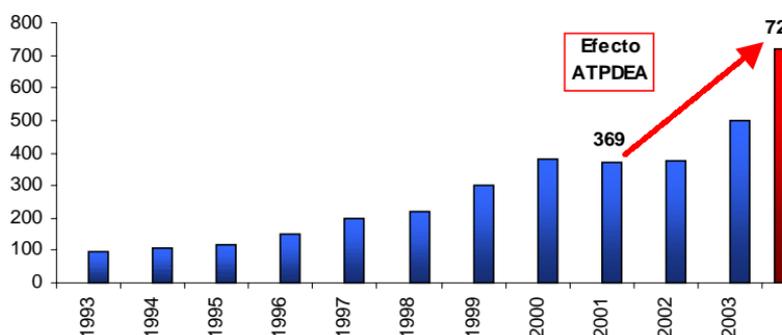
1. Acceso a mercados: productos industriales	13. Propiedad intelectual
2. Acceso a mercados: textiles	14. Políticas de competencias
3. Acceso a mercados: agricultura – textos y aranceles	15. Compras del Estado
4. Medidas sanitarias y fitosanitarias	16. Barreras técnicas al comercio
5. Administración aduanera	17. Salvaguardias
6. Reglas de origen	18. Solución de controversias
7. Servicios	19. Transparencia
8. Servicios financieros	20. Asuntos institucionales
9. Contratos de distribución	21. Asuntos laborales
10. Telecomunicaciones	22. Asuntos ambientales
11. Comercio electrónico	23. Fortalecimiento de capacidad comercial/cooperación
12. Inversión	

es relevante: entre 1994 y el 2001 el stock de IED registrada estadounidense en el Perú pasó de 754 millones de dólares a más de 1.960 millones.

Las exportaciones peruanas con destino al mercado estadounidense que han utilizado las facilidades de acceso al mercado norteamericano del ATPA (ley de preferencias arancelarias andinas) en el periodo 1993-01 y el ATPDEA (ley de promoción comercial andina y de erradicación de las drogas) que entró en vigor en 2002, representaron el 31.6% en 1993. Dicha proporción casi se duplicó en el año 2003, en el cual 56.6% de las exportaciones nacionales se benefició con ese sistema de preferencias. En el periodo 1993-03, las exportaciones totales del Perú a los mercados norteamericanos se multiplicaron por 3,4 veces.

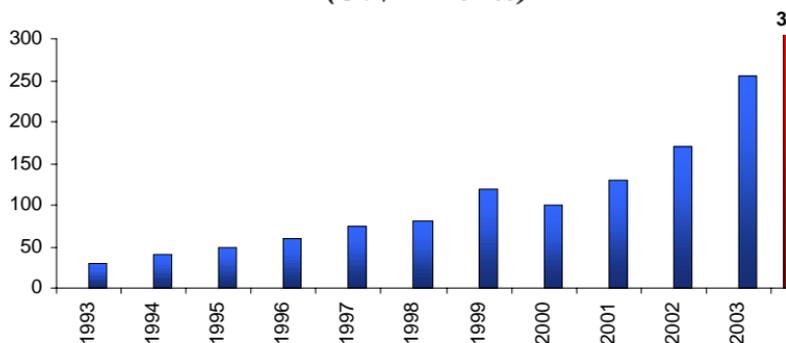
Si se observa el comportamiento de algunos sectores económicos, se puede apreciar en el Gráfico 3, que las exportaciones de textiles y confecciones prácticamente se duplican del año 2001 a la fecha; es decir, durante el tiempo de vigencia del

**Gráfico 3**  
**Exportaciones de textiles y confecciones peruanas hacia Estados Unidos**



Fuente: MINCETUR, *TLC Perú-EE.UU.: nociones claves*, febrero de 2005.

**Gráfico 4**  
**Exportaciones agrícolas no tradicionales a Estados Unidos (US\$ millones)**



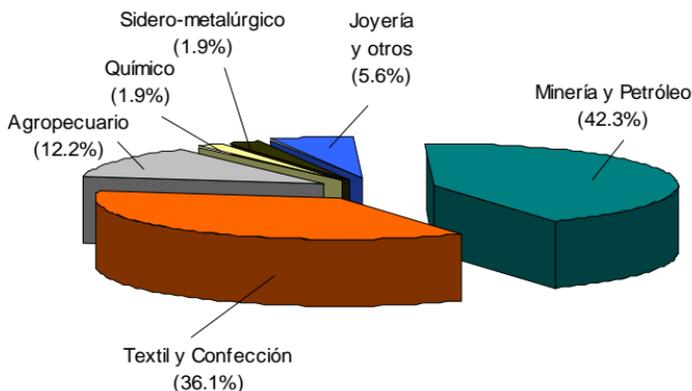
Fuente: MINCETUR, *TLC Perú-EE.UU.: nociones claves*, febrero de 2005.

ATPDEA. Lo mismo puede decirse con respecto a las exportaciones agrícolas no tradicionales, tal como se puede apreciar en el Gráfico 4.

En 2003, del total de exportaciones peruanas que se beneficiaron del ATPDEA, el 42.3% fueron productos mineros y petroleros, el 36.1% fueron textiles y el 12.2% productos agropecuarios como espárragos, mangos y cebollas (ver Gráfico 5).

El ATPDEA, como el ATPA, constituyó un acuerdo de preferencias unilaterales otorgado por los Estados Unidos a los países andinos como una contribución norteamericana a la lucha contra el tráfico de drogas, fenece en diciembre de 2006. De no llegarse a un acuerdo sobre el TLC, los beneficios actuales desaparecerían, lo que tendría efectos negativos sobre las ventas de productos peruanos en el mercado norteamericano.

**Gráfico 5**  
**Composición de las exportaciones a Estados Unidos bajo el ATPDEA, 2003**



### ***c. Los objetivos de las partes***

Los Estados Unidos tienen un interés geopolítico en la firma del TLC con Perú, Ecuador y Colombia<sup>19</sup>. Buscan, en primer lugar, desarrollar la lucha contra el narcotráfico que constituye para ellos un tema de seguridad nacional. Les interesa también el acceso a los recursos biológicos, genéticos y energéticos que existen abundantemente en las zonas andina y amazónica. Asimismo, en la línea de continuidad del Consenso de Washington, el TLC puede convertirse en el mejor instrumento de consolidación del modelo neoliberal y para lograr el ALCA de a pocos. También les permitirá un mejor control del comercio de la costa occidental del Pacífico, y quebrar los procesos de articulación regional sudamericana: MERCOSUR y Brasil. Por último, expandir los mercados para sus productos agrícolas.

Por parte del gobierno peruano se señalan principalmente los siguientes objetivos<sup>20</sup>:

1. Garantizar el acceso preferencial permanente de las exportaciones peruanas a la economía más grande del mundo, haciendo vinculantes y permanentes en el tiempo las que en el ATPDEA son preferencias unilaterales, temporales y parciales.
2. Incrementar y diversificar las exportaciones, eliminando distorsiones causadas por aranceles, cuotas de importación, subsidios y barreras para arancelarias y teniendo en cuenta el nivel de competitividad del país para la definición de los plazos de desgravación.

---

<sup>19</sup> Díez Canseco, Javier, Conferencia *TLC Perú-Estados Unidos ¿oportunidades para pocos, amenazas para muchos?*, abril de 2005.

<sup>20</sup> Tomados de [www.tlcp Peru-estadosunidos.gob.pe](http://www.tlcp Peru-estadosunidos.gob.pe)

3. Atraer flujos de inversión privada nacional y extranjera, propiciando el desarrollo de economías de escala, un mayor grado de especialización económica y una mayor eficiencia en la asignación de los factores productivos.
4. Contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas a través del acceso del consumidor a productos más baratos y de mayor calidad y variedad, la expansión de la oferta de empleo, el incremento de los salarios reales en el sector exportador.
5. Establecer reglas claras y permanentes para el comercio de bienes, servicios y para las inversiones, que fortalezcan la institucionalidad, la competitividad y las mejores prácticas empresariales en el país.
6. Crear mecanismos para defender los intereses comerciales peruanos en Estados Unidos y definir mecanismos claros, transparentes y eficaces para resolver posibles conflictos de carácter comercial que puedan suscitarse.
7. Reforzar la estabilidad de la política económica y de las instituciones, así como mejorar la clasificación de riesgo del Perú, lo que contribuirá a rebajar el costo del crédito y a consolidar la estabilidad del mercado de capitales.
8. Reducir la vulnerabilidad de la economía a crisis financieras externas e incrementar la estabilidad de los indicadores macroeconómicos del país, al estrechar vínculos con las tendencias de una de las economías más estables del mundo.
9. Elevar la productividad de las empresas peruanas, al facilitarse la adquisición de tecnologías más modernas y a menores precios, que promuevan la exportación de manufacturas y servicios con valor agregado.

#### ***d. Las objeciones***

El TLC en su aspecto agrario beneficiaría a la agroindustria de exportación que se encuentra principalmente en la costa y que representa al 7.3% de la producción del sector agrario; ella sería la beneficiaria, el resto, la gran mayoría, serían los perdedores.

Los importantes subsidios que benefician al agro norteamericano hacen temer que una vez abierto el mercado nacional, al suprimirse los aranceles, anularse el mecanismo de la franja de precios, etc., los agricultores peruanos no puedan resistir la competencia. Ello, aun cuando el gobierno explica que solamente ingresan al país 14 productos norteamericanos subsidiados. De estos productos, la mitad no se cultivan en el país, por lo tanto no compiten con nadie. Los otros que compiten con la producción nacional son: el arroz, el azúcar, lácteos, carnes, algodón, maíz y trigo.

Pero sólo dos, el algodón y el trigo, provienen mayoritariamente de los Estados Unidos, respectivamente el 42% y el 87% de las importaciones de dichos productos. Los otros se importan de Uruguay (90% del arroz), Argentina (93% del maíz), Colombia (42% del azúcar) y Bolivia (75% de la carne y 70% de lácteos). Además, en los siete productos la oferta nacional resulta insuficiente para satisfacer la demanda. Se precisa, además, que la superficie algodонера sufre una tendencia a la baja desde los años 60, representando en la actualidad la cuarta parte de la superficie de comienzos de aquellos años.

Para el 4 de julio, diversas organizaciones del agro peruano como la Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO), la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Confederación Nacional Agraria, la Asociación de Productores de Algodón, los ganaderos y los coccaleros han convocado a un paro agrario de protesta contra las actuales negociaciones del TLC.

Manifiestan<sup>21</sup> su desacuerdo con la oferta presentada sobre maíz, cebada, trigo y aceites, ya que estas concesiones liquidarán a más de 600 mil familias de productores que hoy se dedican a esos cultivos.

Tampoco están de acuerdo con similares propuestas para otros productos que durante esta semana podrían ofertarse a los negociadores norteamericanos. No se cree en la oferta de compensación a los agricultores perdedores, pues se señala que si el Estado no tiene dinero para atender sus obligaciones básicas en salud, educación, defensa, etc., menos aún tendrá para subsidiar a los cientos de miles de productores damnificados por el TLC sin equidad. Se precisa que no es una oposición a rajatabla contra la firma del tratado sino al riesgo de un TLC mal negociado. Se rechaza al equipo negociador pues se considera que está privilegiando las propuestas norteamericanas en detrimento de las demandas agrarias nacionales. Se pide en consecuencia el cambio del equipo negociador, que las autoridades respeten la Constitución, los principios de la OMC y no burlarse de la Plataforma Agraria Nacional o “Carta Verde”, firmada con anterioridad entre el gobierno y la sociedad civil vinculada al agro.

Un estudio del MINSA<sup>22</sup> que analiza los efectos para los próximos 31 años, considera que los mayores efectos adversos se concentrarán en el periodo 2011-17. Pero ya desde el primer año de vigencia del TLC, se asistiría a un aumento en los precios de los medicamentos en un promedio de 9.6%<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> CONVEAGRO, *Aviso convocando al paro agrario*. Lo que sigue es tomado casi literalmente de dicho aviso publicado en los diarios de la capital.

<sup>22</sup> MINSA, *Evaluación de los potenciales efectos sobre acceso a medicamentos del TLC que se negocia con los EE.UU. de América*, abril de 2005.

<sup>23</sup> En Canadá, con el TLC, en el periodo 1997-01, los precios de los medicamentos no patentados aumentaron en un promedio anual de 2.3% mientras que para los .../

(los medicamentos originales aumentarían en 12.5%, los genéricos de marca en 4.3% y los genéricos DCI en 0.7%). “En el periodo 2011-17, los precios promedio aumentarían entre un 55% y un 100%; sin embargo, los medicamentos originales aumentarían entre 72% y 132%. En el caso extremo, si desaparecieran del mercado las copias genéricas de marca, los precios de los medicamentos originales podrían aumentar en 225% y los genéricos DCI en 12.7%”.

En lo que se refiere al acceso a los medicamentos, el mismo estudio encuentra que el TLC ocasionaría que en los próximos cinco años se reduzca el consumo de medicamentos entre 2,4% y 3,1%, lo cual significaría que entre 700 mil y 900 mil personas quedarían fuera de la atención de salud. Las pérdidas se situarían en el rango de 205 a 300 millones de dólares para el periodo 2011-17. De este monto, entre 130 y 170 millones de dólares son atribuibles a la protección de los datos de prueba que solicitan los Estados Unidos.

En cambio, otro estudio<sup>24</sup> encuentra que los gastos de los consumidores aumentarían solamente en 5,6 millones de dólares y los del sector estatal de salud en tan sólo 1,4 millones de dólares en promedio anual.

Los Estados Unidos están buscando, a través del TLC, que se reconozca a los productos patentados, que están protegidos por un periodo de 20 años, la posibilidad de un segundo periodo de protección de igual duración, una segunda patente por un segundo uso, si se encuentra una nueva utilización al mismo producto. Con lo que se retrasa el ingreso de los genéricos y se impide el abaratamiento de las medicinas, resultando

---

/... medicamentos patentados los precios subieron en 6.2%. En Australia se calcula que con el TLC se gastará 1.500 millones de dólares suplementarios en el periodo 2006-09.

<sup>24</sup> APOYO, *Impacto de las negociaciones del TLC con EE.UU. en materia de propiedad intelectual en los mercados de medicamentos y plaguicidas*, abril de 2005.

favorecidos, de este modo, los grandes laboratorios químico-farmacéuticos que están enfrentando una situación estructural de desbalance entre las nuevas medicinas patentadas y los vencimientos de patente, con el consiguiente problema financiero. La protección de los datos de prueba por un periodo de cinco años para los medicamentos y de 10 años para los agroquímicos, constituyen también otra pretensión norteamericana para ampliar el periodo de protección de los productos de sus laboratorios, al exigir que el producto competidor presente sus propios datos de prueba.

En algunos sectores el TLC está creando muchas expectativas, para otros constituye una amenaza casi mortal. Sin embargo, Seminario y Molina<sup>25</sup> muestran que los efectos netos sobre el empleo serían insignificantes en términos de cantidad: 85.467 empleos creados a los cuales habría que sustraer los 67.319 empleos destruidos, con lo que se obtienen 18.148 puestos netos. A nivel sectorial, tal como se puede apreciar en el Cuadro 4, todos los sectores tendrían efectos netos positivos en el empleo. El sector más afectado es el agrícola, con 38.196 creaciones de puestos de trabajo pero con pérdidas de -28.425 empleos, lo cual puede explicar en parte las aprehensiones que existen en dicho sector. Siguen en orden de importancia, los servicios en general y las manufacturas.

### ***e. Lo avanzado***

El proceso de negociaciones del TLC se está prolongando más allá de lo esperado, lo cual es un reflejo de distancias importantes en las posiciones de cada una de las partes en algunos temas sensibles como agricultura y propiedad intelectual. En

---

<sup>25</sup> Seminario, Bruno y Oswaldo Molina, *Los efectos del TLC con los EE.UU. sobre el empleo*. Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo, setiembre de 2004.

**Cuadro 4**  
**Impacto del TLC en el empleo**  
(puestos de trabajo)

	Efecto Exportaciones	Efecto Importaciones	Neto
Agrícola	38.196	-28.425	9.770
Pesca	231	189	42
Petróleo	66	-61	5
Minería	1.888	-174	1.714
Manufactura	13.914	-12.566	1.347
Electricidad y agua	310	-193	116
Construcción	510	-412	97
Servicios de comercialización	12.013	-9.810	2.202
Servicios de transportes y comunicaciones	4.065	-3.621	443
Servicios	13.989	-11.649	2.340
Servicios gubernamentales	279	-213	65
<b>Total</b>	<b>85.466</b>	<b>-67.319</b>	<b>18.147</b>

Fuente: Seminario, Bruno y Oswaldo Molina, *Los efectos del TLC con los EE.UU. sobre el empleo*, Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo, setiembre de 2004, cuadro 11.

el Cuadro 5 aparecen los resultados a los que se llegó luego de la X ronda de negociaciones de Guayaquil.

Las dificultades para la firma del TLC no solamente se derivan de las posiciones divergentes que se están enfrentando, sino que también de que hay problemas en el plano político que se hacen patentes al constatarse las largas que el legislativo norteamericano está dando a la aprobación del CAFTA, el TLC para América Central. El Senado norteamericano acaba de aprobarlo, ahora falta que lo haga la cámara de representantes, pero las votaciones para la aprobación de los TLC se imponen por un cada vez más estrecho margen sobre los votos en contra, lo cual hace pensar que todavía falta mucho por recorrer.

### **Cuadro 5**

#### ***Estado de las negociaciones al final de la X ronda***

**SERVICIOS TRANSFRONTERIZOS:** se avanzó en la creación de un Grupo de Trabajo de Servicios Profesionales, que trabajaría en temas de reconocimiento de títulos y estándares de licenciamiento y certificación. Igualmente, se discutió sobre el compromiso específico de trabajo para el otorgamiento de licencias para ingenieros.

**MEDIO AMBIENTE:** se acordó como punto esencial el reconocimiento de la soberanía de cada país en el manejo de sus recursos naturales. Igualmente, se consagró el derecho que tiene cada país para establecer sus niveles de protección ambiental, propendiendo por su mejoramiento continuo. Hubo acuerdo en incluir explícitamente el reconocimiento de la soberanía que tiene cada país signatario del tratado en el manejo de sus recursos naturales.

**PROPIEDAD INTELECTUAL:** el avance fue muy pequeño. Se está a la espera de respuestas esenciales de Estados Unidos en temas como datos de prueba y patentes. En transferencia de tecnología persiste la dificultad, debido a que Estados Unidos no acepta el texto propuesto, pues sería la primera vez que este tema queda incluido expresamente en las disciplinas de un acuerdo comercial. La propuesta sigue estando referida a: marco integral, búsqueda de incentivos y áreas prioritarias, entre otros puntos. En derechos de autor Estados Unidos aceptó evaluar la propuesta andina de incorporar el texto referente a derechos morales, por lo que se está buscando una redacción que articule este concepto con el de *copyright*.

**INVERSIÓN:** se avanzó en los temas de monopolios y de expropiación por utilidad pública, logrando el entendimiento de los preceptos constitucionales al respecto. Sigue en espera lo relacionado con deuda pública, orden público y flujo de capitales. No se ha discutido lo relacionado con expropiación indirecta. En consecuencia, se planteó que el punto se trate en la última ronda. En lo referente a monopolios se logró la aceptación sobre la capacidad del Estado de establecer monopolios.

**SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS:** hubo pocos avances con relación a los plazos. Siguen pendientes los temas de menoscabo, compensaciones y participación de terceros. Se busca concretar una propuesta andina para acercar las diferencias respecto a las de Estados Unidos.

**MEDIDAS SANITARIAS:** hubo frustración general, pues era uno de los temas centrales de la ronda. La reunión estaba prevista para tres días, pero los Estados Unidos no llegaron preparados, argumentando falta de información oportuna. Los países andinos manifestaron su inconformidad con esta situación y por lo tanto, se terminó la sesión. En los últimos días, la tensión en medidas sanitarias y fitosanitarias ha aumentado debido a que no hubo respuesta de los estadounidenses, previstas para el 24 de junio. En esa fecha los norteamericanos enviaron unos comentarios a la propuesta de los andinos.

**ACCESO A MERCADOS:** queda por definir un reducido porcentaje de partidas arancelarias. En bienes remanufacturados se presentó la propuesta andina consolidada, la cual está consignada en 291 sub-partidas. Se esperaba que en la ronda que está por comenzar en Miami haya respuesta de los Estados Unidos. Respecto a los bienes usados, los países andinos insisten en la utilización del mecanismo de la licencia previa.

**OBSTÁCULOS TÉCNICOS AL COMERCIO:** esta mesa está casi cerrada. Para lo que quedó pendiente hubo acuerdo en terminar la negociación sin necesidad de una nueva ronda. Habrá notificaciones formales de la adopción de reglamentos emitidos con base en normas internacionales. Lo acordado en el capítulo permite que haya mayor transparencia respecto al conocimiento de las normas de cada parte y del cumplimiento de las mismas. Los países andinos manifestaron la preocupación de que la implementación de los reglamentos técnicos de los Estados no sea transparente, lo que podría obstaculizar el comercio. Las naciones andinas hicieron referencia a lo acordado en el TLC con Australia respecto del nivel de compromiso (en el TLC con Australia se busca incentivar a los gobiernos regionales para que adhirieran al capítulo).

**ASUNTOS LABORALES:** esta mesa está prácticamente cerrada.

## VI. A manera de conclusión

La frase que sirve de exordio al presente trabajo: “Timeo danaos et dona ferentes” que puede interpretarse como “yo temo a los occidentales incluso cuando hacen presentes”, puede resumir de alguna manera las relaciones comerciales con los Estados Unidos de los últimos años, en el contexto del ATPA, del ATPDEA y de las actuales negociaciones para la firma del TLC. Al escuchar a los funcionarios del gobierno, que no se cansan de explicar al país que ésta es la gran oportunidad, que es ahora o tal vez nunca, uno tiene la impresión que los Estados Unidos, en un raptó de generosidad, están ofreciendo a los pobres países andinos un regalo. Y ello no deja de generar alguna suspicacia. Sobre todo, cuando a la luz de la historia, se observa que el comercio no es sólo un intercambio comercial, sino que muchas veces ha comenzado como un avasallamiento militar (la política de la cañonera, por ejemplo), y ha terminado como un avasallamiento cultural y económico.

De alguna manera, con el ATPA y el ATPDEA, el país ha estado viviendo una suerte de TLC unilateral a su favor, pues los productos norteamericanos no estaban liberados de los aranceles peruanos, que son bajos, en cambio una gran cantidad de productos peruanos sí podían acceder libremente al mercado norteamericano. Cuando entre en vigor plenamente el TLC, los productos norteamericanos podrán entrar libremente al mercado nacional. Un TLC no es pues, una garantía de desarrollo. Incluso puede agravar las desigualdades. Pero lo peor es que puede constituirse en una camisa de fuerza que comprometa al país a la aplicación de un modelo de desarrollo neoliberal.

Un país que no tiene planes de largo plazo, es decir que no sabe cuál debe ser su estructura productiva futura y que, por lo tanto, marcha a tientas y a ciegas no puede firmar un

compromiso de carácter permanente que pueda significar condenarlo a no tener un desarrollo industrial.

La naturaleza misma de un TLC exige que su eventual aprobación sea sometida a un referéndum, con tanta mayor razón que tanto el gobierno como el Congreso de la República están tan desprestigiados que han perdido la representatividad y la legitimidad necesarias para firmar un compromiso de tal magnitud.

## Bibliografía

- 1) APOYO, *Impacto de las negociaciones del TLC con EE.UU. en materia de propiedad intelectual en los mercados de medicamentos y plaguicidas*, Lima, abril de 2005.
- 2) Araoz, Mercedes, *Política arancelaria y de integración: perspectivas del Perú en ATPDEA, ALCA y CAN*, CIES, Lima, 2002.
- 3) Bairoch, Paul, *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, La découverte, París, 1994.
- 4) Banco Mundial, *Lecciones del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica para los países de Latinoamérica y el Caribe*, diciembre de 2003.
- 5) CIECA, *El ALCA ¿Réquiem a las políticas del desarrollo en AL y el Caribe?* Estudios sobre el ALCA N° 12, Fundación Friedrich Ebert, Lima.
- 6) L'ALENA huit ans après, en: [www.dfait-maeci.gc.ca](http://www.dfait-maeci.gc.ca)
- 7) Fairlie, Alan, *Debates en torno al ALCA: el caso peruano*, Estudios sobre el ALCA N° 7, Fundación Friedrich Ebert, Lima.
- 8) Humala Tasso, Ulises, *Globalizando al Perú*, Perú Hoy, DESCO, Lima, 2002.
- 9) Humala Tasso, Ulises, *El ALCA y el desarrollo del Perú, Ponencia presentada a la Conferencia Internacional sobre el ALCA*, UNI, Lima, octubre de 2003.

- 10) MINCETUR, *TLC Perú-EE.UU.: nociones claves*, Lima, febrero de 2005.
- 11) MINCETUR, *Preguntas y respuestas sobre el TLC Perú-Estados Unidos*, Lima, febrero de 2005.
- 12) Ministerio de Comercio Exterior, Industria y Turismo, *Las 100 preguntas sobre el TLC*, Bogotá, junio de 2004.
- 13) MINSA, *Evaluación de los potenciales efectos sobre acceso a medicamentos del TLC que se negocia con los EE.UU. de América*, Lima, abril de 2005.
- 14) OXFAM, *Comercio con justicia para las Américas*.
- 15) Quintana, Víctor, *La amarga experiencia mexicana en el agro a partir del TLCNA*, en: [www.alcaabajo.cu](http://www.alcaabajo.cu)
- 16) Ruiz Caro, Ariela, *Los recursos naturales en los TLC con Estados Unidos*, CEPAL, mayo de 2005.
- 17) Seminario, Bruno y Oswaldo Molina, *Los efectos del TLC con los EE.UU. sobre el empleo*, Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo, Lima, setiembre de 2004.

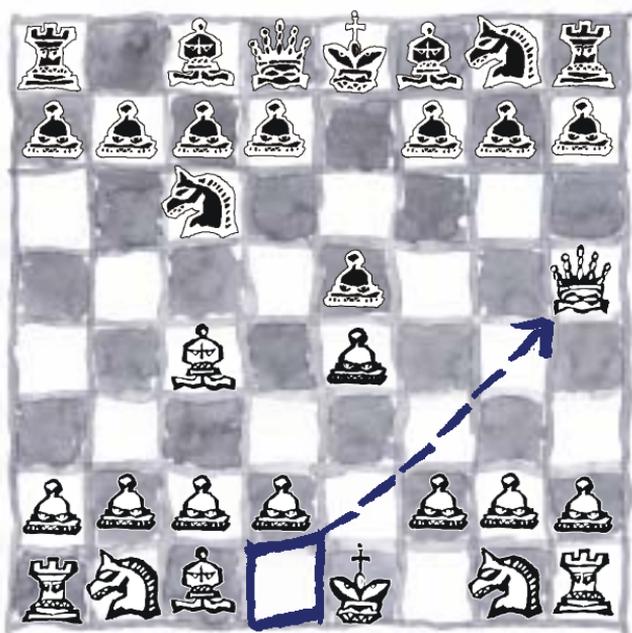
---

¿Competitividad sin exclusión?:  
*el empleo en la encrucijada*

---

*Julio Gamero*  
*Cynthia Zavalla*

---



## Introducción

DURANTE EL ÚLTIMO AÑO, los temas de debate en términos laborales y del empleo han sido tres. En primer término la demanda, visualizada en las diversas encuestas de opinión, por más y mejores empleos o, en otras palabras, la frustración ciudadana ante la insuficiente capacidad del aparato productivo para generar empleos, en calidad y cantidad adecuados.

Un segundo aspecto, que aparece reiteradamente —y es colocado en los medios por el Ministerio de Economía o los gremios empresariales—, está referido a la propuesta que señala la necesidad de reducir los salarios nominales —bajo el ropaje de sobre costos laborales—, como un medio necesario para mantener la competitividad de las exportaciones textiles peruanas (y, por extensión, de toda la manufactura) frente a la competencia de China (por extensión, a los diversos acuerdos de libre comercio).

Una tercera preocupación, que es compartida tanto por los trabajadores como por los empresarios, se vincula con los efectos que tendría sobre el empleo la suscripción del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos. La evidencia empírica a partir de lo acontecido en otros países con acuerdos similares, da cuenta que estos acuerdos comerciales suponen la generación de puestos de trabajo en áreas donde la demanda

por trabajo calificado es mayor y la pérdida se concentra en los empleos de menor calificación relativa. Es decir, las ganancias para la economía por la firma del tratado serían más bien en este sentido: sustitución de trabajo menos calificado, que es nuestro recurso abundante, por otro de mayor calificación, que es nuestro recurso relativamente escaso. Tales beneficios no logran, por tanto, una ampliación significativa de puestos de trabajo.

Estos tres temas: insuficiente demanda de empleo (en calidad y cantidad) no obstante el crecimiento económico por cerca de cuatro años consecutivos, competitividad basada en recortes salariales (con mayor precarización del empleo) y recomposición en el mercado laboral por efectos del TLC (aumento de la desigualdad por mayor demanda de trabajo calificado sobre el no calificado) involucran dos ámbitos de reflexión teórica.

El primero de ellos tiene que ver con la forma de inserción del país en la economía mundial, lo cual pone en la agenda el tema de la competitividad. Es decir, ¿cómo producir más y de mejor calidad con menores costos unitarios?, ¿cómo generar ganancias de competitividad como resultado de la innovación tecnológica y de cambios en la organización del trabajo?, ¿a partir de reducción de salarios nominales o por incrementos de productividad?

Cabe recordar que la economía mundial da cuenta de un fuerte cambio en la estructura del comercio mundial: hacia exportaciones intensivas en conocimiento y capacidades mientras declina la participación de las exportaciones de recursos primarios (y del trabajo contenido en ellos). La inserción de los países en los flujos más dinámicos del comercio mundial supone contar con mano de obra calificada y de mayor productividad, con las habilidades y capacidades para generar productos de alta tecnología. Esta situación —inserción competitiva basada en innovación, desarrollo tecnológico y mayor calificación de la mano de obra—, se contrapone con la otra, la que

apunta a generar competitividad reduciendo ingresos y derechos laborales y que se articula más con una producción y exportación basada en productos con renta.

Un segundo ámbito de reflexión se relaciona con la capacidad de la economía para generar suficientes puestos de trabajo en términos cuantitativos y, particularmente, en condiciones de favorecer la ampliación del empleo adecuado (*decente*, en términos de la OIT).

A nuestro entender, una explicación de la insuficiente generación del empleo de calidad dado el crecimiento de la economía tiene que ver con la naturaleza de los cambios producidos en los mercados laborales en los 90. Conviene recordar que el ajuste estructural incluyó, entre otras medidas, una reforma laboral con un marcado sesgo pro empresarial y un cambio en la concepción, diseño e implementación de la política social, hacia un modelo focalizado en los pobres y que privatizó la seguridad social. Ambas reformas, lejos de producir mayor integración social, han exacerbado la segmentación del mercado laboral toda vez que la política económica acabó apostando por la generación de empleos de menor productividad y calidad (autoempleo y microempresas, ambos de sobrevivencia), con salarios tan bajos que no han permitido la cobertura privada de los riesgos sociales propios del trabajo asalariado: aseguramiento de la salud y la acumulación de un fondo pensionario.

## **La competitividad del país: más allá de los costos laborales**

Ser competitivos supone prestar particular atención a dos dimensiones: la calidad del producto y su costo unitario. La calidad va asociada a la investigación tecnológica, a la capacidad innovativa, al diseño. El costo unitario se vincula con dos pro-

cesos: reducción de costos por economías de escala o por mejoras en los procesos productivos y reducción en los valores absolutos de sus diversos componentes, dentro de los cuales el costo laboral es sólo una fracción, usualmente la menos relevante en comparación con los costos financieros, tributarios, de insumos, energéticos y otros.

En ese sentido, el énfasis puesto en la reducción del salario nominal como un medio para no perder la competitividad de nuestras exportaciones industriales (léase textiles), apunta sólo a una fracción de los costos, pero focalizado en el eslabón más débil de la cadena: el trabajo.

### ***Los costos laborales: la discusión doméstica***

Los salarios que perciben (con desencanto) los trabajadores no equivalen al dinero que finalmente desembolsa la empresa por tenerlos contratados, explicaba un empresario. Entre gratificaciones, vacaciones, CTS, utilidades y otros elementos, las empresas peruanas terminan gastando un 62% adicional al salario del mes, una cifra que resulta por demás elevada y que convierte al Perú en el país que tiene mayores sobrecostos en Sudamérica. Toda una barrera para generar empleo, agregaba este empresario.

Disfrazados como sobrecostos laborales, los salarios nominales aparecieron en una propuesta que apunta a la supresión de los beneficios laborales en nombre de la “formalización” del empleo (Ballón, 2005). Lo que empezó siendo un reclamo de una parte del empresariado, terminó formando parte del discurso del ministro de Trabajo, Juan Sheput, pues en una presentación en la Comisión de Producción y PYMES del Congreso<sup>1</sup> llegó a declarar que los costos laborales en el país “son

---

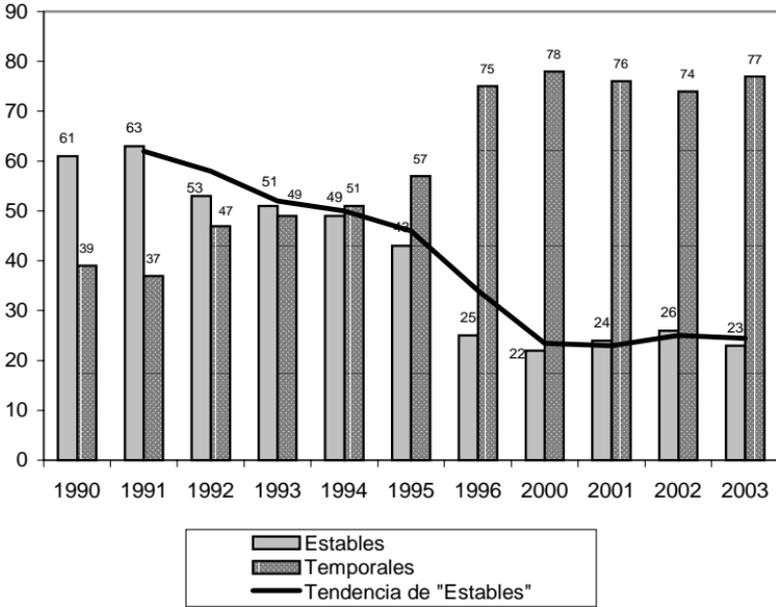
<sup>1</sup> [http://www.mintra.gob.pe/mostrar\\_noticia.php?id\\_actividades=598](http://www.mintra.gob.pe/mostrar_noticia.php?id_actividades=598)

muy altos en relación con otros países de América Latina... y que éste es un problema para la formalización del empleo". A ello se agrega el retiro, durante el mes de junio, de la CGTP del Consejo Nacional del Trabajo (CNT) señalando como causal de ello, que el Ministerio de Trabajo está en favor del recorte de las vacaciones, posición por lo demás concordante con la del Ministro de Economía.

Frente a esta postura —que los costos laborales son elevados y por ello generan informalidad y restan competitividad a las empresas peruanas—, cabe formular varias reflexiones. La primera es que, en efecto, los costos laborales en las empresas formales son superiores a los de las empresas informales (Iguñiz, 2005). Pero de ahí a sugerir que dichos costos son causantes de la informalidad se acerca más a una verdad de parte que al resultado de un estudio más detallado y riguroso. En sentido contrario, si con salarios más bajos se es más competitivo y menos informal, ¿por qué algún país africano no encabeza el ranking de competitividad y de menor informalidad o cómo hace un país como Alemania, con salarios 10 veces mayores a los del Perú, para estar entre los más competitivos del mundo y con tasas tan bajas de empleo informal?

Por otro lado, la evidencia empírica (que es la prueba ácida de toda teoría) acaba por desechar tal *impromptu* (ver Gráfico N° 1). En efecto, si se considera, por ejemplo, la flexibilización del mercado de trabajo ocurrida en la década de 1990 —que redujo los costos de contratación y despido—, se observa que dicha mayor flexibilización vino acompañada de un aumento en la informalidad en el empleo asalariado privado. Esta evolución ha ocurrido a pesar de que en la década de 1990 hubo crecimiento económico significativo, por lo menos hasta el año 1997.

**Gráfico No. 1**  
**Lima Metropolitana: evolución del empleo asalariado**  
**privado según modalidad contractual**  
**(en porcentajes)**



Nota: por estable se debe entender al contrato indefinido.

Fuente: De 1990 a 1996, "Reforma Laboral, empleo y salarios en el Perú", Bernedo, 1999; 2000 en adelante ENAHO III Trimestre; MTPE.

Elaboración: MTPE - Programa de Estadística y Estudios Laborales.

Una segunda reflexión tiene que ver con la competitividad, específicamente, con que unos menores costos laborales incrementarían la competitividad de las empresas. Esto es posible hoy como lo fue en las etapas previas a la revolución industrial, cuando la extensión de la jornada de trabajo y la reducción de los salarios nominales se convertían en los mecanismos privilegiados para mantener la tasa de lucro de las empresas. Sin embargo, la modernidad del capitalismo, su expansión y hegemonía, mostró la compatibilidad entre el lucro y el mejoramiento en las condiciones de vida de los trabajadores. Si hoy existe un

primer mundo es porque el desarrollo capitalista pudo conciliar el mantenimiento de la tasa de ganancia con mejores salarios para los trabajadores. La innovación, la calificación, los avances tecnológicos están detrás de tales resultados. En suma: los aumentos sostenidos de la productividad.

En nuestro debate actual (que, en perspectiva, resulta más bien propio de dos siglos atrás), diversos analistas han expresado que la mejor manera de ganar competitividad es a través de la inversión en innovación tecnológica, de más y mejor infraestructura económica, de más capacitación de la mano de obra, de menores costos de transacción en los mercados de productos, etc. Los diferentes gobiernos no se han preocupado por afrontar dichos factores, que constituyen la base de la competitividad de las naciones y, como es usual, sólo ante la inminente firma de acuerdos de libre comercio o de declarar a China como economía de mercado, aparecen algunas ideas pero concentradas en el corto plazo, en la reducción de los salarios nominales (como si, además, todos los años se pudiera reducirlos) —lo que puede terminar desincentivando la productividad laboral, de acuerdo con la teoría de los salarios de eficiencia<sup>2</sup>—.

### ***Comercio mundial y demanda de trabajo calificado***

Al comenzar el nuevo siglo, la naturaleza de la economía mundial muestra la consolidación de importantes cambios gestados como secuela de la revolución tecnológica de las comunicaciones y la informática. Dichos cambios, consecuentemente, se tra-

---

<sup>2</sup> Según esta teoría, pagar salarios por encima del mercado permite un mayor esfuerzo y productividad de los trabajadores. Opera, además, como un mecanismo de autodisciplina laboral ya que el costo de oportunidad de trabajar en otra empresa con salarios de mercado es la pérdida de la prima salarial que marca la diferencia entre aquella y el resto.

ducen en el dinamismo y declive de los flujos comerciales. La sociedad industrial quedó atrás. Hoy, en la época del post industrialismo, se asiste a la consolidación de la llamada sociedad de la información y del conocimiento. Este proceso ha afectado el comercio mundial de varias maneras. Una de ellas es que el comercio mundial crece más rápido que el producto bruto mundial y, segundo, que ha cambiado su estructura.

En efecto, en las últimas décadas, sólo considerando las exportaciones de mercancías, éstas crecieron mucho más rápido que el producto bruto mundial en el periodo 1950 — 1999, como se observa en el Cuadro N° 1.

Del citado cuadro se desprende que, en cinco décadas, el producto bruto mundial creció más de seis veces, pero las exportaciones crecieron 80 veces. Con la constatación de estas cifras queda claro que el comercio mundial es cada vez más importante en las estrategias de desarrollo de los países y el fenómeno ocurre tanto en los países industrializados como en algunos países de desarrollo intermedio (en América Latina estos países son México, Brasil, Argentina y Chile).

Por otro lado, no sólo han evolucionado favorablemente los valores y volúmenes del comercio mundial, también se han producido cambios sustanciales en su estructura. Así, y como se observa en el Gráfico N° 2, hacia el año 2001 el comercio mundial registraba nuevas tendencias en comparación con los años 90. Los flujos de exportaciones que más crecen a nivel mundial son los correspondientes a productos intensivos en procesos y economías a escala (tecnología intermedia) y, sobre todo, aquellos intensivos en conocimiento y capacidades (alta tecnología), como productos electrónicos y software.

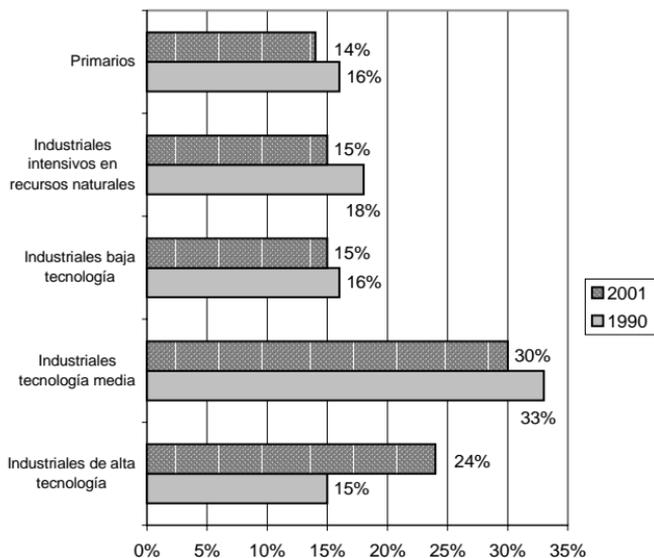
Este dinamismo de las exportaciones de productos industriales de tecnologías altas y medias se da en detrimento de las exportaciones de baja tecnología, de manufacturas intensivas en recursos naturales y de productos primarios que, como se

**Cuadro No. 1**  
**Exportaciones mundiales y PBI mundial: 1950 – 1999**  
**(índices, 1950 = 100)**

Años	Exportaciones	PBI
1950	100	100
1960	200	158
1970	450	263
1980	2.950	384
1990	5.000	526
1999	8.000	632

Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC).

**Gráfico No. 2**  
**Tendencias del comercio mundial según categorías**  
**tecnológicas**  
**(% del total de exportaciones)**



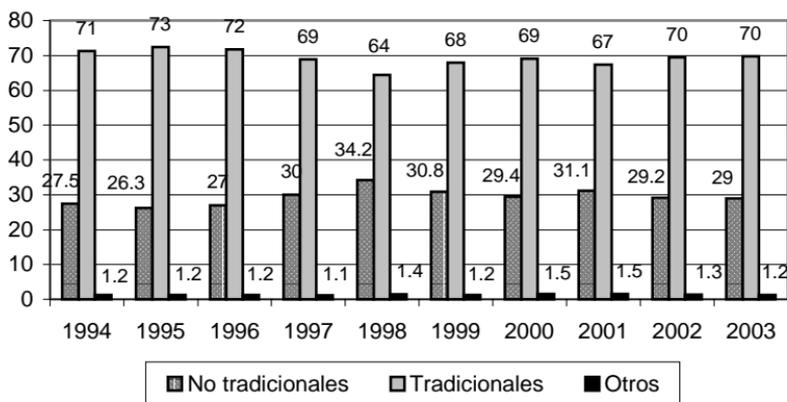
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OMC.

observa en el mismo gráfico, son las de crecimiento más lento en el periodo 1990-2002, a tal punto que, en los doce años mencionados, reducen drásticamente su participación en las exportaciones mundiales totales.

El Perú, al igual que varios países latinoamericanos, lejos de insertarse en los flujos más dinámicos del comercio internacional se aleja de ellos. Para el año 2003, como se muestra en el Gráfico N° 3, el 70% de las exportaciones peruanas corresponden a productos tradicionales o primarios (pesqueros, agrícolas, mineros y petróleo y derivados) intensivos en recursos naturales. Es importante mencionar que los productos intensivos en conocimiento y capacidades, y los productos de tecnología intermedia, no forman parte de la oferta exportable de los países latinoamericanos, entre ellos el Perú.

Siendo este el panorama internacional, se impone pensar seriamente si resulta apropiado plantear —a más de dos si-

**Gráfico No. 3**  
**Perú: exportaciones por grupo de productos**  
**(Estructura porcentual)**



glos de la primera revolución industrial— que la salida a la competitividad de las empresas peruanas está por el lado de la reducción de costos laborales. En nuestra opinión, el camino es otro. Autores como Peter Drucker señalan que, en medio de la sociedad del conocimiento, no queda sino mejorar la calificación de la mano de obra, con ella aumentar la productividad del factor trabajo, lo que —junto a otros factores—, redundará en la mayor competitividad de las naciones.

De hecho, la experiencia internacional muestra que los países más competitivos son también aquellos en donde la mano de obra es más productiva y de mayor costo relativo, por su mayor calificación y potencial para crear valor. Como consecuencia de esto, la competitividad no necesariamente se opone a los costos laborales. Veamos cifras de otros países (ver Cuadros N° 2 y 3).

En los cuadros precedentes se aprecia cómo la productividad transforma salarios diez veces más altos en Alemania que en el Perú, en costos laborales unitarios cuatro veces mayores.

**Cuadro No. 2**  
***Salarios por hora en la industria manufacturera, 1997.***

País	US\$
Alemania	15,0
Estados Unidos	13,0
Corea	7,0
Argentina	Más de 4,0
Brasil	3,0
Chile	2,5
Perú, Colombia, México	Menos de 1,5

Fuente: OIT, "La agenda laboral en la globalización: eficiencia económica con progreso social." Chile, Viña del Mar, octubre 1998.

**Cuadro No. 3**  
**Costo laboral por unidad de producto**  
**Industria manufacturera, 1996.**

País	US\$
Alemania	0,27
Estados Unidos	0,18
Corea	0,11
Brasil	0,10
Colombia	0,10
Argentina	0,09
Chile	0,07
Perú	0,07

Fuente: OIT, "La agenda laboral en la globalización: eficiencia económica con progreso social." Chile, Viña del Mar, octubre 1998

O si se compara el salario-hora percibido en el país con el del vecino del sur, se puede apreciar que mientras sus salarios-hora superan en 60% a los locales (US\$ 2.5 en comparación con US\$ 1.5) por efecto de su mayor productividad, terminan representando un costo laboral unitario igual al de nuestro país.

Así, disminuir los costos laborales de los trabajadores formales actuales no parece constituir el elemento principal para reducir la informalidad y, menos aún, para mejorar la competitividad del país.

Además de las presiones de los empresarios peruanos por reducir los (ya menguados) derechos laborales de los trabajadores, bajo el argumento de que los costos que generan les reduce la competitividad que ellos no han sabido ganar con mejoras tecnológicas, está la preocupación por la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, dado que éste,

también, pone en cuestión los niveles de competitividad alcanzados por el aparato productivo nacional.

### ***El empleo ante el Tratado de Libre Comercio (TLC)***

Conviene señalar que el TLC no es tan sólo un asunto de intercambio comercial entre dos países. En términos de los impactos que generaría sobre la economía nacional, estos se asemejan a los ocasionados por la apertura y ajuste económico de comienzos de los 90. En ese sentido, el TLC no es sino la profundización de la reconversión productiva que el ajuste estructural moldeó en dicho momento. Los cambios en nuestro aparato productivo impactarán, directamente, en la distribución sectorial del empleo tanto en cantidades (más/menos empleos) como en su calidad relativa (trabajo calificado por unidad de trabajo no calificado).

Diversos estudios han tratado de estimar los impactos de la firma del tratado sobre el empleo. El Instituto Peruano de Economía (IPE) ha calculado que el empleo de 200.000 personas, cuando menos está relacionado con las exportaciones a Estados Unidos que se benefician del ATPDEA. Dado que estas preferencias culminan en el 2006, el IPE concluye que sin TLC gran parte de ese empleo se perdería también.

Los estudios de MINCETUR<sup>3</sup> dan cuenta que en el Perú las exportaciones sostienen 15 de cada 100 empleos y que de las exportaciones a Estados Unidos dependen casi 6 de 100 empleos. Solamente los puestos de trabajo directos e indirectos generados por el ATPDEA (745 mil trabajadores) estarían representando el 5.9% del empleo nacional. Por lo demás, el MINCETUR estima que la firma del TLC con los Estados Unidos generaría una ganancia neta de alrededor de 81 mil em-

---

<sup>3</sup> [http://www.cdi.org.pe/pdf/Preguntas\\_Respuestas\\_TLC\\_Peru\\_EEUU.pdf](http://www.cdi.org.pe/pdf/Preguntas_Respuestas_TLC_Peru_EEUU.pdf)

pleos adicionales (directos e indirectos), a los ya generados por el ATPDEA.

En una línea más conservadora está el estudio de Bruno Seminario<sup>4</sup> quien encuentra que si bien la firma del TLC generaría un impacto neto en el empleo, éste no sería más allá de 18 mil puestos de trabajo. Ello resulta de sumas que ya se habrían generado con el ATPDEA, coincidiendo en esto con el IPE y, mas bien, lo que vendría en adelante serían las restas.

Es importante mencionar que los resultados del estudio de Seminario son más modestos que los del IPE y los de MINCETUR debido a que sólo considera el impacto positivo o negativo que tendrían sobre el empleo el incremento tanto de las exportaciones como de las importaciones (el efecto comercial). En cambio, el estudio del MINCETUR asume como supuesto que el TLC traería más inversiones afectando positivamente el empleo (el efecto inversiones).

En cualquier caso, es importante mencionar que la experiencia de otros países da cuenta de que los TLC suponen la generación de puestos de trabajo de mejor calidad y la pérdida de empleos precarios; es decir, las ganancias para la economía por la firma del tratado serían mas bien en este sentido —recomposición interna del empleo— y no en la cantidad de puestos de trabajo generados.

En cuanto al impacto sectorial, queda claro a partir de estudios anteriores, que los sectores más sensibles serían el textil-confecciones y el agro. Varias conclusiones se derivan del informe de Seminario. La primera de ellas reafirma la necesidad de fortalecer las articulaciones intersectoriales, las cadenas productivas y los eslabonamientos. El sector textil-confecciones generará un saldo neto favorable en número de empleos

---

<sup>4</sup> Seminario, Bruno y Oswaldo Molina, *El impacto del TLC sobre el empleo*, PNUD-MTPE, Lima, 2004.

sólo si llega a incorporar como proveedores del insumo algodón a los productores locales. Si no hubiera un encadenamiento hacia atrás de parte de esta industria, los efectos serían una resta más alta de empleos.

Lo que vale de la vinculación entre la manufactura con el agro, vale para la articulación entre la gran y pequeña empresa, ya que la competencia internacional con otros proveedores del mercado norteamericano exigirá la incorporación de tecnologías y equipos muy modernos que demandan trabajo de mayor calificación relativa. Las micro y pequeñas empresas podrán acceder a dicho mercado si se articulan bajo esquemas de subcontratación con las más grandes y modernas fábricas textiles de exportación o de otras áreas productivas. Directamente, les será muy difícil de conseguir beneficios de dicho acuerdo.

En el caso del agro el asunto es más complejo pero con similitud al caso anterior: el sector moderno tendrá una mejor inserción mientras que el agro menos desarrollado se vería afectado con las importaciones. El agro costeño, de agro-exportación, no es competencia para la producción norteamericana, no hay un efecto de sustitución entre uno y otro porque nuestra canasta exportable es distinta. Por su parte, el agro andino — el de los cultivos como el maíz, la cebada y el trigo—, sí se afectaría por las importaciones provenientes de los Estados Unidos, que cuentan con ayudas estatales que no disponen nuestros productores locales.

En uno y otro caso aparecen afectados los sectores de menor desarrollo relativo, micro empresas de un lado y el agro andino del otro. Son, sin embargo, sectores que absorben una gran cantidad de mano de obra pero de bajos ingresos, es decir de poblaciones pobres<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Gamero, Julio, "El empleo en el 2004: punto de inflexión o de reflexión", en: OXFAM, *Pobreza y desarrollo, Informe 2004-2005*, Lima, 2005.

Independientemente de los acuerdos de libre comercio, aparece la necesidad de contar con una agenda interna que vaya en la dirección de políticas inclusivas y que articulen procesos de retención de valor agregado en el país. De no darse políticas explícitas de subcontratación entre empresas grandes y pequeñas, de no articularse cadenas productivas y de no apoyarse procesos sostenidos de ganancias en la productividad de nuestros productores andinos, el panorama en términos de empleo no es muy halagüeño. Los sectores con mayor dotación relativa de trabajo más calificado serían los beneficiarios de dichos acuerdos. El resultado nos es conocido: un aumento en los diferenciales de ingresos, mayor concentración de la renta (empeoramiento de la distribución del ingreso), menor empleo y más pobreza.

## **El futuro del empleo: ¿de la segmentación a la exclusión?**

Como se ha señalado en la introducción, un segundo ámbito de reflexión se relaciona con la capacidad de la economía por generar suficientes puestos de trabajo en términos cuantitativos y, particularmente, en condiciones de favorecer la ampliación del empleo adecuado (*decente*, en términos de la OIT).

Una explicación de la insuficiente generación del empleo de calidad, no obstante el crecimiento de la economía, puede encontrarse en la reconfiguración de los mercados laborales post reforma laboral de los 90. Conviene recordar que el ajuste estructural incluyó, junto con dicha reforma —por lo demás, de marcado sesgo pro empresarial—, un cambio en la orientación de la política social: su focalización en los pobres y la privatización de la seguridad social, servicios primarios de salud y pensiones.

Ambas reformas, lejos de producir mayor integración social, han exacerbado la segmentación y dualización del mercado laboral toda vez que la política económica acabó apostando por la generación de empleos de menor productividad y calidad (autoempleo y microempresas, ambos de sobrevivencia), con salarios tan bajos que no han permitido la cobertura privada ni de la salud ni de las pensiones.

### ***La política social del residuo y los cambios en el mundo del trabajo***

De acuerdo con Esping-Andersen<sup>6</sup> son tres los modelos de política social post segunda guerra mundial: el residual, el corporativo y el universal.

El denominado modelo residual, cuyo ejemplo son los Estados Unidos, no reconoce mayor participación del Estado en la provisión de servicios sociales sino al mercado. Sólo deja su presencia para enfrentar aquellas situaciones derivadas de la pobreza extrema. En ese sentido, la necesidad se constituye en la base de derechos “residuales” de grupos específicos. La acción estatal es la mínima indispensable para garantizar la proletarianización de la fuerza de trabajo.

El modelo corporativo, anclado en la Europa continental, tiene como figura central la seguridad social: el denominado seguro contributivo financiado por aportaciones gravadas sobre la planilla. Es la base del conocido sistema de reparto y supone el mecanismo de solidaridad intergeneracional en el financiamiento de las pensiones.

En el modelo universal, asentado en los países escandinavos, es la noción de ciudadanía la que viabiliza el derecho a

---

<sup>6</sup> Esping-Andersen, Gosta, *Fundamentos sociales de las economías post industriales*, Ariel, Barcelona, 1999.

ser perceptor de la política social. Hay una fuerte concepción igualitaria que va más allá de la relación laboral.

Mientras la economía se encontraba en la onda larga del crecimiento económico, lo cual suponía una incorporación de más asalariados al mercado de trabajo, las tres modalidades descritas de política social resultaban funcionales al proceso de acumulación. En el caso de las políticas residuales, mientras se incorporaran asalariados con capacidad adquisitiva y con bajo desempleo, la cobertura privada de la salud y las pensiones funcionaba. En el caso del modelo corporativo, mientras más asalariados había en planilla la seguridad social tenía sólidas bases financieras y de expansión de su cobertura.

El neoliberalismo, con su propuesta de privatización y reducción de la intervención estatal en el marco del proceso de globalización, afectaría radicalmente las políticas sociales antes vigentes.

El nuevo contexto estaría signado por el aumento de la diferenciación salarial cuyo origen se vincula con lo que diversos autores como Reich<sup>7</sup> (1993) y Castells (1999) mencionan como la emergencia de las nuevas categorías de trabajo: con una marcada oposición entre los trabajadores altamente calificados, analistas simbólicos según Reich y autoprogramables según Castells, frente a los denominados trabajadores de los servicios de rutina y de los servicios personales.

El vértice de la nueva pirámide está conformado por los analistas simbólicos, en la jerga de Reich o auto programables para Castells, que son personas que tienen un conocimiento científico adquirido y que no sólo tienen ese conocimiento, sino que tienen la habilidad para diseñar, obtener productos y modelar necesidades, así como para vender nuevas ideas en forma de servicios a partir de los productos ya existentes.

---

<sup>7</sup> Reich, Robert, *El trabajo de las naciones*, Ed. Vergara, Bogotá, 1994.

La calificación de la fuerza laboral se convierte, en ese sentido, en el elemento distintivo entre una y otra categoría laboral. Las crecientes ganancias de productividad, derivadas de la revolución tecnológica de la informática y las telecomunicaciones, serían el otro elemento que abonaría el creciente proceso de desigualdad social, en tanto facilitan un proceso de crecimiento económico que no absorbe mano de obra como antes, coexistiendo tasas positivas de expansión económica con la presencia persistente de desempleo abierto.

Esta situación trastocaría el imaginario antes vigente, que la expansión del trabajo asalariado se acabaría imponiendo y homogenizando al conjunto de la población, teniendo a la extensión de la seguridad social como el mecanismo de integración social.

El principal dilema planteado por el cambio en las relaciones laborales, residiría en lo que Esping-Andersen<sup>8</sup> denomina el “trade off” entre la cantidad y la calidad de los puestos de trabajo generados. Por un lado, el aumento de la productividad industrial implica una disminución neta de puestos de trabajo en este sector, pero remuneraciones más altas para los que en ella se mantienen ocupados. Los servicios de alta complejidad también ocupan al segmento de mayor calificación de la población, pagando altas remuneraciones. Aquí es donde se ubican los analistas simbólicos o los de trabajo auto-programable.

Por su parte, la expansión de la demanda de servicios personales de todo tipo, permite la generación de nuevos puestos de trabajo en la sociedad post industrial. Sin embargo, dado que la productividad de estas actividades es baja por naturaleza, el nivel de las remuneraciones no puede ser elevado ni las condiciones de contratación demasiado rígidas, como es el

---

<sup>8</sup> Esping-Andersen, Gosta, *La transformación del Trabajo*, La factoría N° 7, 1998.

caso de las ocupaciones en el llamado sector informal urbano o en la mayoría de la microempresa. Dadas estas condiciones “...*el mundo del trabajo no puede sostener simultáneamente alta ocupación, altas remuneraciones y poca diferenciación salarial*” (Esping-Andersen).

Ahí, en esa opción por dar ocupación con un aumento de las diferencias salariales, se encuentra el resquebrajamiento del contrato social post segunda guerra mundial. Por un lado, se vienen generando pocos empleos adecuados mientras abundan los empleos precarios y de baja productividad. En esa situación resulta poco posible mantener las promesas y las garantías sociales en un nivel alto y que, al mismo tiempo, los salarios sean muy desiguales en el mercado de trabajo. Una estrategia de desregulación si bien puede tener como efecto un aumento de la movilidad laboral y la creación de más trabajo en las actividades terciarias de menor valor agregado, precisamente por su menor productividad, genera bajos salarios que, en muchos casos, no permiten superar la línea de pobreza.

De acuerdo con Isuani<sup>9</sup> (2002), las políticas de bienestar que han adoptado los distintos Estados como respuesta a la crisis de legitimidad, han estado en función a su matriz histórica —entre el Estado centrismo y el mercado— y a la correlación de fuerzas vigente, más o menos sindicalismo, más o menos movimientos sociales.

Mientras que para el modelo residual, el énfasis se puso en la recomposición de las condiciones de salarización, para el modelo corporativo el acento se puso en cómo distribuir la participación de la fuerza laboral en los empleos protegidos.

---

<sup>9</sup> Isuani, Aldo y Daniel Nieto, “La cuestión social y el Estado de Bienestar en el mundo post-keynesiano”, en: *Reforma y Democracia N° 22*, CLAD, Caracas, 2002.

### ***Política social y reforma laboral en el Perú de los 90***

Antes del ajuste estructural de comienzos de los 90, la centralidad estatal tenía un fuerte correlato en una política social que basaba la extensión de los servicios y derechos sociales a través del empleo asalariado. La extensión de la seguridad social se convertía en el medio de concreción de una política social de orientación universal. Hacia 1991, el 63% de los asalariados disponía de contratos de trabajo indefinido (con acceso a la seguridad social) mientras que en el 2003 dicha modalidad de contratación había descendido al 34.7% (Ministerio de Trabajo, 2004).

Con la implementación de las políticas neoliberales, el cambio de paradigma en la política social, junto con la reforma laboral implementada, nos conducirían a lo que se ha descrito como el modelo residual. La pobreza se convierte en el objeto de la política social, siendo la etiqueta de pobre la que lo convierte en beneficiario de la política social focalizada. Esta, reafirmando su selectividad, excluirá al trabajador —formal e informal—, y lo colocará de frente al mercado para que se provea ahí de los servicios sociales básicos.

La privatización fue, también, un sello distintivo de la política social del ajuste estructural. Iba en consonancia con el proceso de la reforma laboral, ya que suponía que los principales riesgos sociales —en aras de una mayor eficiencia—, tenían que pasar de ser ofertados por el Estado a ser provistos por la iniciativa privada.

Para el éxito de dicha estrategia no sólo tenía que crecer el número de asalariados sino que, además, tenía que aumentar su capacidad adquisitiva por dos razones: para que puedan pagarse en el mercado la cobertura de salud y previsión social y para que las tarifas que pagaran, garantizaran rentabilidad al proveedor privado. La reforma laboral, justificada en la necesidad de reducir las ineficiencias del mercado laboral, debería facilitar el proceso de salarización y el aumento de la demanda de

trabajo —al expandirse la economía— debía impulsar la recuperación de los ingresos reales.

La evidencia empírica nos estaría indicando que la remoción de los elementos de índole institucional (leyes laborales, negociación colectiva, sindicalización), y que fueron afectados por la reforma laboral de los 90, no habría impactado positivamente en la disminución de la segmentación que mantiene el mercado laboral de Lima Metropolitana<sup>10</sup>. Sin embargo, ha tenido efectos sobre otros aspectos.

Sin duda, uno de ellos es la disminución en la cobertura de la negociación colectiva y de la tasa de afiliación sindical. A comienzos de los años 90, un poco menos de la mitad de los asalariados privados estaba amparado por un convenio colectivo. Hacia 1995, apenas poco más que el 10% de ellos estaba sujeto a la negociación colectiva. El sector asalariado moderno ha resultado el más afectado por la nueva política laboral. Ésta le ha restado capacidad de negociación, sobre todo por las modificaciones producidas a nivel de la negociación colectiva. Si bien ésta hoy involucra a un número menor de trabajadores, no se debe desconocer que sus resultados sirven de pauta *hacia arriba* para los ingresos del resto de trabajadores.

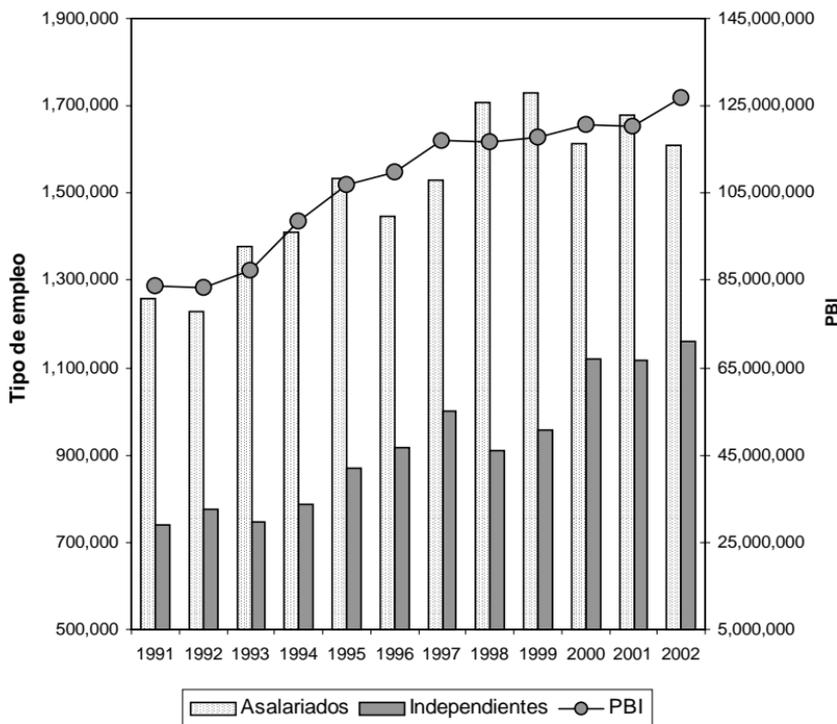
De acuerdo con los resultados de la distribución de los ingresos laborales de la PEA ocupada de Lima Metropolitana, se observa que entre 1987 y 1995 los dos primeros quintiles han mejorado relativamente su participación en los ingresos de la capital. En forma más sustantiva lo habría hecho el decil de mayores ingresos, mientras que la mitad de la PEA ha visto decrecer su participación en dicha distribución<sup>11</sup>. La disminu-

---

<sup>10</sup> Gamero, Julio, “La reforma laboral y el mercado de trabajo de Lima Metropolitana: su impacto sobre los asalariados privados”, en: CIES, *Boletín de opinión* N° 33, Lima, 1998.

<sup>11</sup> MTPE, *Boletín de Economía Laboral* N° 22 - 24, octubre 2002 [http://www.mintra.gob.pe/peel/publicaciones/bel/BEL\\_22-24.pdf](http://www.mintra.gob.pe/peel/publicaciones/bel/BEL_22-24.pdf).

### **Gráfico No. 4** **Evolución del empleo asalariado y el trabajo independiente en Lima Metropolitana**



Fuente: Convenio MTPE-INEI – Encuesta Nacional de Hogares Especializada en Empleo 1990-2001.

MTPE – Encuesta Nacional de Hogares Especializada en Empleo 2002.

Los datos del PIB de 1990-2001 provienen de CUANTO: Perú en Números 2001.

Semanal No. 22 del BCRP.

Elaboración MTPE – Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (PEEL).

ción en este segmento, que por ingresos corresponde al sector asalariado formal, podría ser atribuida a los cambios en la política laboral.

### ***Salarización de baja intensidad***

A nivel de Lima Metropolitana, que constituye el mercado laboral más desarrollado del país, los asalariados como porcentaje de la población ocupada, si bien muestran una recuperación en 2003, aún están por debajo de la participación que les cupo a comienzos de los 90, inmediatamente antes de la aplicación del ajuste estructural. De las categorías ocupacionales

**Cuadro No. 4**  
***Lima Metropolitana: categoría ocupacional, 1991-2003***  
***(en porcentajes)***

	1991	1992	2001	2002	2003
Empleador	5,8	5,2	5,7	5,4	4,9
Empleado privado	23,1	23,3	20,7	21,5	23,8
Empleado público	11,6	9,6	8,8	7,9	7,6
Obrero privado	19,1	19,4	18,9	17,8	19,5
Obrero público	0,2	0,3	0,8	1,1	0,3
Asalariados	54,1	52,6	49,2	48,3	51,2
Trabajador independiente	31,7	33,2	32,7	34,8	33,9
Trabajador familiar no remunerado	3,5	4,0	5,3	5,0	3,8
Trabajador del hogar	4,8	4,9	6,5	5,3	5,6
Practicante/otro	0,1	0,1	0,6	1,2	0,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Cifras expandidas	2.327.776	2.333.813	3.411.790	3.334.304	3.361.307

Fuente: MTPE, Encuesta Especializada de Niveles de Empleo, 1991-1992.  
Elaboración: MTPE, Programa de Estadísticas y Estudios Laborales.

que lo conforman, el empleado público es el que estaría explicando el declive en la participación del conjunto de los asalariados (ver Cuadro N° 4).

Si la disminución de los asalariados tiene una explicación más vinculada con la naturaleza de la reestructuración productiva de los 90 y con la política económica desarrollada en dichos años, los cambios en la naturaleza de las contrataciones de los trabajadores del sector privado se relacionan con la reforma laboral. En la búsqueda de una mayor eficiencia y de abaratar los costos de contratación como un medio para absorber más mano de obra, se amplió la gama de modalidades de contratación. Esta situación ha ido en contra de la extensión de los típicos contratos de trabajo de temporalidad indefinida.

Así, mientras que en 1991, el 63% de los asalariados del sector privado estaban contratados bajo dicha modalidad, en 2003 apenas el 35% contaba con cobertura típicamente laboral. Este deterioro en las condiciones de contratación de la fuerza laboral no es exclusivo de las unidades empresariales de menor tamaño relativo. Incluso aquellas de tamaño medio y grande han incurrido en ese comportamiento. En éstas, tal como se puede observar en el Cuadro N° 5, los asalariados con contrato indefinido han descendido de representar el 73,6% en 1991 a un 47,8% durante el 2003.

Este cambio tan significativo en la participación de los asalariados bajo contrato indefinido tiene consecuencias más allá del aumento de la rotación laboral. Se convierte en un elemento que debilita la acumulación de otros derechos: negociación colectiva, sindicalización, coberturas de salud y previsión social, etc.

La disminución del empleo típico y la profusión de contratos temporales conllevó a que la duración media de los empleos en el sector privado haya descendido de ocho años, a mediados de los 80, a seis años en los inicios de la reforma

**Cuadro No. 5**  
**Lima Metropolitana: asalariados del sector privado con**  
**contrato indefinido (\*)**  
**y tamaño de empresa, 1991-2003 (en %)**

	Microempresa	Pequeña empresa	Mediana y Grande	Total
<b>1991</b>				
Indefinido	46,5	66,6	73,6	63,0
Total expandido	322.925	234.531	426.171	983.627
<b>2003</b>				
Indefinido	22,0	34,3	47,8	34,7
Total expandido	346.808	267.116	382.947	996.871

(\*) A los trabajadores que estaban en periodo de prueba y tenían más de seis meses laborando en la empresa y gozaban de afiliación a un sistema de prestaciones de salud público, se les consideró como trabajadores con contrato indefinido.

**Fuente:** MTPE, Encuesta Especializada de Niveles de Empleo, 1991-1992. Elaboración: MTPE - Programa de Estadísticas y Estudios Laborales.

laboral, para estabilizarse en cuatro años desde la segunda mitad de los 90 (ver el Cuadro No. 6).

A los cambios ya señalados —estancamiento de la salarización, disminución de los contratos indefinidos y alta rotación laboral—, se añade uno que tipifica mejor la forma como viene ocurriendo la incorporación de mano de obra en las unidades empresariales. A nivel del Perú urbano, tal como se aprecia en el Cuadro No. 7, el 48,6% de la PEA que trabaja lo hace sin contrato alguno y sólo el 32,2% lo hace bajo un contrato típico de trabajo. Esta situación difiere sustantivamente de acuerdo con el tamaño de la empresa. En la microempresa, tres de cada cuatro trabajan sin contrato alguno, en la mediana y gran empresa el 13,7% de quienes trabajan lo hacen en esa misma condición. Inversamente, mientras el 46,9% de los trabajadores de la mediana y gran empresa gozan de un típico contrato laboral,

**Cuadro No. 6**  
**Lima Metropolitana: duración media de los empleos**  
**privados**

Años	Duración media de los empleos (en años)
1986	8
1991	6
1996	4
2000	4
2001	4
2002	4
2003	4

**Fuente:** MTPE, Encuesta de Niveles de Empleo 1986 y 1991.

Convenio-INEI, Encuesta Nacional de Hogares III Trimestre, 1996-2001.

MTPE, Encuesta de Hogares Especializada en Niveles de Empleo, 2002 y 2003.

Elaboración: MTPE-Programa de Estadísticas y Estudios Laborales.

Nota: Se consideran a los asalariados privados que laboran en empresas de dos a más trabajadores.

en la microempresa sólo uno de cada cinco trabajadores lo hacen bajo dicha modalidad.

En el Perú, que ha emergido de la reforma laboral de los 90, trabajar sin contrato alguno ha devenido en la situación regular. Estos estándares tan bajos del proceso de salarización, si bien pueden haber facilitado la generación de empleos, lo han hecho promoviendo aquellos de baja productividad y, consecuentemente, con salarios que no siempre cubren los requerimientos de una canasta básica de consumo. La presencia de un porcentaje tan significativo de mano de obra que trabaja sin contrato alguno supone una restricción en lo que Isuani denomina la gestión de los riesgos sociales que son consustanciales al capitalismo: desempleo, cobertura ante accidentes de trabajo, enfermedad, jubilación, etc.

**Cuadro No. 7**  
**Perú urbano: asalariados del sector privado según tipo de contrato y tamaño de empresa, 2001**  
*(en porcentajes)*

Tipo de contrato	Microempresa	Pequeña empresa	Mediana y Grande	Total
Indefinido (1)	21,0	38,2	46,9	32,2
Contratos modales (plazo fijo)	3,6	15,1	32,5	14,5
Honorarios Profesionales	2,3	7,6	7,00	4,8
Sin contrato (2)	73,1	38,8	13,7	48,6
Total relativo	100,0	100,0	100,0	100,0
Total absoluto	1.280.223	531.551	752.431	2.564.205

**Fuente:** Convenio MTPE-INEI, Encuesta Nacional de Hogares III Trimestre de 2001.

Elaboración: MTPE-Programa de Estadísticas y Estudios Laborales.

**Nota técnica**

(1) Aquellos trabajadores que carecían de contrato pero gozaban de algún beneficio extraordinario y la afiliación a un sistema de prestaciones de salud público, se les consideró como trabajadores con contrato indefinido. Entiéndanse por beneficios extraordinarios a aquellos ingresos por trabajo dependiente, tales como las gratificaciones, CTS, bonificaciones por navidad y las participaciones en las utilidades de la empresa.

También incluye a los que estaban en periodo de prueba (un porcentaje que no alcanza el uno por ciento de la PEA asalariada), tenían más de seis meses laborando en la empresa y gozaban de algún beneficio mencionado anteriormente; es decir, que también se les consideró trabajadores con contrato indefinido. Pero si tenían menos de seis meses en la empresa, independientemente de si recibían beneficios, se les consideró trabajadores con contrato a plazo fijo.

(2) Trabajadores sin contrato que no gozan de ningún beneficio extraordinario ni de afiliación al sistema de prestaciones de salud público. Entiéndanse por beneficios extraordinarios aquellos ingresos por trabajo dependiente, tales como las gratificaciones, CTS, bonificaciones por navidad, etc., así como la afiliación al sistema de prestaciones de salud público.

En la medida que el proceso de salarización permita no sólo aumentar la absorción de mano de obra sino, paralelamente, retribuir adecuadamente los costos de reproducción de la misma, el tránsito hacia un modelo residual podrá ser exitoso. De no ser así, con una creciente fuerza de trabajo que no cuente con contrato laboral alguno y, por tanto, se vea imposibilitada de acceder a las coberturas necesarias para atender

los riesgos sociales propios del capitalismo —tanto bajo el modelo corporativo (a través de la seguridad social) como el residual (a través del mercado)—, asistiremos a un proceso de creciente desigualdad social, el cual será mayor bajo el modelo residual que el corporativo.

Por lo demás, este proceso de perpetuarse en el tiempo, generará un grave problema social cuando la hoy joven y mediana fuerza laboral se acerque a la culminación de su ciclo de vida laboral. ¿Será la familia, en ausencia de una política social más inclusiva, la que tendrá que asumir los costos de salud y de jubilación que demandarán esos ex trabajadores activos?

En el 2003, de acuerdo con la información disponible del Ministerio de Trabajo sólo uno de cada tres miembros de la PEA ocupada de Lima Metropolitana cuenta con la cobertura de un seguro de salud, mientras que apenas un 28,3% está afiliado a algún sistema de pensiones. Estos resultados se vinculan en mayor medida con la situación de los trabajadores de la mediana y gran empresa, que es donde se encuentra el mayor porcentaje de contratos típicos. A nivel de la microempresa (la cual ha incorporado el mayor número de asalariados en los 90), la afiliación a un sistema de pensiones y la cobertura con algún seguro de salud debe ser mucho más inquietante. En este sector es donde se juega la viabilidad de un modelo residual. Los resultados, sin embargo, estarían señalando lo contrario.

Si hacemos la vinculación entre la cantidad de asalariados con la calidad de los empleos generados, teniendo como *proxy* de esto último el ingreso medio, se observa que el mayor número de asalariados que se localizan en las microempresas, de dos a cuatro trabajadores, cuenta con un promedio y una mediana de ingresos por debajo del salario mínimo (460 nuevos soles mensuales).

Es por ello que las condiciones de pobreza o de pobreza extrema no resultan ajenas a la condición de asalariado en el Perú post reforma laboral. Como se aprecia en el Cuadro No. 8, un 36% de los asalariados urbanos estaban con ingresos por debajo de la línea de pobreza, cifra que se incrementa hasta el 41% si se incorpora a los asalariados rurales. Ser asalariado, entonces, no es excluyente de ser pobre con lo cual, la política social que se ha focalizado en esta categoría, tendría que incorporar a los asalariados pobres como público objetivo.

**Cuadro No. 8**  
**Perú: PEA ocupada por condición de pobreza según ámbito geográfico, 2002**

	Pobre	Pobre extremo	No Pobre no extremo	Total
<b>2002</b>				
<b>Ocupados</b>				
Urbano-rural	2.619.121 22%	3.414.231 28%	6.036.720 50%	12.070.072 100%
Urbano	587.354 8%	2.184.120 29%	4.818.682 63%	7.590.156 100%
Rural	2.031.767 45%	1.230.112 27%	1.218.037 27%	4.479.916 100%
<b>Asalariados privados</b>				
Urbano-rural	391.253 11%	1.074.327 30%	2.067.821 59%	3.533.401 100%
Urbano	187.862 6%	879.751 30%	1.872.185 64%	2.939.798 100%
Rural	203.391 34%	194.576 33%	195.636 33%	593.603 100%

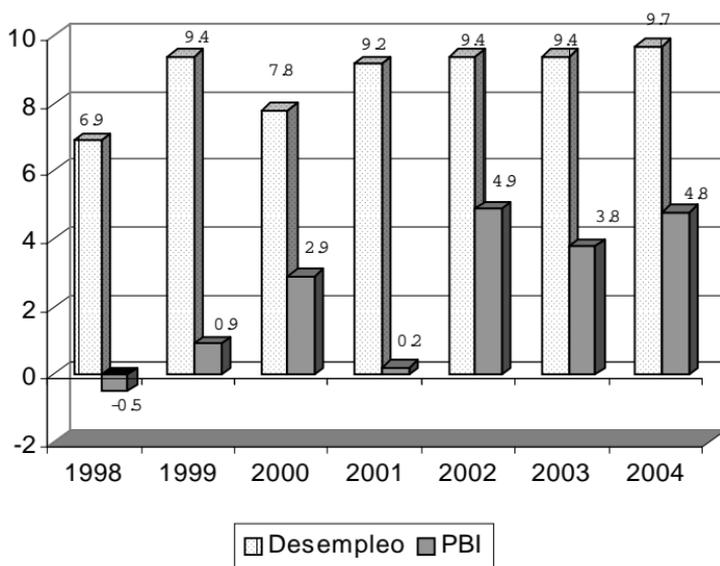
**Fuente:** INEI. Encuesta Nacional de Hogares, IV trimestre, 2001-2002.

## ¿Tiene futuro el empleo adecuado?

Al comparar las tendencias de la evolución reciente del PBI y de las tasas de desempleo del país, se pone en evidencia la dificultad que enfrenta la recuperación reciente del crecimiento del PBI para lograr un descenso significativo del desempleo. Mientras que la tendencia registrada por el PBI es ascendente desde el 2002, la tasa de desempleo oscila alrededor del 10% desde ese año (ver Gráfico No. 5).

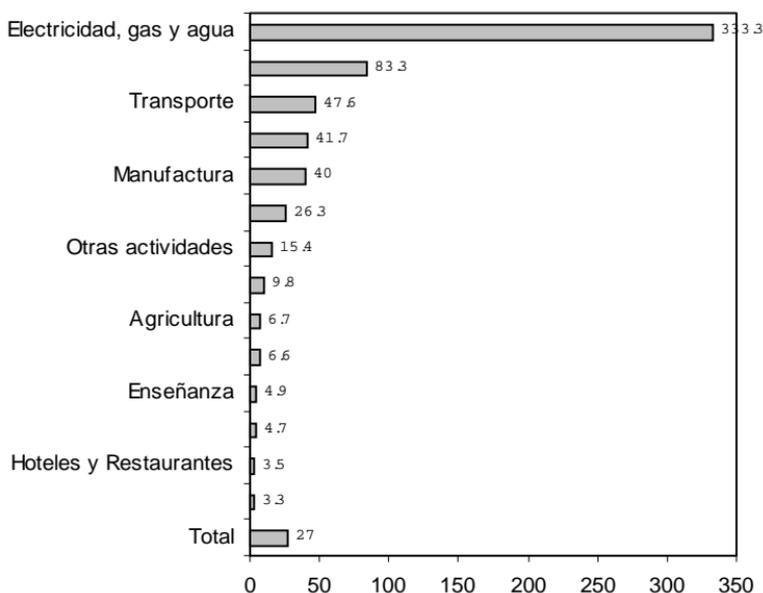
La dificultad para que las tasas de desempleo se reduzcan se explica tanto por razones de oferta como de demanda de trabajo. En el primer caso, aún se asiste a la enorme presión sobre el mercado laboral que ejercen las tasas de crecimiento demográfico que se tuvo hasta dos décadas atrás, a lo cual se añade el incremento de la tasa de actividad de las mujeres.

**Gráfico No. 5**  
**PBI y tasa de desempleo abierto urbano**



Por el lado de la demanda se encuentran elementos de índole estructural, como el bajo nivel de inversiones, la incertidumbre y la volatilidad del PBI, a lo cual se adiciona la naturaleza de la política económica en curso. En la medida que el sector minero exportador sea el más dinámico, la posibilidad de generación de mayor empleo es limitado por sus menores eslabonamientos internos y por la alta relación capital- trabajo que demanda para poder competir internacionalmente (ver Gráfico No. 6).

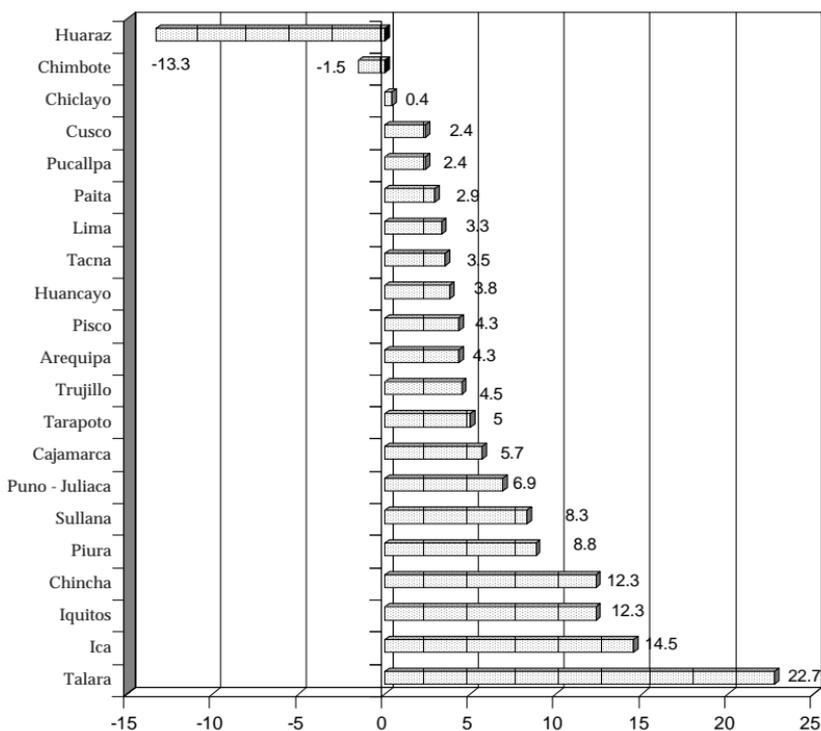
**Gráfico No. 6**  
**Perú: Inversión requerida en activo fijo para la generación de un puesto de trabajo, según actividad económica, 1993**  
*(en miles de dólares)*



## ***Crecimiento económico y demanda de trabajo***

Caso contrario al minero es el de la agroindustria de exportación. Esta actividad económica demanda una gran cantidad de mano de obra y no necesariamente de mayor calificación. Ello explica por qué en las zonas urbanas fuera de Lima — particularmente en Ica y en la costa norte—, la tasa de incremento en el empleo sea mucho más elevada que en la capital (ver Gráfico N° 7) y que, por dicha razón, mientras el empleo

**Gráfico No. 7**  
***Variación del empleo en empresas de 10 y más trabajadores por ciudad, mayo 2005/mayo 2004 (en porcentajes)***



Fuente: MTPE, Encuesta Nacional de Variación Mensual del Empleo, mayo de 2005.

Elaboración: MTPE – Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (PEEL).

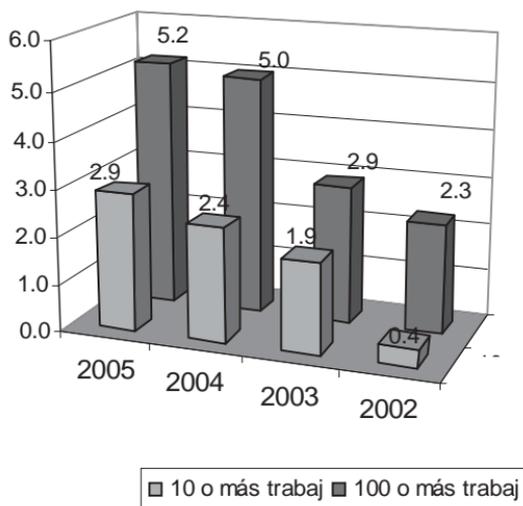
en Lima Metropolitana viene creciendo al 2,9%, en el resto urbano dicha tasa asciende al 5,9% (Ministerio de Trabajo, 2005).

No obstante, las actividades vinculadas al mercado interno continúan siendo las que más empleo generan, particularmente las relacionadas con las industrias de transformación.

Lo señalado anteriormente quiere decir que no basta con que la economía crezca para que haya más empleo. Interesa la calidad de ese crecimiento, es decir si se concentra en industrias demandantes de más/menos mano de obra y de más/menos trabajo calificado.

A nivel de América Latina, por ejemplo, el Perú destacó por el crecimiento económico elevado que tuvo entre 1994 y 1997 pero con un impacto muy modesto en términos de dismi-

**Gráfico No. 8**  
**Variación del empleo en las empresas de 10 o más trabajadores, Perú urbano: 2002- 2005 (mayo)**  
*(en porcentajes)*



nuir la pobreza (a través de la generación de empleo adecuado). Si ordenada por la variable crecimiento económico, figuraba en el tercio superior de la región, por el impacto del mismo en la disminución de la pobreza, se ubicaba en el tercio inferior de América Latina<sup>12</sup>.

La globalización y los acuerdos comerciales de libre comercio hacen más complejo el panorama del empleo en el país. Dichos procesos demandan una inserción más competitiva en el mercado mundial y esto supone la adopción de tecnologías más modernas que van a requerir de mano de obra de mayor calificación.

Dicha situación estaría explicando la mayor demanda de empleo que viene ocurriendo en las empresas con mayor y mejor inserción en la economía global, es decir, las de mayor tamaño relativo (ver Gráfico No. 9). A nivel de Lima Metropolitana, el aumento del empleo en las empresas de más de 100 trabajadores ha sido más del doble (5,0%) que en las de más de 10 trabajadores (2,4%) en lo que va de 2005, situación que refuerza la tendencia manifiesta desde 2002.

Sin embargo, este comportamiento —al generar mayor demanda del empleo más calificado que del menos calificado y afectar, así, positivamente los ingresos del primer grupo en contraste con los del segundo—, produce una desmejora en la distribución del ingreso. Dicho proceso ocurre porque los ingresos de los más calificados crecen a tasas mayores que los menos calificados o porque, simplemente, crecen mientras disminuyen o se mantienen constantes los ingresos de los menos calificados. Al final, los menos (que están mejor calificados)

---

<sup>12</sup> Ver al respecto, CEPAL, "Panorama Social de América Latina, 2000-2001" ([http://www.eclac.org/publicaciones/DesarrolloSocial/8/LCG2138P/Capitulo\\_I\\_2001.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/DesarrolloSocial/8/LCG2138P/Capitulo_I_2001.pdf)) en el acápite referido a la elasticidad pobreza- PBI per cápita. Es decir, qué tanto disminuye la pobreza con un aumento en el producto.

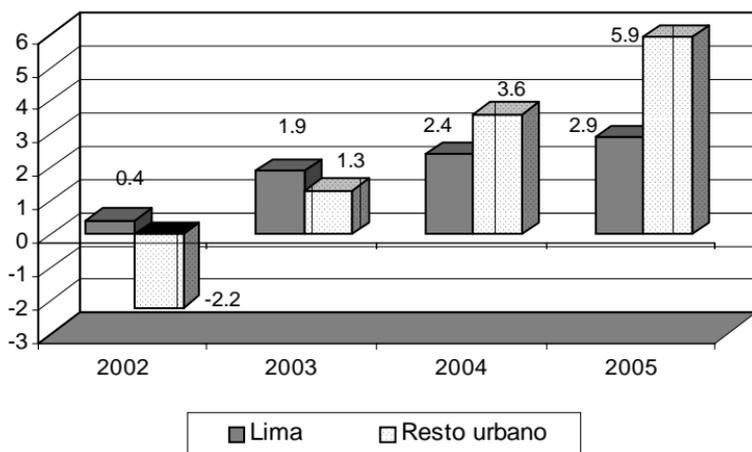
acaban ganando relativamente más que la mayoría (que tiene escasa o nula calificación).

Conviene recordar que, no obstante los importantes avances en la escolarización, apenas un tercio de la PEA dispone de estudios técnicos superiores mientras que dos tercios de ella apenas cuenta con estudios de nivel secundario.

### *¿Más horas extras por menos empleo?*

Aunque el empleo viene registrando cierta recuperación, aún es insuficiente para absorber la oferta de trabajo que anualmente se incorpora al mercado de trabajo. El aumento de la producción, desde el año 2002, se ha traducido más que en significativas variaciones en el empleo en un incremento en

**Gráfico No. 9**  
**Variación del empleo en las empresas de 10 o más trabajadores, Perú- urbano: 2002 - 2005 (mayo)**



las horas trabajadas, como se puede apreciar en el Gráfico N° 10. Esta situación refleja un comportamiento típico en los mercados laborales tras salir de una recesión prolongada, como la que tuvo la economía peruana entre 1998 y el 2001 y que se reflejó, en ese momento, en una pérdida de un 10% de empleos formales (Ministerio de Trabajo, 2004).

Al salir de la recesión, las empresas cuentan con capacidad instalada ociosa lo que las hace demandar, inicialmente, más trabajo bajo la modalidad de horas extras antes que trabajadores adicionales. Mientras no perciban que la recuperación de la economía se sostendrá en el tiempo asumen tal comportamiento. Cuando mejoren sus expectativas y se vaya copando la capacidad instalada ociosa, no sólo demandarán nuevos trabajadores sino que será el momento de las nuevas inversiones.

Sin embargo, se viene constatando (Yamada, 2005) que junto con la recuperación en los niveles de empleo se vienen mante-

**Gráfico No. 10**  
**Índice del nivel de empleo y del total de horas trabajadas en**  
**Lima Metropolitana (año móvil).**



niendo jornadas laborales por encima de las ocho horas. En el país viene aconteciendo la situación inversa a Europa. Mientras que en dicho continente se viene avanzando hacia la jornada laboral de las 35 horas semanales, en nuestro país la jornada laboral de ocho horas diarias es, mayormente, cosa del pasado. El bajo poder de compra del salario hora aparece como el principal elemento explicativo de dicha situación.

Cabe señalar que, históricamente, las ganancias de productividad se han traducido en una reducción de la jornada laboral. Sin embargo, conviene tener en cuenta las apreciaciones de Rifkin<sup>13</sup> cuando advierte que no obstante estar la humanidad en un momento en que las ganancias de productividad son de una magnitud impresionante como secuela de la revolución tecnológica en curso, se está en la encrucijada de si se continúa con esa tendencia a reducir la jornada de trabajo con lo cual más horas liberadas se podrán repartir en más empleos o en caso que esto no ocurra, el costo será un gran sector de la población que quedará excluido del mercado laboral. En palabras de Viviane Forrester<sup>14</sup>, ni siquiera se estará en la lista de los “explotables”.

## En conclusión

El panorama del empleo no resulta muy alentador. Primero, no estamos creciendo lo suficiente como para absorber adecuadamente a la mano de obra que anualmente se incorpora al mercado de trabajo; pero, además, la calidad de nuestro crecimiento económico, al persistir en la exportación de productos primarios en vez de incorporar mayor valor agregado en nuestra producción, dista de ser de los mejores de la región.

---

<sup>13</sup> Rifkin, Jeremy, *El fin del trabajo*, 6ª edición, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1998.

<sup>14</sup> Forrester, Viviane, *El horror económico*, FCE, Buenos Aires, 1997.

Que dos tercios de la PEA tenga bajos niveles de calificación restringe las posibilidades de mayor crecimiento económico ya que, por un lado, no es un elemento atrayente de inversiones de mayor complejidad y con más eslabonamientos internos y, de otro lado, afecta adversamente los niveles de productividad y con ello las posibilidades de obtención de mayores ingresos.

La competitividad del país tiene que descansar en innovaciones, desarrollo tecnológico y mayor calificación de la mano de obra. Es la única opción para obtener ganancias dinámicas de productividad que permitan un aumento del excedente y una mejora de los ingresos reales de la población. Pretender ser competitivos recortando salarios nominales constituye la forma de resolver problemas del siglo XXI con medidas del siglo XIX.

La reforma laboral y la política social focalizada, como elementos del ajuste estructural de la década pasada, lejos de modernizar las relaciones laborales, de hacer más eficiente el mercado laboral y de producir mayor integración social han conducido a exacerbar la segmentación de dicho mercado y a poner en riesgo las posibilidades de acceso a los servicios de salud y de ahorro provisional para dos tercios de la población que trabaja.

La globalización introduce una mayor dosis de incertidumbre a la dinámica del mercado laboral. Dejar que continúe el Estado en el rol secundario que le confirió la reforma laboral de los 90, es dilatar las soluciones que hoy reclama el empleo. Hay que evitar que de la segmentación y la dualización del trabajo se pase a la condición de exclusión.

## Bibliografía

BALLÓN, Eduardo

“Más de lo mismo... Solo que más grave”, en *Quehacer N° 152*, desco, Lima, 2005.

CEPAL

Panorama social de América Latina 2000 - 2001, Santiago de Chile.

[http://www.eclac.org/publicaciones/DesarrolloSocial/8/LCG2138P/Capitulo\\_I\\_2001.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/DesarrolloSocial/8/LCG2138P/Capitulo_I_2001.pdf)

CHACALTANA, Juan

“Empleo y regulación laboral en el Perú”, en: *Economía y Sociedad 55*, CIES, Lima, 2005.

ESPING-ANDERSEN, Gosta

*Fundamentos sociales de las economías post industriales*, Ariel, Barcelona, 1999.

*La transformación del Trabajo*, La factoría N° 7, 1998.

GAMERO, Julio

–“El Empleo en el 2004: ¿Punto de inflexión o de reflexión?”, en: OXFAM, *Pobreza y Desarrollo. Informe 2004-2005*, Lima, 2005.

–“Sobre ...costos laborales”, en *Quehacer No. 152*, desco, Lima, 2005.

–“Chinificar los salarios: ¿la nueva agenda del Ministro de Trabajo?” en diario La República, 25 de marzo de 2005.

–“La reforma laboral y la política social en el Perú de los 90: del universalismo a la selectividad del residuo”, CLACSO, Buenos Aires.

–“La reforma laboral y el mercado de trabajo de Lima metropolitana: su impacto sobre los asalariados privados”, en: CIES, *Boletín de opinión N° 33*, Lima, 1998.

IGUÍÑIZ, Javier

“La soledad del industrial”, en: *Quehacer N° 151*, desco, Lima, 2004.

INEI

“Avance Coyuntural de la Actividad Económica”, en: *Avance Técnico N° 07*, Lima.

ISUANI, Aldo y Daniel NIETO

“La cuestión social y el Estado de Bienestar en el mundo post-keynesiano”, en: *Reforma y Democracia N° 22*, CLAD, Caracas, 2002.

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCION DEL EMPLEO – MTPE  
– *Informe Estadístico Mensual N° 108*, PEEL, MTPE, Lima, 2005.

– “Tendencias en el empleo e ingresos de los trabajadores asalariados e independientes durante la última década en Lima Metropolitana”, en: *Boletín de Economía Laboral N° 25*, PEEL, MTPE, Lima.

NEVES, Javier

*Perú: trabajo calificado y productividad: integrándonos al mundo con trabajo decente*, Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE), Trujillo, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

OIT – Oficina Sub Regional para los Países Andinos

“Tendencias de la economía y el empleo en los países andinos”, en: <http://www.oit.org.pe/osra/pagina.php?secCodigo=75>.

REICH, Robert

*El trabajo de las naciones*, Ed. Vergara, Bogotá, 1994.

RIFKIN, Jeremy

*El fin del trabajo*, Sexta edición, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1998.

SEMINARIO, Bruno y Oswaldo MOLINA

*El impacto del TLC sobre el empleo*, PNUD-MTPE, Lima, 2004.

---

# Políticas públicas en el Perú y los ODM: *una convergencia necesaria*

---

*Raúl Mauro*

---



## **Introducción**

DESDE DIFERENTES ESPACIOS: sociedad civil, multilaterales y redes internacionales, se ha puesto particular énfasis en la campaña internacional vinculada con el cumplimiento de los objetivos del milenio (ODM). El Perú, al igual que la mayoría de la comunidad internacional, se ha comprometido al logro de los mismos al haberlos firmado. Entre ellos se destaca que los países signatarios lleven a cabo políticas que conduzcan a reducir la pobreza a la mitad del nivel que había a comienzos del nuevo siglo.

Si bien los ODM no tienen las sanciones contempladas en la OMC, en los acuerdos de libre comercio o en los créditos concertados con multilaterales cuando el país signatario incumple el acuerdo, constituyen metas mínimas puestas por la comunidad internacional y, en tal sentido, forman parte de ese conjunto de condicionalidades de índole supranacional que hoy resultan comunes al proceso de globalización.

El presente texto se inicia con la presentación de los ODM, los compromisos que suponen y el proceso en curso. Luego, se presenta una breve discusión sobre la formación de políticas en el Perú, identificando algunos actores clave y sus principales roles. A continuación se discute la dinámica y la falta de convergencia de las políticas públicas en el país y su impacto

en los principales indicadores de desarrollo contemplados dentro de los ODM. Finalmente, se reflexiona y propone una acción integradora de las políticas económicas y sociales en torno a una versión ‘ampliada’ de los ODM.

## **1. Los Objetivos del Milenio: ¿qué son?<sup>1</sup>**

En setiembre de 2000, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, los líderes de 174 países del mundo convinieron en establecer objetivos y metas medibles hacia el 2015, para combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del ambiente y la discriminación contra la mujer. Estos objetivos y metas constituyen una agenda mundial coordinada, conocidos en la actualidad como los “Objetivos de desarrollo del milenio” (ODM). La Declaración de la Cumbre del Milenio define también muchos compromisos en materia de derechos humanos, buen gobierno y democracia.

Los objetivos de desarrollo del milenio sirven de marco para que todo el sistema de las Naciones Unidas colabore de manera convergente para alcanzar un fin común. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) prestará asistencia a fin de que estas actividades sigan centrándose en los objetivos de desarrollo del milenio en casi la totalidad de los países donde tiene presencia activa la ONU.

Luego de haberse presentado los primeros informes de país (alrededor de 32), se ha podido comprobar que el avance hacia el cumplimiento de los ODM ha sido desigual y muy lento, no sólo a nivel de países sino también al interior de los mismos. La mayoría de los países logrará los objetivos de desarrollo del

---

<sup>1</sup> Esta sección es una adaptación de la introducción del primer informe preparado por el Perú sobre el avance de las metas contenidas en los Objetivos del Milenio (ODM) y la ficha descriptiva 1 de la web de los ODM en las Naciones Unidas.

milenio sólo si reciben apoyo técnico y financiero de los países industrializados. En ese sentido, la ONU ha determinado lanzar una campaña agresiva a favor de cumplir las metas contenidas en los ODM a través de las siguientes actividades<sup>2</sup>:

- Asistencia práctica en apoyo de las prioridades de los países: los ODM proponen una ‘valla mínima’ que pueda servir de referencia para la elaboración de los indicadores de cada país según las necesidades que ellos tienen. En el caso peruano por ejemplo, lograr una enseñanza primaria universal puede aparecer como un objetivo fácilmente alcanzable. No obstante, una preocupación central alternativa sería la calidad de la educación que se imparte a nuestros niños y niñas.
- Preparación de informes de avance del cumplimiento de los ODM por país. Las Naciones Unidas y los organismos multilaterales prestan asistencia técnica para la elaboración de los informes por país realizados por un trabajo coordinado entre el Gobierno, la sociedad civil y el sector privado. El Perú, como se ha mencionado, fue seleccionado como país piloto para la preparación de estos informes y ya se presentó el primero. Fue publicado en noviembre de 2004 fruto de la participación de actores locales e internacionales<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>

<sup>3</sup> En el Comité Ejecutivo participaron representantes del Gobierno del Perú, la ONU, el FMI, el Banco Mundial y el BID. El Comité de Coordinación y Seguimiento agrupó a 25 representantes del Gobierno del Perú, el sector privado, la sociedad civil, la prensa, la academia, el Sistema de Naciones Unidas en el país, las agencias de cooperación bilateral, las instituciones de Bretton Woods y la banca de desarrollo regional. Los ocho Grupos de Trabajo –uno por cada ODM– reunieron a expertos temáticos del Sistema de Naciones Unidas en el Perú, el Gobierno, la sociedad civil, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Las estadísticas provinieron básicamente del INEI mientras que los modelos de predicción de cumplimiento de los ODM fueron encargados a la Universidad del Pacífico.

- Preparación del informe de avance mundial del cumplimiento de los ODM. Las Naciones Unidas integrarán los logros del proceso periódicamente en un solo documento que informará sobre el avance mundial de estos objetivos, el primero de los cuales fue presentado a fines de 2002.
- Dirección de investigaciones. Se establecerá el Proyecto de Investigación del Milenio de las Naciones Unidas, que movilizará a la academia tanto del mundo desarrollado como en desarrollo a fin de monitorear el avance de los ODM y hacer las recomendaciones pertinentes. Este trabajo ha sido encargado al destacado economista Jeffrey Sachs.
- Promoción. Está en marcha una campaña mundial vigorosa en torno a la consecución de los ODM. Esta campaña tiene una estrategia doble: en los países desarrollados se buscará que la opinión pública respalde las acciones a favor de estos objetivos mundiales; mientras que en los países en desarrollo se buscará crear coaliciones a favor de las políticas que los originan y viabilizan.

## **2. Sobre los actores que inciden en las políticas públicas en el Perú**

Las políticas públicas en el país se forman según la capacidad y el poder de determinados actores para introducir sus agendas en el espacio público nacional. Se ha identificado al menos a cuatro grupos importantes: agencias de cooperación internacional, grupos empresariales organizados, la sociedad civil y las recientes protestas sociales.

En primer lugar se destacan las instituciones de la cooperación internacional, especialmente el Banco Mundial y el BID, que son las que financian el desarrollo y la ejecución de las políticas públicas en el país. Estas instituciones también

impulsan espacios nacionales, mas bien centralizados en Lima, para que los actores locales (llámese diferentes sectores del Estado y de la sociedad civil), conozcan, reflexionen y adecuen perspectivas, planes y proyectos en función de las propuestas de estas instituciones.

En segundo lugar, podemos destacar a los grupos empresariales organizados (SNI, CONFIEP, ADEX, etc.), que cuentan con la capacidad de hacer *lobby* a favor de sus intereses privados en los diferentes sectores del Estado. En buena cuenta, esto les permite colocar agendas privadas, pero que tienen incidencia en asuntos públicos. Por ejemplo, se resaltan los temas de energía eléctrica, comunicaciones, seguridad social, combustibles, minería, medio ambiente, empleo, entre otros. Por lo general, este grupo tiene un rol determinante en la formación de las políticas públicas en el país.

En tercer lugar, la sociedad civil tiene todavía un rol incipiente en la formación de políticas públicas y que, últimamente, se da a través de consultas públicas tanto por los organismos internacionales, nacionales, la Iglesia y las ONG. Mas adelante, sin embargo, se analizará una dinámica especial en que diversas ONG tienen un rol activo en la formación de estas políticas. Un actor que aparece de manera paralela en esta esfera, son los partidos políticos aunque, desafortunadamente, no tienen el protagonismo ni la institucionalidad para generar agendas de política consensuadas entre los diferentes sectores de la sociedad. Esto es resultado de un pobre desempeño de los propios líderes políticos —y sus cuadros partidarizados—, que se han formado en sus propias organizaciones.

Finalmente, hay que remarcar la importancia que han tenido en los últimos años las protestas sociales, tanto sectoriales (maestros, cocaleros, paperos, transportistas, etc.) como étnicos (aymaras, indígenas amazónicos, etc.), surgidos como una respuesta natural y a veces contradictoria a la incapacidad del

actual sistema político y económico de redistribuir los mayores ingresos devenidos del incremento sostenido del PBI en los últimos años, así como de reclamo por una mayor inclusión frente a los procesos políticos y económicos nacionales e internacionales (por ejemplo, descentralización, TLC).

### **3. Sobre la formación divergente de las políticas públicas en el Perú**

En el Perú subsiste una profunda divergencia en los enfoques que ayudan a formar las políticas públicas. Esta se origina principalmente en los paradigmas o enfoques que las guían. En el caso de las políticas económicas, el principal documento que las nutre es el llamado “Consenso de Washington” (CdW), documento formulado a fines de los 80 y aplicado con consistencia por casi todos los gobiernos de América Latina durante los 90. En el caso de las políticas sociales encontramos una importante declaración, la Declaración del Milenio, que recoge los llamados “Objetivos del Milenio” (ODM). Este documento fue formulado durante el segundo semestre de 2000 y su aplicación desde entonces no ha estado exenta de demoras e inconsistencias para hacerlas viables.

Lo anterior significa que la divergencia de los enfoques no sólo se manifiesta en el nivel de los modelos que guían la formación de las políticas públicas, sino que, mas bien, éstas trascienden el ámbito académico y encuentran operadores concretos en el Estado, los que asumen roles de liderazgo en la aplicación de estas políticas y son consecuentes con el paradigma escogido. En nuestro país, por ejemplo, de un lado podemos encontrar que el Ministerio de Economía y Finanzas, el BCRP y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo lideran a aquellas instituciones que desean llevar adelante las políticas económicas del tipo “sólo mercado”, mientras que al frente de

las políticas sociales pueden aparecer —con ciertos problemas de operación— el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social o quizá, si el tiempo y la performance lo permiten, la recién creada Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS).

Esta falta de convergencia puede parecer menos evidente en diversos espacios de discusión donde se encuentran la sociedad civil y el Estado. Con cierta frecuencia, sus discusiones son ventiladas a través de los medios de comunicación, donde estos últimos no aparecen como meros expositores, sino que también adoptan una posición que privilegia el paradigma que adoptan como suyo. Este fenómeno tiene un impacto directo en la capacidad del Estado para viabilizar o no una política determinada. Ejemplo de ello es el caso que ocurre entre el Consejo Nacional de la Competitividad (CNC) y el Consejo Nacional del Trabajo (CNT), antes que no concilian la posibilidad teórica de incrementar la remuneración mínima vital sin que se exponga primero la necesidad de hacer el país aun más competitivo (por la vía de reducir ingresos y beneficios laborales de la mano de obra), frente a la firma del tratado del TLC. Hasta el momento, la exposición de este tema ante la opinión pública ha sido sesgada, sin dar oportunidad a los que dependen de estos ingresos a expresar su voz al respecto. Esta situación no es para menos, puesto que se tiene evidencia que al menos un 40% de la PEA ocupada dependería *potencialmente* de esta remuneración. Es decir, o bien debería percibir como mínimo esta remuneración como salario por su trabajo por su condición laboral o categoría ocupacional; o bien su remuneración utiliza como numerario el precio del salario mínimo (Céspedes, 2005).

Como es de esperarse, el rol de los actores de la sociedad civil no es ajeno a la formación de políticas públicas. El problema de la no concurrencia en la formación de políticas públicas puede también identificarse entre aquellas instituciones de la

sociedad civil que orbitan cual satélites naturales alrededor del discurso sustentado por los órganos ejecutores del Estado al cual son afines. A través de mecanismos de selección competitiva —no exentos de paradigma—, los recursos por consultoría y estudios especializados encuentran sus pares en la sociedad civil, de tal manera que ellos sirven para nutrir y sustentar mutuamente esquemas predefinidos. Doquiera que los recursos sean más importantes, el discurso privilegiado es el más exitoso en ser difundido y, eventualmente, termina convirtiéndose en un instrumento más para la viabilización de las políticas económicas imperantes.

En un nivel más abstracto, la génesis de la conceptualización de instrumentos separados para la administración de las políticas públicas se debe a la particular forma de aproximarse, desde la metodología de la ciencia positiva adoptada por los economistas y gerentes públicos, hacia los problemas del crecimiento y la distribución del ingreso nacional. En ese sentido, dos esquemas de lectura y evaluación de las políticas económicas y sociales han sido recogidas para el presente artículo: la primera pertenece a Datt y Ravallion y la segunda construida por Arthur Okun.

En el primer caso, Datt y Ravallion (1992) desarrollan y aplican una metodología para evaluar el impacto del crecimiento y la redistribución del ingreso en la reducción de la pobreza en los países en vías de desarrollo. De acuerdo con esta metodología, se encuentra que la mayor parte de las veces es el crecimiento económico el que logra incidir favorablemente en torno a la lucha contra la pobreza, mientras que la redistribución tiene un comportamiento ambiguo: o bien refuerza el éxito obtenido por un crecimiento económico sostenido por políticas económicas adecuadas, o bien introduce retrocesos en lo anteriormente conseguido. El principal problema de esta aproximación es que la metodología utilizada

por estos investigadores sugiere que el crecimiento económico es neutralmente distributivo, lo que a todas luces es una falacia metodológica. De hecho, el crecimiento económico conduce a un resultado distributivo de manera natural, es decir, la distribución del ingreso es una variable endógena del crecimiento económico (Figueroa, 1993). Sin embargo, la idea de neutralidad distributiva del crecimiento económico y, por lo tanto, de las políticas que la promueven, se ha impregnado profundamente entre los operadores de las políticas económicas de modo que algunos resultan estar convencidos de que estas decisiones están desconectadas de resultados hacia lo social. Un problema adicional de esta herramienta de evaluación de las políticas públicas es que la aproximación cuantitativa reporta un residuo econométrico que, en algunos casos, suele ser tan igual o más importante que los componentes estimados para la evaluación, lo que reduce su capacidad analítica (Mauro, 2002).

El segundo esquema, que pertenece a Okun, es explicado por Londoño (1997). De acuerdo con esta posición, la distribución del ingreso puede ser visto como el resultado de dos rondas de transacción entre los distintos agentes de la economía. La primera ronda cubre el flujo del ingreso nacional generado desde la producción hacia el pago de los factores que en ella participan, a saber: remuneraciones, retornos al capital, y rentas a la tierra. Por su parte, la segunda ronda distributiva, a cargo del sector externo y el Estado ejecutan una redistribución del ingreso (mediante la política fiscal y la política social) entre los diversos agentes, con lo cual la distribución final neta puede ser distinta a la distribución primaria. Esta posición supone, sin embargo, que el Estado no interviene en la primera ronda distributiva y que recién interviene en la segunda como un agente corrector que hace justicia sobre los resultados de la primera. Sin embargo, este modelo carece de asidero

en la realidad puesto que las decisiones tomadas en las distintas esferas de acción de la administración pública inciden tanto en la primera ronda distributiva que hacen que la supuesta segunda ronda no sea independiente de la primera.

En resumen, podemos señalar que los marcos teóricos propuestos para evaluar el impacto de las políticas económicas y el de las políticas sociales por separado, contiene una serie de incoherencias que eximen de responsabilidades de los hacedores de política a cargo de cada uno de los organismos del Estado. La evaluación separada, antes que promover la coordinación entre estas instituciones, introduce juicios de valor sobre el rol que deberían cumplir cada una de las políticas públicas sobre las actividades que realmente ejecutan y terminan por introducir criterios de competitividad inter-organizacional en el que unos operadores resultan ganadores y otros perdedores. Eventualmente, las unidades orgánicas menos efectivas y eficientes terminarán diluidas o absorbidas por las que no lo son y el costo global de esta dinámica lo paga la población. Esta perspectiva no sería desesperanzadora si es que precisamente las instituciones que aparecen como ineficientes y, por tanto, perdedoras son las que tienen asignados roles de promoción social. Es muy probable que de seguir operando esta dinámica, se logre efectivamente reducir al Estado al punto de que éste garantice funciones mínimas que le fueron asignadas desde Smith, a saber: seguridad, orden público, justicia e infraestructura. El resto de funciones serían totalmente privatizadas y manejadas con criterios de costo-eficiencia en todas sus dimensiones; y hasta llegar a ese momento habría que pensar la factibilidad de que el MEF contenga una unidad ejecutora de asuntos sociales al interior de sus instalaciones. ¿Asumirá alguna vez esta institución que es la principal responsable de promover el empleo y no el Ministerio de Trabajo?

#### 4. Sobre los resultados de la divergencia de las políticas públicas en el Perú

El continuo resultado obtenido en nuestro país frente a la falta de convergencia en la formación y ejecución de las políticas públicas no debe llamar la atención. Jürgen Schuldt denominó a este fenómeno, con agudeza, “bonanza macroeconómica y malestar microeconómico”<sup>4</sup>. Así, mientras que la economía peruana ha crecido de manera sostenida desde julio de 2001 a una tasa promedio mensual de casi 4,5% (3,46% promedio anual), básicamente como resultado de mantener en ejecución las políticas económicas originadas en el espíritu del CdW, se puede constatar que durante el mismo periodo, el gasto social apenas se ha expandido (2,44% promedio anual), en tanto que el problema de los contratos de estabilidad tributaria, el problema del pago de las regalías mineras y la distribución del canon no han sido zanjados, desde un punto de vista social, oportunamente. Los resultados de este comportamiento mixto es que la pobreza no ha disminuido de manera significativa y existen evidencias de que los niveles de desigualdad<sup>5</sup>, desempleo y exclusión han comenzado a aumentar paulatinamente.

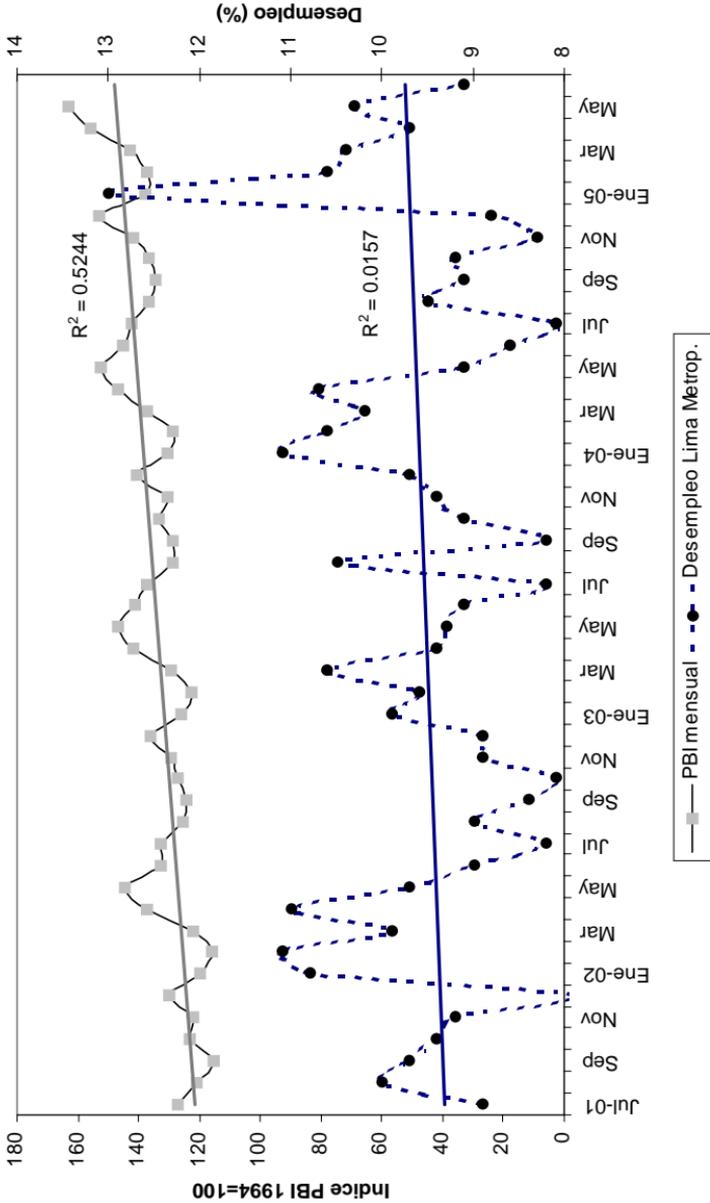
Debe anotarse que los esquemas de divergencia entre las políticas económicas y sociales se reproducen entre los sistemas político, social, económico, cultural y aun ambiental de

---

<sup>4</sup> Schuldt, J. (2004).

<sup>5</sup> El MMM 2006-2008 arroja evidencia a favor del “chorreo económico” sobre la población más pobre la cual es recogida en la tabla 1 del presente artículo. Al respecto, debe señalarse que, complementariamente a la explicación presentada por el referido informe, existe evidencia de que la mejora distributiva vía transferencias no comporta una mejora de la percepción sobre el bienestar que la que se lograría a través de una mejora en las condiciones del empleo. El hecho de que la mejora en el consumo dependa de las transferencias de ingresos/consumo del Estado y las remesas de peruanos en el exterior no significa, que haya una verdadera generación de riqueza productiva para el país (Mauro, 2003).

**Gráfico 1**  
**Evolución del PBI mensual y del desempleo en Lima Metropolitana, julio 2001 - mayo 2005**



Fuente: INEI. Elaboración propia.

**Tabla 1**  
**Concentración del gasto de los hogares**  
*(en porcentajes)*

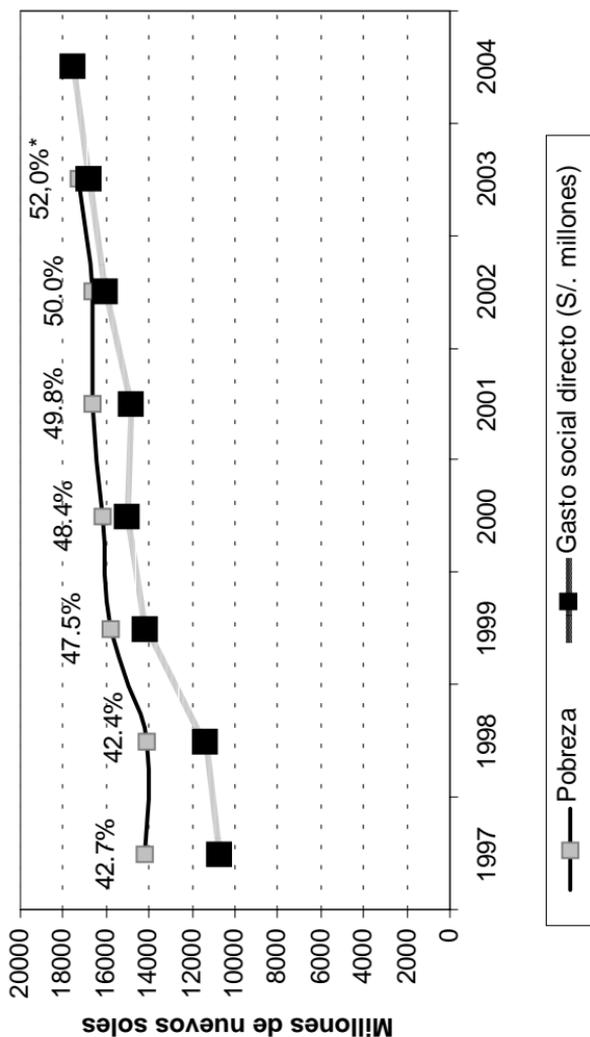
<b>Año-Trim.</b>	<b>2001-IV</b>	<b>2002-IV</b>	<b>2003-IV</b>	<b>2004-IV</b>
Decil I	1,27	1,30	1,60	1,73
Decil II	2,51	2,57	2,82	2,97
Decil III	3,64	3,77	3,98	4,04
Decil IV	4,91	5,05	5,25	5,11
Decil V	6,31	6,52	6,63	6,37
Decil VI	8,08	8,34	8,31	8,01
Decil VII	10,37	10,54	10,73	10,20
Decil VIII	13,59	13,85	13,98	13,16
Decil IX	19,12	19,50	19,73	19,10
Decil X	49,73	55,60	52,30	50,37
Gini	53,62	55,15	53,03	52,49

Fuente: MEF, MMM 2006-2008.

nuestro país<sup>6</sup>. En el campo de lo político, por ejemplo, la actual administración goza de una buena reputación en el plano internacional, pero ello se contradice con la alta desaprobación que recibe en el interior (más del 80%). Adicionalmente, Durand (2003) ha presentado una interesante contribución respecto a la paradoja de la riqueza económica y la pobreza política de buena parte de los empresarios y políticos, lo que tiene incidencia directa en el malestar de la población. Finalmente, e incidiendo nuevamente en lo económico, la actual deuda externa peruana ha sido calificada como sostenible según el enfoque

<sup>6</sup> Los resultados mixtos de varios de estos sectores serán discutidos en un próximo artículo en torno a los ODM.

**Gráfico 2**  
**Perú: gasto social ejecutado y pobreza, 1997-2004**



\* La estimación de pobreza del 2003 no es estrictamente comparable con los datos previos.  
 Fuente: MEF, MMM 2005-2007; Pobreza; INEI; Gasto social directo.

del BM y el BID sin tomar en consideración un enfoque que considere en primer lugar la reducción de la pobreza<sup>7</sup>.

## 5. El papel integrador de los ODM en el Perú

El grado de conocimiento de estos objetivos en el Perú es creciente a nivel de técnicos y profesionales, tanto del Gobierno, como de las ONG, e incluso del mundo académico. Sin embargo, estos no se han difundido al nivel de la ciudadanía o incluso el sector privado, teniendo en consideración que también es un actor decisivo de las políticas públicas. Existe una gran necesidad de que estos sean dados a conocer a través de foros, seminarios, talleres y los medios de comunicación a fin de acercar a la ciudadanía a su pertinencia con respecto al bienestar de la población y, de ese modo, lograr algún nivel de participación activa a favor de los mismos.

El papel de los ODM tendría así dos niveles de actuación: la primera en la formación de las políticas actuales del Estado, y la segunda en la promoción de políticas y propuestas de reforma de parte de los grupos de la sociedad civil.

En el primer nivel, los ODM cumplirían un rol complementario a los diferentes acuerdos internos de mediano y largo plazo, tales como: la Carta de Política Social que guía la Política General del Gobierno (publicada en *El Peruano* en diciembre de 2001), el Acuerdo Nacional al 2021 (suscrito en marzo de 2002) y el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza (publicado en *El Peruano* en setiembre de 2004). Hay que destacar, no obstante, que el Perú ha sido escogido como país piloto para realizar los informes sobre el desarrollo en la agenda planteada por los ODM. Sin embargo, debe hacerse explícito un límite importante para saber cómo actuar sobre

---

<sup>7</sup> Eurodad (2001).

éste: ¿son los objetivos de cada uno de los más de 1.818 gobiernos locales equiparables con los ODM que el Gobierno Central ha declarado adoptar como líneas directoras de las políticas públicas del país? Es una pregunta difícil de responder pero no por ello inmovilizadora. Antes de intentar una respuesta expondremos el segundo nivel de actuación de estos objetivos mundiales.

En el segundo nivel existe la percepción de que los ODM recién se están tomando en cuenta dentro de los diferentes planes y propuestas que ejecutan las organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, existen iniciativas que buscan una reducción favorable de la deuda externa para promover el alcance de los ODM, o aquellos que buscan el canje de deuda por desarrollo; sin embargo, estos todavía se encuentran en proceso de consolidación. Otras iniciativas similares por parte de la sociedad civil se desarrollan de manera inicial en los objetivos relativos a acciones en los temas medioambientales, de salud y educación. De esta manera, un motivo que convoque a la concretización de metas e indicadores pueden cumplirlo de manera cabal los ODM.

Es necesario plantear, en ese sentido, cómo integrar a la sociedad (¡gran tarea!) en torno a la construcción de una visión de desarrollo conjunta que pueda equipararse a las metas planteadas por los ODM. Una agenda básica sugerida sería seguir al menos los siguientes pasos:

- a) Promoción de investigaciones multidisciplinarias que alimenten la formación de políticas sectoriales en torno a los ODM, en todos los niveles académicos e institucionales.
- b) Incorporación de la ciudadanía a través de esquemas participativos de discusión y formulación de planes concertados en el espacio local en torno a los ODM. Además de ejecutar programas de difusión y discusión de los mismos en talleres, seminarios, foros, etc.

- c) Mejoramiento y consolidación del sistema de información de indicadores relativos a los ODM con acceso libre para todos los actores del desarrollo (recomendación del Taller de Indicadores de Desarrollo a cargo del INDES).
- d) Discusión e incorporación de las demandas económicas y sociales transmitidas por los representantes locales, provinciales y regionales en torno a la agenda planteada por los ODM.
- e) Incorporación de los ODM en las estrategias de intervención de los proyectos de las organizaciones de la sociedad civil.
- f) Realizar un seguimiento del cumplimiento de los mismos por parte de las instituciones del Estado.
- g) Reducir las brechas de información y participación de la sociedad civil en la formación de políticas públicas a fin de lograr una plataforma más consolidada para buscar de manera concertada el desarrollo del país.
- h) Buscar la convergencia entre las diversas iniciativas de la sociedad civil, las políticas económicas y las políticas sociales del sector público.

## **6. Conclusión**

El Perú tiene una oportunidad especial para consolidar una agenda de desarrollo concertada entre cada uno de los actores del país y así lograr reducir finalmente la pobreza y las desigualdades. Sin embargo, la falta de convergencia entre las políticas económicas y sociales atentan contra estos objetivos. La sociedad civil puede ayudar a facilitar este proceso incorporando a los ODM como marco referencial dentro de sus estrategias y modelos de intervención en sus proyectos; y no

solamente allí sino, también, haciendo un seguimiento y monitoreo de las políticas públicas a fin de no alejarse de las metas económicas y sociales planteadas.

## 7. Bibliografía

CÉSPEDES, Nikita, *Efectos del salario mínimo en el mercado laboral peruano*, Banco Central de Reserva del Perú, Lima, 2005.

DURAND, Francisco, *Riqueza económica y pobreza política*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2003.

DATT, G. y M. Ravallion, "Growth and redistribution components of changes in poverty measures: A decomposition with applications to Brazil and India in the 1980's", en: *Journal of Development Economics* 38, 1992, pp. 275-295.

EURODAD, *Putting poverty reduction first. Why a poverty approach to debt sustainability must be adopted*, European Network on Debt and Development, Bélgica, 2001.

FIGUEROA, Adolfo, *Crisis distributiva en el Perú*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2003.

INDES, "Taller de indicadores sociales y efectividad para el desarrollo", INDES-MIMDES-FONCODES, Lima, 2005.

LONDOÑO, Juan Luis, "La dinámica de cambio de la distribución del ingreso y la pobreza en Colombia en las últimas décadas", en: *Empleo y distribución del ingreso en América Latina ¿hemos avanzado?*, TM Editores, Fedesarrollo, CIID, Conciencias, Santa Fe de Bogotá, 1997.

MAURO, Raúl, "Pobreza y desigualdad en el Perú: los promedios no bastan", en: *Perú Hoy*, DESCO, Lima, julio de 2003.

"*Cambios de la pobreza en el Perú: 1991-1998*", Consorcio de Investigación Económica y Social, Lima, 2002.

NACIONES UNIDAS, “Declaración del Milenio”, Octava Sesión Plenaria de la Asamblea General, Naciones Unidas, Nueva York, 2000.

SCHULDT, Jürgen, *Bonanza macroeconómica y malestar microeconómico*, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima, 2004.

## 8. Anexos

### *Equiparación mínima de los ODM con las políticas de Estado del Acuerdo Nacional*

<b>ID</b>	<b>ODM</b>	<b>ID</b>	<b>Políticas de Estado del Acuerdo Nacional</b>
1	Erradicar la pobreza extrema y el hambre	10	Reducción de la pobreza
2	Lograr la enseñanza primaria universal	12	Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte
3	Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer	11	Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación
4	Reducir la mortalidad de los niños	15	Promoción de la seguridad alimentaria y nutrición
5	Mejorar la salud materna	16	Fortalecimiento de la familia, protección y promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud
6	Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	13	Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social
7	Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	19	Desarrollo sostenible y gestión ambiental
8	Crear una alianza mundial para el desarrollo	14	Acceso al empleo pleno, digno y productivo