

# Perú Hoy



Un gobierno con pasado

**desco**

*Un año sin rumbo*

# Perú Hoy

## Un año sin rumbo

*Alejandra Alayza*

*Epifanio Baca*

*Eduardo Ballón*

*Humberto Campodónico*

*Pedro Francke*

*Ronald Gamarra*

*Raúl Mauro*

*Carlos Meléndez*

*Carlos Monge*

*Jorge Ortiz*

*Maximiliano Ruiz*

*Ricardo Soberón*

Código 13073

*Perú Hoy, un año sin rumbo.* Lima: **desco**, 2007.

290 pp.

Democracia / Descentralización / Minería / Agricultura /  
Economía / Apra / Narcotráfico / Tratado de libre comercio /  
TLC / Pobreza

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

Tirada: 1000 ejemplares. Primera edición

Corrección de estilo: Óscar Hidalgo Wuest ☎ (511) 440-3053

Carátula y diagramación: Juan Carlos García M. ☎ (511) 226-1568

Ilustración de carátula: Claudia I. Pérez C.

Fotos de interiores y contratapa: Hugo Carrillo

ISBN : 978-9972-670-75-6

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2007-06992

Impresión: Roble Rojo Grupo de Negocios S. A. C.

Calle 25, Lote 18, Mz. C 1, Urb. Covima, La Molina

© **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)

Julio de 2007

## Contenido

Presentación	9
<b>Parte I</b>	
<i>Democracia y crecimiento económico</i>	17
Un año de gobierno aprista: del cambio responsable al no hagan olas, compañeros <i>Eduardo Ballón</i>	19
La descentralización en el primer año del gobierno aprista <i>Maximiliano Ruiz</i>	45
Crecimiento económico, descentralización fiscal y déficit de gestión en la Administración Pública <i>Epifanio Baca</i>	65
<b>Parte II</b>	
<i>Economía y políticas sociales</i>	83
Políticas sociales de Alan 2.1 <i>Pedro Francke</i>	85
Minería y agricultura: entre hijos predilectos y patitos feos <i>Carlos Monge</i>	111

Economía peruana: la dependencia en los precios de las materias primas y la fallida reforma tributaria <i>Humberto Campodónico</i>	125
Blindar la economía de la política: a un año de la aprobación del tratado de libre comercio Perú-Estados Unidos <i>Alejandra Alayza</i>	139
<b>Parte III</b>	
<b><i>Gobernabilidad</i></b>	177
El gobierno aprista y la lucha anticorrupción <i>Ronald Gamarra</i>	179
Pobreza y fragmentación política en el espacio social <i>Raúl Mauro</i>	195
Apra para <i>dummies</i> : los sentidos comunes sin sentido sobre el aprismo en su segundo gobierno* <i>Carlos Meléndez</i>	223
<b>Parte IV</b>	
<b><i>Defensa y seguridad</i></b>	249
Nuestras complejas relaciones con Chile <i>Jorge Ortiz</i>	251
El narcotráfico en el Perú y la ausencia de políticas de Estado <i>Ricardo Soberón</i>	269
Sobre los autores	287

## *Presentación*

*El segundo gobierno de Alan García no tuvo el expectante inicio del primero. Su triunfo del año 2006 estuvo muy lejos de ser el triunfo arrollador que tuvo en el año 1985. En ese sentido, su nueva elección no despertó entusiasmo y sí muchas dudas, aunque, al fin y al cabo, hubo un resquicio de esperanza en tanto se asumió que la reincidencia podía generar efectos positivos como, por ejemplo, cancelar la posibilidad de un desastre parecido al visto cuando finalizó su primer mandato presidencial.*

*Pero las diferencias entre como fue elegido en una y otra ocasión no terminan allí. El casi 50% de la votación alcanzada en 1985 y el magro 22% obtenido en abril de 2006 también evidencian una enorme brecha que bien puede prestarse como indicio para trazar el derrotero seguido por los partidos políticos, la representación, la representatividad y, por supuesto, el propio partido aprista durante estos últimos veinte años.*

*Todo ello, y mucho más, debe tenerse en cuenta, porque puede perderse de vista el hecho de que la dudosa legitimidad electoral que adquirió García en esta segunda oportunidad refleja, en realidad, la*

*imperiosa necesidad de poner en discusión los factores aún ocultos que yacen en la crisis de nuestro sistema político. De otra manera, podríamos estar creyendo que el malestar social solo es producto de un gobierno que decae rápidamente en su popularidad, dejando de lado las verdaderas causas de la lejanía existente entre la sociedad, el Estado y los actores políticos.*

*Al respecto, el primer año del segundo gobierno aprista se ha caracterizado por la ausencia de rumbos claros, pero, también, por el hecho de que el debido juego de pesos y contrapesos políticos de una democracia que se precie de tal no se ha formado, debido a la inexistencia de una oposición articulada, coherente y vigilante. Esta situación se remarca más cuando nos remitimos a la contienda electoral, en la que Ollanta Humala fue un inesperado pero central protagonista.*

*Al cabo de unos meses, lo que se auguraba como una renovada expresión política terminó reducida a su mínima expresión, de manera tal que en las elecciones locales y regionales de noviembre prácticamente salió del escenario. En el mismo sentido, observemos lo que significa actualmente el anterior partido gobernante – Perú Posible – y el casi nulo peso que tiene el último Presidente de la República en la formación de opinión, para agregar más consistencia a esta afirmación.*

*Bajo este contexto, era relativamente previsible que el gobierno entrante intentara resolver su déficit de legitimidad derivada del proceso electoral. Ante la inexistencia de contrapartes políticas, el aprismo buscó fortalecerse lanzando cabos hacia ámbitos no políticos, pero con evidente poder fáctico y el objetivo de consolidar allí una alianza tácita que le otorgase estabilidad. Esta intención, al parecer, no fue muy difícil de cumplir, en tanto hubo, al menos, dos ámbitos en el que las partes estaban en pleno acuerdo:*



- (1) *la necesidad de imponer un ambiente de generalizada impunidad en lo concerniente tanto a violaciones de derechos humanos como a actos de corrupción; y*
- (2) *la continuidad del modelo económico imperante.*

*Al respecto, esto ha sido visto como una «derechización» del gobierno aprista, aunque esta afirmación no pareciera muy exacta. En primer lugar, porque la «derechización» aprista no se formó luego de conocerse su triunfo en las urnas, pues los paulatinos acercamientos con algunos sectores empresariales y militares, por ejemplo, venían ya dándose luego del viraje radical de Alan García ante los resultados negativos que cosechó con su apoyo al paro nacional convocado por la Central General de Trabajadores del Perú (CGTP), en julio de 2004. En segundo lugar, porque una vez conocida la plancha presidencial aprista y la sorprendente inclusión, en ella, del vicealmirante Luis Giampietri, se reveló a toda luces que la impunidad iba a ser eje de un eventual gobierno aprista. En tercer lugar, porque en ningún momento los apristas – y, ciertamente, ninguna de las fuerzas que compitieron con opción en las elecciones generales – plantearon una alternativa tajante y realizable ante el modelo económico neoliberal.*

*Además de ello, sobrevino la contingencia de un escenario político «vacío», en el que el gobierno entrante no tenía interlocutores que le exigieran negociar. Por otro lado, todo este proceso ha ido formando una situación de pugna al interior del aprismo que con el transcurso del tiempo está adquiriendo magnitudes insospechadas. Indicios muy reveladores de esta situación han sido las periódicas y explosivas apariciones del ex dirigente aprista Agustín Mantilla; los cuestionamientos entre los líderes apristas que surgieron en el contexto de las elecciones municipales y regionales, en las que obtuvieron pésimos resultados electorales y políticos; y, finalmente,*

los entrapes de su representación parlamentaria que no pudo procesar adecuadamente situaciones muy delicadas como la sucedida con los candidatos al Tribunal Constitucional.

En todo caso, estos factores han venido facilitando la formación de un ambiente que favorece el protagonismo presidencial, así como la centralización y concentración de las decisiones. En ese sentido, los peligros que de todo ello se derive una situación que propenda al autoritarismo son cada vez más ciertos, especialmente luego de conocerse los resultados de las elecciones regionales y locales.

En efecto, estas convocatorias electorales configuraron un nuevo mapa político, diferente al obtenido luego de las elecciones generales de entre abril y junio de 2006. Así, se subrayó la evidente derrota sufrida por el partido gobernante y, en general, por todas las organizaciones que aducen tener una cobertura nacional. Sin embargo, hubo una diferencia entre los costos políticos que entonces debió asumir el aprismo por los resultados adversos y, por otro lado, el grado en que se vio afectada la capacidad de maniobra del gobierno.

Todo parece indicar que el impacto de los resultados adversos en el ejecutivo no fue de gran magnitud, aunque, indudablemente, formó algunas situaciones que le viene complicando el corto plazo. En primer lugar, se ha subrayado la negatividad del fraccionamiento político que, en efecto, permite mayores márgenes de negociación al ejecutivo, más aún cuando centraliza una parte considerable de los recursos. Sin embargo, de las elecciones regionales ha emergido un grupo de dirigentes con posibilidades de conducirse hacia posiciones expectantes como ha ocurrido en los casos de Junín, Cajamarca, San Martín, Lambayeque y otros.

De igual manera, estas nuevas autoridades regionales están en la capacidad de plantear una clara interpelación a las lógicas redistributivas imperantes, en tanto pueden formular una agenda

*propia ante el gobierno central, hecho que, dicho sea paso, les otorgaría gran legitimidad. En ese sentido, no parece muy apropiado el razonamiento binario que se reduce a la frase «se está con el gobierno o contra con el gobierno», pues todo parece indicar que hay un campo muy amplio de negociaciones que bien podría servir de contexto para el impulso de nuevos liderazgos.*

*Por otro lado, hay que anotar que no se han hecho ejercicios proyectivos sobre los caminos por donde transitará la gobernabilidad peruana, si las relaciones entre el gobierno central y las regiones se deterioran. Como habíamos señalado líneas arriba, la disputa de recursos bajo un sentido «Estado-céntrico» otorga muchas ventajas al Estado central concentrador, más aún cuando desde el lado llamado a formar alternativas y acumulación de fuerza social se muestran indicios del fortalecimiento de viejos faccionalismos.*

*El fraccionamiento evidenciado en las elecciones del año 2006 parece haber sido alimentado por la vigencia de tensiones locales que no han podido incorporarse a una plataforma política de alcance nacional. Unido a esto, la pugna social llevada a un plano político sin mayor institucionalidad facilita el uso de canales informales y violentos para imponer posiciones. En ese sentido, junto a nuevos y expectantes actores políticos regionales también están otros que son tributarios, en gran medida, de esquemas caudillistas, y centran su acción política en la capacidad de obtener mayores recursos públicos para convertirse en factores informales de redistribución.*

*De esta manera, una característica resaltante del primer año del gobierno aprista es la naturaleza de la conflictividad social y las formas adoptadas para proceder a la negociación en las situaciones que derivan hacia la violencia y el descontrol. En términos generales, las primeras acciones gubernamentales se evaluaron positivamente, en tanto se desactivaron focos de creciente violencia y se impusieron criterios para iniciar o restablecer las*

*negociaciones entre las partes. Sin embargo, se advirtió entonces sobre la posibilidad de estar ante un «espejismo» y que, al sobrevenir la «fatiga» gubernamental, las orientaciones derivaran hacia un ambiente más propenso a la represión, sobre todo si las protestas empezaban a afectar decisivamente a la actividad minera. De igual manera, se hizo hincapié en la gran cantidad de conflictos que los reportes de la Defensoría del Pueblo denomina «cuestionamientos a las autoridades locales».*

*En efecto, es esto lo que parece estar ocurriendo actualmente. Luego de formarse una Unidad de Prevención de Conflictos en la Presidencia del Consejo de Ministros – de la cual se desconoce sus atribuciones y funciones –, poco o nada se ha hecho respecto al desarrollo de mecanismos institucionales para canalizar la conflictividad social.*

*Contra lo esperado, el gobierno ha centrado su respuesta en la acción personal del Presidente y el Premier, cuando se esperaba que adecuara los diversos niveles del Estado – especialmente el local y regional – otorgándoles capacidades y atribuciones para prevenir adecuadamente la conflictividad, porque la inmensa mayoría de los acontecimientos responden a lógicas circunscritas y difícilmente perceptibles desde una instancia central.*

*Pero estas carencias que pueden observarse en el tratamiento de los conflictos sociales no son sino un ejemplo de otra de las características generales mostradas por el gobierno aprista en su primer año, es decir, la ausencia de criterios y objetivos para gobernar con cierta direccionalidad. Nada mejor para ilustrar lo anterior que lo que viene ocurriendo con el proceso de descentralización. El denominado shock descentralista, anunciado el 18 de octubre, planteó impulsar el proceso de transferencia de competencias, que se agregó a la previa transferencia del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa) y del Fondo de Cooperación al Desarrollo (Foncodes),*

*así como la descentralización del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).*

*Por otro lado, se anunció el inicio de un plan de formación dirigido a las autoridades y funcionarios regionales. Pero, además de que este conjunto de medidas no contó con la opinión favorable unánime de los integrantes del gabinete, las observaciones hechas desde los opinantes calificados fueron puntuales. Según el Grupo Propuesta Ciudadana, «el carácter amplio y poco estructurado de los anuncios [...] plantea dudas sobre sus alcances y la integralidad de las medidas, que no son suficientes para afirmar que existe una estrategia clara para profundizar y consolidar la única reforma importante en curso en el país».*

*Entonces, como podrá notarse, la situación del país conduce a aseverar que estamos en un momento crucial para la sostenibilidad democrática. Por ello, este nuevo número de la serie Perú Hoy, que edita semestralmente **desco**, ofrece a sus lectores una serie de entregas que resaltan, en ese sentido, aspectos importantes de este primer año del gobierno del presidente García.*

*Como en anteriores oportunidades, hemos convocado a los más prestigiosos especialistas en cada uno de los temas que se abordan, buscando con ello motivar un debate profundo y promover la formación de alternativas viables.*

Parte I  
*Democracia y crecimiento económico*

---



**Un año de gobierno aprista:  
del cambio responsable al no hagan olas,  
compañeros**

---

*Eduardo Ballón*

---

EL GOBIERNO QUE SE INSTALÓ EL 28 de julio lo hizo en un escenario difícil y complejo. Recibió un país que mostraba una situación macroeconómica buena, con un ambiente internacional relativamente favorable y una opinión pública que mostraba grandes esperanzas en la nueva gestión<sup>1</sup> y confiaba en superar rápidamente la polarización política que facilitó su elección. Sin embargo, su apretada victoria electoral (52,5% de la votación en la segunda vuelta)<sup>2</sup> expresaba una alianza tácita de distintos sectores políticos y sociales, orientada a cerrarle el paso al «humanismo», que apareció canalizando tanto el malestar de distintos sectores del país como las expectativas de cambio político y la búsqueda de inclusión de vastos grupos de la población. Encontraba también una sociedad con una alta conflictividad social y un significativo embalse de expectativas y demandas; una ciudadanía que votó por cambios radicales; y una oposición desordenada e incierta, que parecía interesada en pugnar por distintos cambios.

---

<sup>1</sup> El Reporte n.º 7 del Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) registraba, a fines de junio de 2006, que el 60% de los encuestados pensaban que el gobierno iba a ser mejor que el que concluía y solo el 3% temían que fuera peor.

<sup>2</sup> En la primera vuelta, el partido de gobierno obtuvo el 24% de la votación, porcentaje inferior al 26% que lograra en el año 2001.



García asumió el gobierno en un escenario en el que se observaban tres grandes tendencias de mediano plazo:<sup>3</sup>

- (i) en la economía, un crecimiento sin calidad, con desigualdad y desempleo;
- (ii) en la política, una democracia débil, con una institucionalidad precaria y una profunda crisis de representación; y
- (iii) en lo social, una alta conflictividad, escasa articulación y severas limitaciones de integración.

Su discurso inaugural como presidente apuntó a tratar de convencer a los ciudadanos más alejados del Estado y críticos de la política y del manejo económico de que el nuevo gobierno tomaría decisiones que los incluyeran. Así, la parte más efectista de su intervención ante el Congreso, hace ya un año, se concentró en el tema de la austeridad, especialmente en los sueldos de los funcionarios del ejecutivo y los congresistas de la República, asunto particularmente sensible en los últimos años en la relación entre el Estado y la ciudadanía. El tema de la reforma del Estado se limitó, en su intervención del 28 de julio pasado, a la simplificación administrativa; el compromiso general que expresó con la descentralización, aunque importante simbólicamente, tuvo un contenido limitado, más allá de los anuncios de transferencia de todas las competencias y funciones que pudieran asumir los gobiernos subnacionales, de eliminación de prefectos y subprefectos, y de la descentralización del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Más importante aún, su silencio sobre temas espinosos —tratado de libre comercio, Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), reforma tributaria, lucha

---

<sup>3</sup> BALLÓN, Eduardo. «Las tendencias que encuentra el nuevo gobierno: crecimiento económico sin calidad, límites de la democracia y alta conflictividad social». En GRUPO PROPUESTA CIUDADANA (ed.). *Tendencias y desafíos de la democracia peruana en el nuevo periodo político*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2006.

contra la corrupción, fuerzas armadas y poder judicial— insinuaba ya el contenido y los límites del denominado «cambio responsable» que enarbó durante su campaña. Tras un año de gobierno, es posible ya un primer balance de la gestión de Alan García. El presente artículo, y este libro todo, están dedicados a dicho fin.

## **1. En la economía: administrando la abundancia, protegiendo la ganancia...**

El gobierno aprista recibió los principales indicadores de la economía en azul. La nueva fase expansiva que se inició en el segundo semestre de 2001, así como la gestión macroeconómica del toledismo, estimulada por un contexto mundial favorable, permitió que el país se sostenga en el incremento de la demanda externa, beneficiándose de los altos precios internacionales. El crecimiento del producto bruto interno (PBI), que alcanzó el 8% el año 2006, fue su resultado más visible, ya que este porcentaje lo elevaba hasta los 160.383 millones de soles de 1994.<sup>4</sup> Para tener la película completa, conviene recordar que, ese año, las remesas de utilidades de las empresas extranjeras a sus casas matrices crecieron en 45%, con lo que alcanzaron los 14.166 millones de soles e hicieron que el aumento del producto nacional bruto llegara solo al 5,4%.<sup>5</sup> En otras palabras, un crecimiento con claros ganadores y beneficiarios.

La actual gestión de García ha optado por continuar, en términos generales, con las orientaciones que vienen desde el toledismo. La economía ha seguido mostrando altas tasas de crecimiento del producto (7,5% en el primer trimestre de 2007), así como indicadores de actividad consistentes con las

---

<sup>4</sup> Año en que se estabilizó el proceso inflacionario que experimentó el país.

<sup>5</sup> Al respecto véase CAMPODÓNICO, Humberto. «Crecimiento y pobreza». En OXFAM. *Pobreza, desigualdad y desarrollo*. Lima: OXFAM GB, 2007.

magnitudes anteriores, observándose un aumento de la demanda interna (10,2% en el primer trimestre de este año) que se explica fundamentalmente por el incremento del consumo y de la inversión privada, alentadas por las expectativas de consumidores y empresarios. En este contexto, el Banco Central de Reserva ha proyectado un crecimiento anual de 7,2% y estima que los términos de intercambio, aprovechando el contexto mundial, se incrementarán en 2%, con un superávit fiscal equivalente al 1,2% del PBI.<sup>6</sup>

Los cambios más significativos que se han producido en el manejo de la economía están relacionados con el regreso a una política fiscal procíclica y el anuncio de una mayor flexibilidad cambiaria. La propuesta de nueva Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal apunta a incrementar la inversión pública y el gasto de mantenimiento, aplicando el límite actual de 3% de crecimiento del gasto no financiero únicamente al gasto corriente del gobierno central. Los cambios en la política monetaria buscan introducir modificaciones en el uso del instrumento compra-venta de dólares, alentando una apreciación de la moneda nacional.<sup>7</sup>

Resulta ya evidente que el gobierno aprista dejó de lado sus principales ofertas electorales en esta como en otras materias. La eliminación de la renta básica en telefonía no se produjo. El anunciado impuesto a las sobreganancias mineras devino en un «óbolo» de eventuales 500 millones de soles anuales, difícilmente negociado con las empresas, mientras la comprometida reforma tributaria se redujo a la paulatina eliminación de algunas exoneraciones.

En el primer caso, mediante un «aporte económico voluntario, extraordinario y temporal», las mineras de la grande y

---

<sup>6</sup> BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ. *Reporte de inflación. Mayo 2007. Panorama actual y proyecciones macroeconómicas*. Lima: BCRP, 2007.

<sup>7</sup> JIMÉNEZ, Félix. «Los retrocesos en la política monetaria». *Actualidad Económica*, año I, n.º 1, segunda etapa, Lima, junio-julio, 2007.

mediana minería acordaron aportar el 3,75% de sus utilidades netas de 2006, porcentaje equivalente a los mencionados 500 millones de soles. Se trata de un monto ridículo si se considera que las utilidades netas de las grandes empresas mineras superaron ese año los 4.540 millones de dólares, con lo que se desperdició una oportunidad incomparable para que el país participe en otros términos de su riqueza.<sup>8</sup> Para peor, serán las empresas las que tendrán la administración, organización y distribución de dichos fondos a través de fideicomisos y asociaciones, que seguramente apuntarán a generarles nuevas externalidades positivas a las propias empresas.

En lo que hace a la reforma tributaria, a pesar de que el ejecutivo tuvo las facultades legislativas para realizarla, las medidas dispuestas demostraron claramente su falta de voluntad política en esta materia. Conviene recordar que la actual presión tributaria (15%) está por debajo de la media regional y de la meta de 18% aprobada por el Acuerdo Nacional. El gobierno mantuvo las exoneraciones al sector financiero —se postergó hasta el año 2009 la exoneración del impuesto a la renta (IR) de las ganancias de capital en la bolsa de valores; y se mantuvieron indefinidamente aquellas vinculadas tanto a los intereses que generan los bonos en el mercado nacional como al pago del impuesto general a las ventas (IGV) en la compra de pólizas de seguros de vida— y redujo la tasa del impuesto transitorio a los activos netos que pagaban las empresas más grandes del Perú, además de bajar el impuesto a las transacciones financieras (ITF). Las únicas exoneraciones eliminadas fueron las que «beneficiaban» a las regiones de la Amazonía: la devolución del IGV que se pagaba por la compra de bienes fuera de la región, ya eliminada, y la reducción gradual, a partir

---

<sup>8</sup> Para mayor información al respecto véase ÁREA DE VIGILANCIA DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA. *Reporte Nacional n.º 5 de Vigilancia de las Industrias Extractivas. Balance 2004-2006*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2007.

de 2008, de las exoneraciones del IGV y del impuesto selectivo al consumo (ISC) de combustibles.

En consecuencia, resulta evidente que con tales disposiciones se buscaba afectar lo menos posible a quienes más ganan con el ciclo de crecimiento económico que estamos viviendo. En contraste, el presupuesto para salud disminuyó del 7,4% del año anterior a apenas el 6,6% el presente año, hecho que aleja al partido de gobierno de su compromiso de llegar a un aumento para el sector del 3% del producto bruto interno (PBI) en los próximos cinco años; la participación de la educación en el gasto público cayó 1,8% en relación con el año anterior; y el sistema provisional privado (las administradores de fondos de pensiones) fue autorizado a sacar una mayor proporción de los aportes de los trabajadores al extranjero, aunque dicha decisión no implique necesariamente una mayor rentabilidad para el afiliado. En resumidas cuentas, la opción del gobierno en materia económica es clara: administrar la abundancia y proteger la ganancia.

Dicha opción es más comprensible si observamos como el gobierno que se instaló el 28 de julio pasado articuló, finalmente, un bloque político que vincula al aprismo con el fujimorismo, la derecha política agrupada en Unidad Nacional, los principales núcleos de poder económico empresarial y las transnacionales más importantes que operan en el país. Aunque a lo largo de su campaña el aprismo anunció su compromiso con el «cambio responsable», desde un primer momento ratificó la continuidad de la política económica del toledismo. La composición del gabinete que preside Jorge del Castillo, que integran representantes visibles de Unidad Nacional y de la tecnocracia vinculada al gran capital desde la gestión fujimorista, así lo evidenció.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Los ministros de Economía y Finanzas, Producción, Comercio Exterior, Transportes y Comunicaciones, así como el directorio del Banco Central de Reserva, aseguran la continuidad de la política económica.

El equipo ministerial confirmó, desde un primer momento, una tendencia que se observó desde la segunda vuelta electoral. La derecha, clara derrotada en los comicios, devino en parte del gobierno para asegurar las condiciones que garantizaran la continuidad del modelo, mientras que el Apra, con su presencia en los ministerios de la Mujer y el Desarrollo Social, Agricultura, Vivienda, Educación y Trabajo, apuntaba al control de los sectores que le permitiesen aplicar su estrategia frente a la población en situación de pobreza y exclusión.

En su primer año de gestión, Alan García ha devenido en el pivote de una «superconvivencia» que no implica un pacto formal, pero que opera, en la práctica, cooptando a sectores de Unión por el Perú (UPP) en el Congreso de la República. García ha buscado atender la crisis política y social con medidas efectistas y limitadas, que no han tocado para nada ni la concentración y redistribución del ingreso, ni los problemas centrales del país.

## **2. En la política: un gobierno sin ideas y un partido con problemas**

### *Un gobierno sin oposición política*

La polarización política y electoral que viviera el país el primer semestre de 2006 se desinfló rápidamente, con lo que se generó un escenario paradójico: un gobierno que fue la segunda minoría en la primera vuelta — hecho que ratificaba que el viejo partido de Alfonso Ugarte dejó de representar al tercio del electorado nacional hace ya buen tiempo para reducirse a poco más del quinto — y que es la segunda minoría en el Congreso de la República, pero que, desde un primer momento, no tuvo problemas mayores para ocupar buena parte del espacio de la política y definir la agenda pública ante la ausencia de oposición.

El virtual suicidio del nacionalismo — ruptura de su alianza con Unión por el Perú, incapacidad y falta de experiencia para

actuar coordinadamente en el sistema político, ausencia de un proyecto claro y limitaciones ostensibles de su liderazgo— y la participación activa de figuras vinculadas a Unidad Nacional en el manejo de la economía y la producción, la posterior desintegración de dicha alianza inmediatamente y los escándalos de corrupción en los que resultaron comprometidos por lo menos tres de sus congresistas allanaron el camino a esta curiosa situación.

García y el Apra fueron conscientes que iniciaban su gobierno sin la seguridad de mayor acuerdo político en el Congreso de la República, convencidos de la necesidad de ir construyendo «mayorías móviles», aprovechando su mayor experiencia,<sup>10</sup> de acuerdo con los temas a tratar, estrategia que les garantizaría mayor capacidad de negociación en un parlamento en el que eran minoría, a diferencia de lo que ocurrió en su experiencia de gobierno de 1985. Ciertamente, su posición mejoró sustantivamente con la temprana descomposición del humalismo, que se inició a las pocas horas de emitidos los resultados de la segunda vuelta electoral<sup>11</sup> y terminó con el fraccionamiento de su bloque parlamentario, bajo el liderazgo de Aldo Estrada y José Vega (por UPP), primero; y un creciente acercamiento al Apra, después. Finalmente, este hecho resultó en una bancada parlamentaria humalista sin proyecto ni iniciativa, y con limitada calidad política, muy distante de ser el instrumento necesario en la escena oficial para la construcción de una oposición.

En ese contexto, el reparto de las comisiones ordinarias del Congreso de la República, que se muestra en el cuadro siguiente,

---

<sup>10</sup> A pesar de ser minoría en el Congreso y de carecer de representantes en cinco departamentos (Madre de Dios, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Huánuco), el partido de Alfonso Ugarte reeligió al 47% de sus parlamentarios de la gestión anterior, asegurando la presencia de cuadros «fogueados» en un escenario que tenía 76% de debutantes, lo que le otorgó una ventaja considerable.

<sup>11</sup> Nos referimos a la renuncia de Carlos Torres Caro y otros dos parlamentarios que lo acompañaron: Rocío de María González Zúñiga de Arequipa y Francisco Alberto Escudero Casquito de La Libertad.

gráfica la lógica de las relaciones que alentó el partido de gobierno para asegurar su manejo del parlamento. Conviene subrayar la importancia de las comisiones que presiden tanto el fujimorismo como los representantes de Unidad Nacional, que se encuentran entre las más significativas del Congreso de la República.

**Cuadro 1**  
***Presidencia de las comisiones ordinarias del Congreso***

Agrupación política	Número de comisiones	Relación de comisiones
Apra	7	Agraria; Constitución y Reglamento; Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas; Inteligencia; Presupuesto y Cuenta General de la República; Salud, Población, Familia y Personas con Discapacidad; y Vivienda y Construcción
UPP	4	Fiscalización y Contraloría; Trabajo; Transportes y Comunicaciones; y Seguridad Social
PNP	4	Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deporte; Mujer y Desarrollo Social; Producción y Micro y Pequeña Empresa; Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos; y Ambiente y Ecología
Unidad Nacional	3	Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado; Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera; y Justicia y Derechos Humanos
Fujimorismo	2	Energía y Minas; y Relaciones Exteriores
Alianza Parlamentaria	2	Comercio Exterior y Turismo; y Defensa del Consumidor
<b>TOTAL</b>	<b>22</b>	

La crisis de los partidos políticos, que parece no tener fin, así como la ausencia de oposición, no alcanzaron, sin embargo, para esconder las cada vez más visibles limitaciones del partido de gobierno: durante el último año demostró que ha perdido la



presencia nacional que tuvo en el pasado — los resultados de las elecciones regionales y municipales lo muestran —; no cuenta con los técnicos y operadores políticos que se requieren para gestionar el país, pero tampoco para atender la conflictividad social que está lejos de disminuir; y, finalmente, está atravesado por distintas fracciones que compiten crecientemente entre sí por ocupar distintos espacios del gobierno.

### *La incapacidad para reformar el Estado o el incumplimiento sistemático de las ofertas electorales*

Una de las mayores frustraciones generada por la gestión toledista tuvo que ver con la reforma del Estado, habida cuenta de que la imperiosa necesidad de su modernización y democratización fue postergada. Así lo entendió García, quien como candidato ofreció un conjunto de cambios institucionales para hacerlo más efectivo y más próximo a la gente: la restitución de la Constitución de 1979 y su actualización a las necesidades de un Estado promotor, regulador, descentralizado y democrático; la institucionalización del Acuerdo Nacional en un consejo nacional de concertación; la reforma del régimen presidencialista fortaleciendo la figura del Primer Ministro; la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; la implementación del Centro de Planeamiento Estratégico como cabeza del Sistema Nacional de Planificación; y la reforma del poder judicial según las recomendaciones de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (Ceriajus) y a través de la promoción de un sistema de administración de justicia que respete la independencia del poder judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura y el Tribunal Constitucional.

Se comprometió también al restablecimiento de la bicameralidad y la regulación de la inmunidad parlamentaria; a la modernización de la administración pública; y a la consoli-

dación de la descentralización, mediante la transferencia de competencias, una reforma tributaria integral, el desarrollo de un programa de capacitación y asistencia técnica para los gobiernos subnacionales, la incorporación del SNIP al Sistema de Planeamiento Estratégico y la integración transversal del país a través de una estrategia de regionalización a largo plazo, entre varias otras cosas.

Próximos a un año de gestión, la lista de pendientes del gobierno resulta casi tan extensa y variada como las ofertas del entonces candidato. La restitución de la Constitución de 1979 no se planteó en ningún momento. Fueron sectores vinculados al nacionalismo, con más entusiasmo que ideas, quienes intentaron fugazmente este camino. Igual suerte ha corrido el Acuerdo Nacional, cuya trascendencia no es ni mayor ni menor que la que tuviera en la gestión anterior. El Centro de Planeamiento Estratégico, a pesar de contar incluso con su propia partida presupuestaria, duerme el sueño de los justos, acompañado por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, cuya aprobación parece aún distante y enfrenta la «competencia» de una comisión encargada de la reforma del Estado, entendida esta desde un enfoque puramente administrativo.<sup>12</sup> Por ello, su objetivo principal es reducir el Estado, al que enfoca exclusivamente en el ámbito del gobierno central, hecho que evidencia que se carece de una visión de conjunto y de voluntad política para efectivizar su real transformación.

La descentralización, por su lado, continúa bloqueada. La derrota aprista en las elecciones de noviembre pasado ciertamente preocupó al gobierno. La desactivación del Consejo Nacional de Descentralización apuntó, en última instancia, a mantener en el ejecutivo, sin ningún tipo de consulta, toda la decisión sobre

---

<sup>12</sup> En apariencia, el encargo de dicha Comisión, que depende de la Presidencia del Consejo de Ministros, se reduce a fusionar los 89 programas sociales y los 69 organismos públicos descentralizados.

dicha reforma, impidiendo la participación de las autoridades regionales y municipales. La posterior conformación de la Asamblea de Presidentes Regionales constituye un importante intento de respuesta desde las autoridades subnacionales por articular una agenda propia, defender sus intereses y lograr un diálogo más institucional con el gobierno. Los resultados de este esfuerzo, hoy día liderado por el presidente de Junín, están aún por verse.

La anunciada transferencia de funciones y competencias no parece tener un norte claro y camina al rumbo de los distintos sectores. A estas alturas, es improbable que se cumpla con concluirla este año, máxime cuando la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo tiene vacíos muy significativos. Otro tanto puede decirse de la municipalización de la educación básica. La norma, aprobada sin ninguna consulta a los involucrados y con poca claridad sobre sus mecanismos y procedimientos, si bien alentó el entusiasmo inicial de muchas de las autoridades locales comprometidas, al no resolver con claridad y transparencia el tema de los recursos, no puede resolver el desaliento que se observa en muchos de los alcaldes que dieron los primeros pasos en esa dirección.

La reforma del poder judicial no se ha iniciado, y el respeto a su autonomía y las distintas instituciones del sector ha sido materia de más de un altercado y se ha llegado, incluso, al espectáculo lamentable del intento de grosera manipulación política de la elección de los nuevos integrantes del Tribunal de Garantías Constitucionales, de la que hemos sido testigos los últimos días y que compromete al gobierno y al conjunto de las fuerzas políticas presentes en el Congreso de la República.

La eventual regulación de la inmunidad parlamentaria viene siendo discutida en el Congreso, en medio del escándalo pequeño y las acusaciones de nepotismo, contratos irregulares de pseudoasesores y de falsos trabajadores, que alcanzan a 15

padres de la patria (número mayor de casos que el registrado en la gestión toledista) de casi todo el espectro político presente en el legislativo, el partido de gobierno incluido. Y ello se da mientras el proyecto de modernización de la gestión del Congreso (con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo) avanza a duras penas.

En lo que hace al anunciado proceso de reestructuración del sector Defensa, desde inicios de este año están en el tapete dos temas: las políticas estatales de seguridad nacional y la transparencia y el control para hacer frente a la corrupción que se seguía observando en el sector. La remoción y el pase a retiro de la cúpula militar en diciembre de 2006, que incluyó al Comandante General del Ejército, involucrado en los malos manejos en la asignación y distribución de combustibles en su institución, afirmó el liderazgo del ministro del sector, supuso un rechazo explícito a la corrupción y abrió la oportunidad de un recambio generacional, lo que sin duda es positivo y crea mejores condiciones para la reestructuración del sector.

Sin embargo, casi simultáneamente, el sector aparece liderando la planificación de la respuesta del Estado a las amenazas a la seguridad nacional que se dan en el valle del río Apurímac-Ene (VRAE), Putumayo, Huallaga y la costa norte, en una decisión que por lo menos es polémica.<sup>13</sup> El plan del VRAE, aprobado a inicios del año, se anuncia como un esquema multisectorial para promover el desarrollo económico; mejorar las condiciones de vida de la población; asegurar la paz social y la seguridad ciudadana; y propiciar la participación de la sociedad. Se trata de un discurso extremadamente complejo cuando el gobierno ha decidido apostar por la erradicación de los cultivos de coca en dicho valle, en el que un número

---

<sup>13</sup> Al respecto véase «Área de Defensa y Reforma Militar, Instituto de Defensa Legal: en la mira». *Boletín de Seguridad y Defensa*, n.º 38, Lima, IDL, enero-marzo, 2007.

significativo de campesinos se dedican a esa actividad y simultáneamente se reclaman parte de los comités de autodefensa de la zona. Cabe preguntarse, en consecuencia, por el rol que se les está asignando a las fuerzas armadas, máxime cuando se ve que el plan Costa Norte se orienta a combatir distintos delitos (contrabando, narcotráfico, trata de personas, pesca ilegal, etc.), que no son ni deben ser objeto de intervención militar.

La pregunta resulta tanto más pertinente en un contexto en el que el ejecutivo elaboró un proyecto de ley que propone un régimen transitorio hasta que el Congreso elabore un nuevo modelo de jurisdicción militar y un nuevo código de justicia militar, a la vez que ofreció financiar la defensa legal de los militares acusados de violación de derechos humanos en las décadas anteriores. En este contexto, el elogio que hiciera el Comandante General del Ejército a la trayectoria del vicepresidente Giampietri debe ser motivo de preocupación para la democracia, en un escenario en el que se está revisando la pertinencia de la ley que reestablecería la obligatoriedad del servicio militar obligatorio.

La suerte de la lucha contra la corrupción no ha sido mejor que con el toledismo. Más allá de múltiples frases efectistas y de la creación de una Procuraduría para investigar al gobierno anterior, encargada a un abogado de discutible trayectoria y señalado de vinculación al partido de gobierno, la marcha de la Procuraduría General sigue marcada por el debilitamiento en sus atribuciones y procedimientos. La eventual extradición de Fujimori puede ser su mejor resultado, al que no habría contribuido en nada este gobierno en nombre de la necesidad de no «politizar» el caso y mantener la «necesaria neutralidad». Se trata de un comportamiento sospechoso, por decir lo menos, frente a un tema de tanto interés nacional.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Las sospechas tienen fundamento desde la propia conformación de la plancha presidencial del actual partido de gobierno. La presencia en ella del vicealmirante Giampietri y de la empresaria Mendoza del Solar era ya una mala señal. Ambos

Por último, está el asunto de las recomendaciones de la CVR, que focalizaban su atención en la judicialización de casos representativos de violaciones de derechos humanos, la creación de un programa de reparaciones y una reforma del Estado para vincularlo mejor a la sociedad y promover políticas inclusivas. En sentido estricto, los expedientes presentados contra miembros de las fuerzas armadas y policiales (47) siguen siendo tramitados con enorme lentitud por el Ministerio Público, aunque ya se han expedido sentencias condenatorias en los casos de la desaparición de los campesinos de Chuschi y de Ernesto Castillo Paéz.

En octubre de 2006, en cumplimiento de la ley 28592, el gobierno instaló el Consejo de Reparaciones, cuya función es elaborar el registro único de víctimas del terrorismo, y designó a sus integrantes. Se nombró como su presidenta a Sofía Macher, ex integrante de la CVR, y se completó su composición con tres militares y policías en retiro, un empresario y dos figuras vinculadas a la defensa de los derechos humanos y los pueblos indígenas. Desde entonces, dicho organismo está dedicado a su única tarea: la de calificar y acreditar la relación de víctimas y beneficiarios individuales y colectivos de las reparaciones. Simultáneamente, en estos meses, distintos sectores gubernamentales han difundido sus listas de víctimas, insistiendo en desautorizar las cifras que aparecen en el informe de la CVR e, incluso, anunciado reparaciones a los familiares de víctimas integrantes de las fuerzas policiales y militares. Con ello, se insinúa la disposición y el talante oficial en esta materia, y se afecta la imagen de dicho Consejo.

En esa misma línea, y más preocupante aún, el representante del Estado peruano designado por el nuevo gobierno se presentó, en noviembre de 2006, ante la Comisión Interamericana

han hecho declaraciones que fácilmente se pueden interpretar como defensas de Fujimori.

de Derechos Humanos con un discurso que pretendía negar validez al Plan Nacional de Derechos Humanos aprobado por el gobierno de Toledo, con el pretexto de que no tenía nivel de ley y carecía de la legitimidad necesaria. Se insinuaba, además, la necesidad de la aprobación de una norma que desconocía el proceso de consulta ciudadana que le dio origen y que obligaba a su aprobación al actual Congreso de la República.

### *El talante autoritario que el gobierno no puede esconder*

El manejo del tema de los derechos humanos no sorprende. Recordemos que, desde el inicio de su gestión, el propio presidente García intentó, en repetidas oportunidades, poner en agenda la pena de muerte. El rechazo mayoritario de distintos sectores políticos y medios de comunicación, así como la distancia que tomaron frente a la medida algunos de los miembros de su propio gabinete, no parecieron suficientes. Finalmente, luego de tres proyectos distintos y de un debate estéril, el Congreso rechazó la propuesta presidencial para casos de terrorismo.

El ataque a las organizaciones no gubernamentales (ONG) corrió mejor suerte. Alentado por la intolerancia del gobierno frente a las críticas de algunas ONG a sus políticas y a distintas instituciones, acicateado por el malestar que generan varias de ellas entre las empresas mineras que se ven cuestionadas por el impacto negativo de varias de sus inversiones en el medio ambiente y por su desinterés en su entorno social y en el país, animado por los enemigos del respeto a los derechos humanos, el Congreso, luego de distintas marchas y contramarchas, aprobó la ley 28925, que obliga a que toda ONG se inscriba en un registro especial y entregue información regular sobre sus actividades, además de otorgarle, a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, la definición de prioridades de la cooperación internacional no reembolsable.

Por su parte, la judicialización de algunos conflictos sociales que viene desde atrás ha seguido su curso, mientras que las amenazas y la descalificación de diversas luchas sociales, así como la denuncia de conspiraciones y complots que las expliquen, se hacen recurrentes en los últimos meses como se multiplica interesada y fácilmente el cargar la responsabilidad de varios de los problemas del país a figuras y sectores que se oponen al gobierno o podrían hacerlo: así, presidentes regionales y alcaldes fueron responsabilizados del fracaso del denominado «*shock* de inversiones» y los maestros aparecen como los culpables de la crisis de la educación, a pesar de que fueron certificados como competentes por el mismo Estado que hoy los denigra y los abandona a su suerte, alentando discursos radicales como el que enarbola el sector de Huaynalaya en el Sindicato Unitario de Trabajadores en Educación del Perú (SUTEP). Más recientemente, uno de los secretarios colegiados del partido de Alfonso Ugarte ha anunciado su disposición a terminar con el Tribunal de Garantías Constitucionales.

En medio de un ambiente que se va enrareciendo por momentos —recordemos el acoso al padre Marco Arana en Cajamarca—, con personajes que pasean su impunidad por el país tratando de exhibir su proximidad al poder como Agustín Mantilla y con la censurable y poco clara actuación de empresas y grupos de seguridad privada, es inevitable el recuerdo del fuji-morismo y la pregunta por los eventuales vínculos del gobierno, por lo menos de sectores de este, con aquel.

Para peor, más recientemente la censura a una exhibición de caricaturas en una sala del Instituto Nacional de Cultura (INC), que terminó con la renuncia digna del funcionario encargado, fue justificada por el propio Presidente de la República que, en medio de este talante autoritario que empieza a mostrar su gobierno, nos recuerda que es el jefe máximo y despide a funcionarios públicos a través de los medios de comunicación, como



ocurriera con el presidente de Preinversión. Por lo demás, es claro que este autoritarismo y la intolerancia que lo precede se acentúan en la medida en que las críticas a la gestión gubernamental aumentan o en los momentos de mayor crisis social.

### **3. La difícil conflictividad social: ¿A Dios rogando y con el mazo dando?**

La ausencia de oposición política contrasta con la importante conflictividad social que se viene incrementando en el país. Las distintas protestas sociales que se vienen sucediendo desde tiempo atrás suponen una multiplicación de demandas de distintos grupos y sectores con una mínima articulación entre sus integrantes, que levantan exigencias sectoriales, reivindicativas y de corto plazo que expresan un estado de ánimo y de protesta en medio del ciclo de crecimiento económico. Hasta hoy, no han buscado, en general, articularse con otros sectores sociales, ni han pretendido darle un sentido más amplio a sus demandas, por lo que su sucesión no ha impactado significativamente en el poder.

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo,<sup>15</sup> a mayo de este año existían 77 conflictos activos y latentes, 29 de los cuales (39%) se iniciaron este año; 15 (19%), el año 2006; otros 15 (19%), el año 2005; otros 15 (19%), el año 2004; y los 3 restantes (4%), el año 2003. Se observó, además, un crecimiento sostenido de estos, que pasaron de apenas cuatro activos en mayo de 2006 a 32 el mismo mes del presente año como puede verse en el siguiente cuadro:

---

<sup>15</sup> UNIDAD DE CONFLICTOS SOCIALES DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Reporte n.º 39. Conflictos sociales reconocidos por la Defensoría del Pueblo*. Disponible en: <[www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)>.

**Cuadro 2**  
**Conflictos sociales activos por mes**

May06	Jun06	Jul06	Ago06	Set06	Oct06	Nov06	Dic06	Ene07	Feb07	Mar07	Abr07	May07
4	6	8	10	13	13	12	13	14	26	23	29	32

Fuente: Defensoría del Pueblo.

El 39% de los conflictos reportados (30) se refieren a asuntos medioambientales, fundamentalmente entre empresas mineras y comunidades campesinas; el 29% están ligados al cuestionamiento del desempeño de alcaldes y autoridades locales (22); el 10% son conflictos entre comunidades por delimitación, propiedad o acceso a recursos (8); el 9% se relaciona con reivindicaciones laborales (7); el 6% son disputas entre departamentos por demarcación territorial (6); y el 5% responden al cuestionamiento de agricultores de hoja de coca a la política gubernamental de erradicación de cultivos (4). En otras palabras, a la base de los conflictos encontramos las mismas causas que en años anteriores, habiéndose incrementado aquellos conflictos referidos a la inversión minera.

Las movilizaciones más significativas por su cobertura territorial fueron la huelga de la Federación Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú (mayo de 2007), que protestaron por la lógica y las condiciones de las contratas mineras; y la movilización nacional del SUTEP, para incluido, que demandaba aumentos salariales y protestaba contra la Ley de la Carrera Pública Magisterial y la municipalización de la educación.

La primera de ellas muestra la reactivación gremial de un sector que estaba fuertemente debilitado y que le exige al gobierno el cumplimiento de su promesa de acabar o, por lo menos, ordenar el tema de los *services* en un sector neurálgico para la economía del país. A un gobierno que se muestra incapaz de resolver un

conflicto como el de Casapalca, que ya ha costado cuatro muertos y en el que a todas luces se muestra la arbitrariedad y el abuso de la empresa involucrada, que ha merecido la condena de la ministra de Trabajo y de la propia Sociedad de Minería y Petróleo.

En el segundo caso, se trata de la resistencia de un gremio duramente golpeado por la política de su sector. Al debilitamiento de su imagen como consecuencia de su resistencia a las pruebas de evaluación docente el año 2006, cuestionada por su intencionalidad política y su limitada utilidad para los fines que perseguía,<sup>16</sup> el SUTEP sufrió la decisión de la anulación de los descuentos que el Ministerio hacía para la Derrama Magisterial; la reducción del número de licencias sindicales; la declaración de la educación como servicio público esencial, situación que disminuyó la capacidad de acción del sindicato; así como la entrega de préstamos para docentes desde la banca estatal, que, de este modo, comienza a competir con la Derrama Magisterial en este ámbito. De este modo, a los errores de su conducción política, el principal gremio de los maestros sumó la ofensiva gubernamental que lo ha puesto en una situación muy difícil, pero que no ha anulado totalmente su capacidad de movilización.

Otros conflictos más recientes como el de los trabajadores de Tootsy (sector textil) y de Camposol y Virú (sector agroexportador) abundan en la protesta que empiezan a generar las condiciones laborales que los empresarios se niegan a discutir, así como los *services* y el «trabajo negro» que se han generalizado en el país durante los últimos años. Las protestas y movilizaciones de distintas regiones también se han multiplicado en los últimos meses, en algunos casos promovidas por las autoridades regionales (Ancash) que demandan la restitución de derechos o recursos que fueran arbitrariamente afectados

---

<sup>16</sup> Sobre el particular véase ARREGUI, Patricia. «Educación: avanzando de sobresalto en sobresalto y sin norte claro». En OXFAM. Ob. cit.

por el gobierno nacional (el control del proyecto Chincas) y en otros por las demandas de las organizaciones sociales departamentales (Ucayali y las exoneraciones tributarias). Lo nuevo es, precisamente, esa participación *de las autoridades regionales* que plantea el conflicto en términos distintos a los que se observaban en el pasado reciente.

Los conflictos alrededor de la coca estuvieron entre los más difíciles y complejos por las grandes limitaciones que existen para su solución y por el hecho de que siguen involucrando a miles de campesinos comprometidos con la producción de la hoja, pero muy alejados de su comercio ilegal. Los paros de La Convención y los distintos valles del Huallaga demostraron las dificultades de articulación y las diferencias que impiden hablar de un movimiento cocalero, pero expresaron también las indefiniciones y la falta de claridad de un gobierno que carece, en esta como en otras materias, de iniciativa propia, situación que la ha costado, incluso, la renuncia de su primer ministro de Agricultura.

En general, los conflictos se han originado predominantemente en zonas rurales (69%) y en lugares en los que la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza (83%), alrededor de demandas sobre las cuales el gobierno carece de propuestas y respuestas claras. Programas como Sierra Exportadora, que priorizan la producción de palta, papa procesada, trucha, canola y biocombustible, así como pastos y ganadería, no pueden esconder la falta de una política agraria, ni cuentan con el presupuesto para atender la pobreza serrana, que exige de espacios económicos integrados y de abundante inversión en infraestructura y servicios.

Como en el pasado reciente, los conflictos muestran tanto la incapacidad del Estado y del gobierno para prevenirlos y negociarlos adecuadamente, aprovechando la bonanza de recursos de los que dispone, como la gran complejidad de la situación social del país, que muestra la crisis de integración social que

vivimos, porque el incremento de la protesta y su radicalización se basan en conflictos fragmentados, sin capacidad ni pretensión de articulación, y carentes de propuesta. En esta dinámica, adicionalmente, se ratifica la pobre interacción de los distintos actores sociales con el sistema político nacional.

#### 4. ¿Me quiere? ¿No me quiere? La pérdida de aprobación de la gestión gubernamental y los problemas del partido de gobierno

Como no podía ser de otra manera, las debilidades de la gestión gubernamental y el incumplimiento recurrente de algunas de sus promesas electorales le empiezan a pasar factura. Los índices de aprobación presidencial han sufrido una caída continua y, ya en junio de este año, la desaprobación era mayor que la aceptación como muestra el cuadro siguiente:

**Cuadro 3**  
*Aprobación de la gestión presidencial*

Región	Ago 06	Set 06	Oct 06	Dic 06	Feb 06	Mar 06	Abr 06	May 06	Jun 06
Lima	67	62	62	56	55	63	54	52	55
Norte	69	65	58	55	53	46	55	54	49
Centro	51	45	54	46	41	49	42	44	41
Sur	53	45	47	46	42	34	37	34	24
Oriente	65	52	48	45	45	43	36	29	14
<b>Nacional</b>	<b>63</b>	<b>56</b>	<b>56</b>	<b>52</b>	<b>50</b>	<b>50</b>	<b>49</b>	<b>46</b>	<b>42</b>

Fuente: Apoyo. Opinión y Mercado.

En la caída de la imagen presidencial resultan particularmente notorios los casos del sur y el oriente del país, que no votaron mayoritariamente por el entonces candidato de la estrella en la primera vuelta electoral de 2006. Como es obvio, el descenso de

la aceptación del gobierno es mayor — de 47% a 34% — y la caída del Congreso de la República resulta imparable, pasando de 39% en octubre de 2006, su mejor momento, a apenas 18% en junio de este año. En este proceso, el presidente García y su gestión pierden paulatinamente, en su primer año, el favor de la opinión pública; en ello influyen, ciertamente, la conflictividad social y algunas de sus decisiones. Pero inciden, también, las limitaciones y características propias del Apra en esta gestión.

Como hemos señalado más arriba, el carácter nacional del Apra está en cuestión desde la segunda mitad de la década del noventa y, a la fecha, se ha reducido a un poco más del quinto electoral. Si bien en los comicios de noviembre fue el único partido nacional con presencia en todos los departamentos y en un número masivo de provincias y distritos, en contraste claro con Unidad Nacional que solo logró la inscripción para los comicios regionales en nueve departamentos, pasó de gobernar 12 regiones a hacerlo apenas en 2, perdiendo algunas como La Libertad, Ica, Ancash y Cajamarca, históricamente vinculadas a dicha agrupación. Otro tanto se puede señalar para el ámbito provincial, en el que perdió 19 de las 34 provincias que tenía, incluyendo Trujillo, de enorme simbolismo en su trayectoria.

La falta de operadores políticos y técnicos del partido de gobierno también resulta notoria. Fuera de Jorge del Castillo y de Mercedes Cabanillas, el partido del presidente García no ha demostrado mayor capacidad propia en su gestión. Los errores cometidos por varias de sus figuras — el caso del ex ministro Salazar es el más notorio — así lo demuestran; las posiciones polémicas y encontradas de otros como Valle Riestra y Aurelio Pastor en el caso del Tribunal de Garantías Constitucionales abonan en el mismo sentido. Adicionalmente, las disputas y encontronazos por el poder entre sus escasos operadores contribuyeron a debilitarlos y a desgastar su manejo como se pudo confirmar en el caso del Tribunal de Garantías Constitucionales.

Finalmente, las presiones por acceder a puestos públicos, promovidas por distintos sectores del partido, algunos con poder dentro de este (Mulder) y otros con historia y trayectoria oscuras (Mantilla) contribuyeron a mellar la imagen de un gobierno que, al no tener una oposición política clara, a veces parece dispuesto a «crearla».

## 5. ¿Un futuro diferente?

Con los elementos mencionados es difícil imaginarse el futuro. Es claro tanto que el gobierno no tendrá problemas económicos en el corto plazo como que tampoco surgirá una oposición política significativa en los próximos meses. La conflictividad social, sin embargo, puede incrementarse en los tiempos venideros y, con ella, la tentación autoritaria de una gestión que ya ha dado muestras importantes de su intolerancia. Las presiones de la derecha, rápidamente recuperada del «susto» de junio de 2006 y la impermeabilidad de las grandes empresas frente al país, sus problemas y desafíos, buscarán seguramente mayores ventajas alentando ese camino.

Los partidos regionales, los pocos que parecen estar en un camino de consolidación y fortalecimiento que se evidenció en algunos de los resultados de noviembre pasado (Junín, San Martín, Cajamarca, etc.), no están aún en condiciones de lograr una articulación nacional, como no lo están ni lo pretenden los distintos sectores sociales que demandan desde sus intereses particulares. Julio será, sin embargo, un mes importante. Además de la notificación de un eventual paro nacional que agruparía coyunturalmente distintos actores y demandas, el ejecutivo seguramente hará modificaciones en su composición y el parlamento elegirá a su nueva directiva. En otras palabras, el juego político y social que hemos observado hasta ahora empezará a cambiar.

# La descentralización en el primer año del gobierno aprista

*Maximiliano Ruiz*



## **1. Presentación**

La caída del régimen fujimorista en el año 2000 y la inmediata instalación del gobierno de transición del doctor Paniagua permitieron que, en consenso con las fuerzas políticas y la institucionalidad del país, se volviera a poner en agenda el proceso de descentralización. De este modo, el proceso se puso en marcha en el gobierno del doctor Toledo (julio de 2002 a julio de 2006), secundado por el Congreso, en particular por la Comisión de Descentralización y Gobiernos Locales, y por la sociedad civil. Con dicho fin se aprueba la modificación constitucional del capítulo correspondiente y se establece, aunque con dificultades, el marco normativo que permite dar inicio al proceso. Por primera vez en la historia republicana, este marco normativo incluye, inspirándose en la reciente experiencia de descomposición institucional, el componente de participación ciudadana mediante la instalación de nuevos mecanismos de concertación entre el Estado y la sociedad, con lo que amplía la oportunidad de la transparencia y la vigilancia ciudadana en la gestión pública. Esta fase previa concluye con la convocatoria a elecciones regionales para las 25 jurisdicciones en noviembre de 2002 y con la instalación de los nuevos gobiernos regionales a inicios de 2003.

El actual gobierno se comprometió en la campaña electoral, tal como lo expresa en su plan de gobierno, a «profundizar el proceso de descentralización con una estrategia a largo plazo que se concrete en regiones transversales más una zona metropolitana» y a realizar una serie de medidas específicas como entregar más recursos y atribuciones a los gobiernos regionales y municipales; fortalecer los fondos de compensación regional y municipal; desarrollar un programa de capacitación y asistencia técnica para mejorar la capacidad administrativa de los gobiernos subnacionales; transferir los programas nacionales como el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (Infes), el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Suelos (Pronamachcs), etc. Se trataba, en otras palabras, de dar continuidad al proceso y radicalizarlo.

La pretensión de este artículo es analizar el comportamiento del gobierno del doctor García en los 10 meses que lleva de mandato en el tema de descentralización. A pesar de que se trata de un periodo de tiempo relativamente corto, ya se pueden identificar elementos que expliquen su comportamiento y la tendencia que se tiene frente a este tema, dado que es un proceso en curso. Así mismo, se puede determinar lo que podría ser su comportamiento en relación con los contenidos centrales que vienen siendo propuestos por diversas instituciones, como la futura agenda del proceso de descentralización.

## **2. Definición del proceso y perspectiva política**

La descentralización implica, además de otras cosas, una redistribución del ejercicio del poder y, por lo tanto, una competencia entre los niveles de gobierno —*unos ganan y otros pierden*—. En la medida en que se redistribuye la capacidad de decidir sobre un conjunto de aspectos, su implementación genera resistencias naturales en quienes de alguna forma u otra pierden esa

capacidad, tanto en el ámbito de las autoridades como en el de los funcionarios gubernamentales. En otras palabras, se trata de una negociación política y, por lo tanto, de una tensión en la que no siempre la iniciativa la toman quienes poseen o concentran el poder, por lo que es fundamental para su viabilidad que se desarrollen capacidades institucionales descentralizadas tanto en las entidades gubernamentales como en la sociedad. Así mismo, su evolución estará determinada, en gran medida, por la perspectiva política de quienes están en el gobierno, pues son los que deben dar muestras de que sí quieren profundizar el proceso o no.

Entonces, las características de esta tensión cambian dependiendo de quien este en el gobierno. Por lo tanto, no es la misma en el actual gobierno que en el gobierno de Perú Posible, que, por su inorganicidad y la coyuntura política posfujimorista, estaba más dispuesto a dejar que el proceso fluyera con el acompañamiento relativo de instituciones públicas y privadas. Otras son las características de esa tensión en el actual gobierno del Apra, un partido más curtido en las lides del gobierno y el ejercicio del poder. Una de las características de este partido es la resistencia a compartir el poder de decisión, no solo por su histórica frase «sólo el Apra salvará el Perú», sino porque, tanto en su anterior gobierno como en el actual, se le identifica con comportamientos de copamiento del aparato público y «partidarización» de la gestión gubernamental.

Por otro lado, el presidente García se ha caracterizado por una conducción personalista del Estado, que hace percibir a la población que el gobierno central, y específicamente el presidente, tiene la capacidad y la voluntad de resolver los problemas en el país, sin percatarse que ese comportamiento solventa la ola de reivindicaciones regionales, sobre la base de que existen una serie de demandas que el proceso de descentralización aún no puede o no tiene las facultades y los recursos para resolver. Este comportamiento no ayuda a

fortalecer el proceso de descentralización, pues refuerza la idea de que sigue siendo el gobierno central quien puede dar respuestas a las demandas sectoriales o territoriales. Pero en las actuales circunstancias, con gobiernos regionales sin las competencias y sin los recursos, tampoco se puede decir que retrae el proceso de descentralización.

Era previsible que, con el nuevo gobierno, el proceso entrara a una fase complicada, que optimistamente podríamos llamar «de revisión», sin que ello signifique que se dejen de emitir normas y se implementen políticas de forma aislada e intermitente que den la sensación de que se avanza. Esta situación se agrava cuando Congreso de la República pierde iniciativa en este y otros campos, si se compara su actividad con la del anterior.

### **3. La conducción e institucionalidad**

Es cierto que el proceso inició su implementación sin que el gobierno del doctor Toledo mostrara claridad en la evolución y en la definición de su progresividad, pues basta recordar que se convocó a elecciones regionales sin que se aprobaran leyes importantes que completaban su marco normativo. Sin embargo, en el camino se hicieron esfuerzos por corregir esa deficiencia, aunque no terminaron de satisfacer a algunos sectores de la sociedad. Allí están, como evidencia, la formulación y aprobación de los planes de transferencias de competencias a los gobiernos regionales y municipales, que tuvieron, en algún momento, una proyección multianual y dieron la sensación de que se estaba planificando la progresividad del proceso; así como, la creación del Consejo Nacional de la Descentralización, con presencia de representantes de los gobiernos regionales y municipales, como la instancia de direccionalidad técnico-política, con participación en el Consejo de Ministros e, incluso, con la pretensión de darle rango ministerial.

Estos dos elementos sustanciales se han diluido relativamente en lo que va del actual gobierno, a pesar de la promesa de «profundizar el proceso de descentralización». Las transferencias de competencias estuvieron paralizadas hasta el anuncio del «*shock* descentralista» de octubre del año pasado, que se formalizó con la aprobación del decreto supremo 068-2006-PCM y lleva como anexo el listado de las funciones sectoriales que serán transferidas. Este dispositivo estableció la transferencia, antes del 31 de diciembre de 2007, de las 185 funciones que están contempladas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, aunque debemos precisar que el referido decreto no contiene la totalidad de dichas funciones, con lo cual luego de 2007 habrá todavía un conjunto de funciones importantes sin descentralizar. A pesar de lo anterior, recién en abril del presente año se ha publicado el programa y quedan solo ocho meses para cumplir con la promesa, objetivo que es sencillamente imposible. Además, sin la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el proceso sigue adoleciendo de lo sustancial al no contar con este marco.

No obstante las intenciones manifiestas del gobierno del doctor García, no se percibe una reducción de la incertidumbre sobre la adecuada asignación de los correspondientes recursos para las competencias transferidas a los gobiernos regionales y municipales. No se ha logrado establecer la confianza en este proceso y revertir la tendencia que se ha heredado del gobierno anterior. Recordemos que varias municipalidades se resistieron a recibir la administración de programas de apoyo alimentario, en la medida en que no se les garantizaba los recursos, y que sigue generalizándose la queja sobre la inadecuada asignación de recursos para asumir esas nuevas competencias. Se puede inferir que, en este campo, aún no se nota una diferencia.

El caso de la municipalización de la educación básica es un ejemplo de como se están manejando las cosas en el actual

régimen: se aprobó la norma sin que, al menos, se haya hecho una fase previa de consulta y sensibilización, y sin que los agentes participantes (municipalidades, organismos ministeriales descentralizados —direcciones regionales, unidades de gestión educativa, directores de instituciones educativas—, padres de familia, etc.) tuvieran claridad sobre el mecanismo y procedimiento; y, finalmente, sin que estos tengan la seguridad de que contarán con los recursos y las condiciones necesarias para realizar una buena gestión del servicio. El resultado es que la incertidumbre y la desconfianza no desaparecen, aunque no se desconoce el esfuerzo que desde el Ministerio de Educación se ha realizado, después de la aprobación de la medida, a través de reuniones de trabajo con los agentes involucrados, a fin de brindarles mayor información sobre la forma en que operaría esta transferencia. Esperemos que esta experiencia sirva para que el gobierno, antes de lanzar este tipo de iniciativas, implemente espacios de análisis y consulta que ayuden a mejorar la confianza en los agentes involucrados.

Otro aspecto emblemático que estuvo presente en la campaña electoral y en los compromisos realizados durante ella fue la transferencia, a los gobiernos regionales y municipales, de los programas nacionales. Al respecto, si bien han existido algunos avances parciales, estos no han sido parte de una estrategia claramente definida y decidida por el gobierno central. De hecho, el grueso de las inversiones y de los programas (A Trabajar Urbano, A Trabajar Rural, Foncodes, Pronamachcs, Inia, Inrena, Senasa, IPD, Infes, INC, Inabif, Provías, PETT, PSI, Proempleo, Projoven, Bonopyme y Mi Vivienda) se sigue manejando desde el ejecutivo.

Finalmente, otro de los aspectos demandado, aunque desde la campaña el partido aprista no ha asumido una posición clara al respecto, es el referido a la gestión de los recursos naturales (como es el caso de los recursos hídricos o de los recursos

geológicos, entre otros), que se mantiene como una atribución del gobierno nacional, mientras que se siguen generando una serie de conflictos sociales, por lo que la población percibe que no se avanza en esa dirección.

En cuanto al Consejo Nacional de la Descentralización, es cierto que existía consenso, entre los principales actores involucrados en el proceso, de que era necesario corregir deficiencias en su diseño y gestión, pero la sorpresiva aprobación del decreto supremo que lo disuelve y pasa sus funciones a la Presidencia del Consejo de Ministros, con lo que se cambia su situación en la estructura del gobierno, no solo ha significado una posible la trasgresión del orden jurídico, al modificar una ley orgánica a través de un decreto supremo, sino que ha provocado malestar en un número significativo de presidentes regionales, al no ser tomados en cuenta en este tipo de decisiones y asumirlas de manera unilateral. Además, estos actores consideran que esta medida, de por sí, no garantiza fortalecer el proceso, como ha pretendido hacer creer el gobierno, y que, por el contrario, lo ha debilitado y constituye parte de una iniciativa presidencial concordante con la estrategia que predomina en la gestión gubernamental, y ello no solo porque excluye a los presidentes regionales y a las autoridades municipales en la toma de las decisiones fundamentales de la reforma descentralista y concentra su conducción en la Presidencia del Consejo de Ministros, sino porque desconoce el principio básico de que su viabilidad depende, en parte, de la acción y compromiso de estos agentes, y de la permanente coordinación entre los tres ámbitos de gobierno.

La exclusión de los gobiernos subnacionales de la instancia conductora del proceso de descentralización genera mayor incertidumbre y desconfianza. El gobierno prioriza la relación de *uno a uno* con los presidentes regionales y alcaldes de los principales municipios para tratar los problemas de manera

aislada, y aunque de esta forma se resuelvan algunos problemas puntuales, esta práctica de relacionamiento no contribuye a la alicaída institucionalidad en el país, así como tampoco lo hacen, hasta hoy, el tipo de visitas presidenciales a las regiones y las sesiones descentralizadas del Consejo de Ministros.

Ante estas medidas, un número significativo de presidentes regionales han constituido una asociación para tener participación orgánica, institucional y unitaria en el proceso. Esta idea –muy sugerente, pertinente y válida– ha colaborado a que se cuente con un interlocutor representativo frente al gobierno central, ante la desaparición de su participación en el Consejo Nacional de Descentralización, y que se reconozca que esta asociación, junto a la Asociación de Municipalidades, debe ser protagonista de la evolución del proceso. Sin embargo, la reacción de algunos representantes del gobierno, al salir en defensa de esta decisión del ejecutivo y reforzar la campaña de desprestigio a los gobiernos regionales, no hace sino reforzar la sospecha de que se trata de una medida con cierta direccionalidad política y no necesariamente una estrategia para profundizar el proceso.

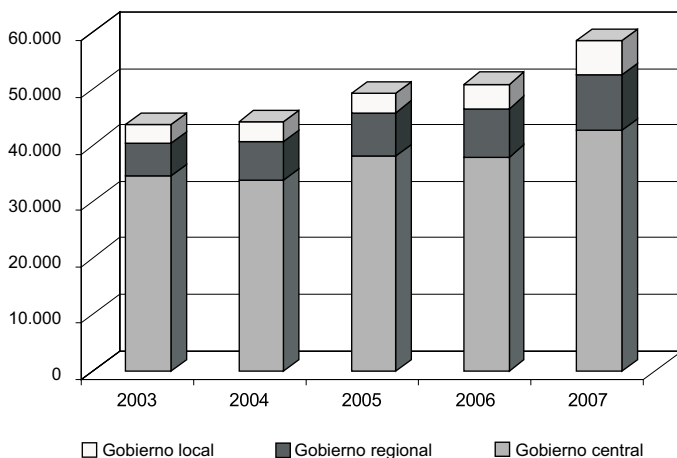
La amenaza es que la unilateral iniciativa presidencial –no siempre mesurada, planificada, y consensuada– sea la que marque el paso en este y otros campos. Así ha ocurrido con la aprobación de las 20 medidas del denominado «*shock* descentralista» de octubre de 2006, que no se sabe en que situación se encuentran en relación con su implementación, ni quién las monitorea; con la disolución del Consejo Nacional de Descentralización; con la denominada municipalización de la educación básica; y con el cónclave de marzo de 2007 en el que el Presidente presentó, a las principales autoridades y funcionarios públicos, un conjunto de posibles medidas para aligerar y mejorar la eficiencia en la administración pública (estas estaban referidas al sistema de inversión pública, a la gestión de los programas sociales, a los organismos descen-



tralizados, a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, etc.). Y otra vez, al margen de la buena voluntad del Presidente, se tiene la percepción de que la política para la reestructuración del Estado deja al margen las instituciones para hacer realidad la voluntad del gobernante.

En el campo de la transferencia de los recursos a los gobiernos subnacionales, no se puede negar la continuidad de la tendencia a una mayor participación de estos en el presupuesto, no solo por el incremento de los ingresos del presupuesto público nacional sino por el hecho de que el porcentaje de participación de los gobiernos subnacionales ha crecido, tal como se aprecia en siguiente grafico:

**Gráfico 1**  
**Presupuesto nacional por niveles de gobierno**  
**en millones de soles (2004-2007)**



N. B.: Para tener información comparable en el año 2003 incluimos organizaciones consideradas en otros años y, para el 2007, excluimos fuentes que no se consideran en los otros años.

Elaboración: Vigila Perú.

Fuente: Leyes del Presupuesto Público Nacional.

Por otro lado, es positivo que la inversión que realizan los gobiernos regionales siga creciendo: de 2003 a 2006 lo hizo de 15 a 33%, (véase cuadro 1). Sin embargo, sigue estando altamente centralizada (grafico 2), sin que se tenga perspectivas de cambio significativo en correspondencia con la intensidad de la promesa electoral del partido de gobierno y la hipótesis de que el estilo personalista que viene ratificando el presidente García no va a ser tanto así.

### *Cuadro 1*

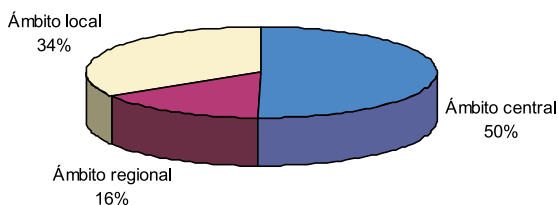
#### *Gasto de inversiones realizadas por el gobierno central y los gobiernos regionales en millones de soles y como porcentaje (2003-2006)*

		<b>Gobierno central</b>	<b>Gobiernos regionales</b>	<b>Total</b>
<b>2003</b>	Monto	2.842	493	<b>3.335</b>
	Porcentaje	85%	15%	
<b>2004</b>	Monto	2.733	759	<b>3.492</b>
	Porcentaje	78%	22%	
<b>2005</b>	Monto	3.141	994	<b>4.135</b>
	Porcentaje	76%	24%	
<b>2006</b>	Monto	2,919	1.470	<b>4.389</b>
	Porcentaje	67%	33%	
<b>Total</b>	<b>Monto</b>	<b>11.635</b>	<b>3.716</b>	<b>15.351</b>
	<b>Porcentaje</b>	<b>76%</b>	<b>24%</b>	

Elaboración: Vigila Perú.

Fuente: Portal de Transparencia Económica. Consulta Amigable Sistema Integrado de Administración Financiera-SP.

**Gráfico 2**  
**Distribución del gasto total de inversión**  
**de 6.260 millones de soles (2005)**



Elaboración: Vigila Perú.

Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas. «Cierre presupuestal 2005».

En gran parte, esta afirmación se sustenta en la forma como se ejecuta los recursos de los créditos suplementarios, que le dan mayor margen de disponibilidad de estos recursos al ámbito del gobierno central, no solo porque cada año son mayores los montos sino porque permiten que las iniciativas presidenciales puedan ser efectivizadas, con lo que se refuerza la figura centralista del Presidente. Ello no necesariamente significa que se estén utilizando mal los recursos, sino que esta estrategia no contribuye a profundizar el proceso de descentralización.

En relación con el componente de fortalecimiento de las capacidades institucionales de los organismos subnacionales, una promesa electoral que también se incluyó en el *shock* descentralista, no se ha dado prioridad, más allá de esfuerzos aislados e intermitentes de algunas dependencias, a la formulación e inicio de la implementación del plan o programa nacional, más aún cuando se sabe que desde los otros niveles de gobierno es muy difícil que se implementen.

Otra preocupación es la arremetida que se ha dado, en los últimos meses, contra los gobiernos subnacionales, intentado hacerlos aparecer ante la población como ineficientes, porque, por un lado, gasta altos porcentajes de su presupuesto en gasto corriente (hecho que ni siquiera se cuestiona en el caso del gobierno central);<sup>1</sup> y, por otro lado, porque no pueden utilizar o ejecutar los montos crecientes que se les asigna, sin hacer un análisis más serio y responsable de las condicionantes para que se dé esta situación. Además, se vende la errónea idea de que quien gasta más rápido es más eficiente, con lo que se mira la paja en el ojo ajeno sin darse cuenta de la viga que se tiene, pues los saldos de balance en el ámbito del gobierno central son tan altos como en los otros ámbitos de gobierno.

#### **4. La participación ciudadana**

Aunque el énfasis ha sido puesto en los ámbitos de gobierno subnacional, es necesario comentar que, durante el periodo transcurrido del actual gobierno, no ha existido un deseo significativo de potenciar el Acuerdo Nacional. Este hecho ratifica la perspectiva del partido de gobierno, que tiende a soslayar estos espacios de concertación y a priorizar los sectoriales, en particular los que mantiene con los grandes grupos empresariales, en los que se sostiene el modelo primario exportador.

Y ya en el ámbito de los gobiernos subnacionales, desde el nivel del gobierno central se ha implementado otra arremetida contra los espacios de participación ciudadana establecidos

---

<sup>1</sup> Reporte n.º 11 de Vigila Perú, p. 41: «El incremento significativo (en términos absolutos y relativos) de las inversiones de los gobiernos regionales se origina en la mayor disponibilidad de recursos que han tenido gracias a su participación en la renta generada por la explotación de recursos naturales: canon, sobrecanon y regalías. En cambio, en el nivel central, este incremento en la renta por la explotación de recursos naturales (que tiene casi la misma magnitud de lo que reciben los gobiernos regionales y municipalidades) se ha destinado a gastos que no son inversiones».

normativamente en el país, en particular con los vinculados a la definición, ejecución y vigilancia presupuestal (presupuesto participativo). No se trata de hacer una defensa cerrada, pues se reconoce la necesidad de corregir y aprovecharlos mejor, pero una cosa es eso y otra, condenarlos de la forma en que el gobierno central lo viene haciendo. Con esta actitud, no se está lejos de que, en cualquier momento, se produzcan modificaciones que esperemos que sirvan para potenciarlos y no dar otra muestra de que se estaría renunciando a uno de los principios básicos del quehacer político: «crear mecanismos para la solución de conflictos, aprendiendo de ellos, y mejorando constantemente nuestras instituciones» según lo señala Joan Prats.

Más allá de las promesas electorales, se sabía que el partido de gobierno no tenía mucha simpatía por el tema de la participación ciudadana, ni estaba plenamente convencido de su efectividad. De hecho, basta recordar su posición cuando se discutía el tema en el Congreso anterior para tener muestras sobradas de ello. Pero, de todas formas, preocupa que no se tome en cuenta que esta característica le ha dado cierta vitalidad al proceso de descentralización y ha posibilitado un acercamiento de la comunidad con el mismo.

Según el Ministerio de Economía y Finanzas, más de 250.000 ciudadanas y ciudadanos han participado, durante el año 2004, en el proceso de presupuesto participativo a lo largo y ancho del país. De hecho, debe tratarse de una de las movilizaciones sociales más importantes de los últimos años y, de una u otra forma, expresa el interés de la sociedad por los asuntos públicos. Para ser una primera y sui géneris oportunidad, esta situación no es soslayable. Por lo tanto, no es recomendable desconocer y «ningunear» este esfuerzo sino, más bien, reforzarlo y mejorarlo, ya sea revisando los criterios para la asignación de recursos y de representación de los diversos grupos de interés, reforzando

las capacidades de vigilancia o avanzando hacia una gestión por resultados que permita evaluar mejor el impacto.

## 5. La integración regional y la descentralización fiscal

Si hacemos alusión al plan de gobierno del Apra y la presencia de este tema en su discurso preelectoral, encontramos que el partido de gobierno se comprometía con «una estrategia a largo plazo que se concrete en regiones transversales más una zona metropolitana». En efecto, el discurso de lanzamiento del *shock* descentralista anunciaba la formulación de un plan de regionalización, el fortalecimiento de las juntas de coordinación interregional y la conformación de regiones piloto. Ciertamente, la importancia de este tema requiere de un periodo de preparación y generación de consenso, sobre todo si se considera la lección de la experiencia anterior. Asumimos en ese momento, de buena fe, que en los próximos meses se definirían los mecanismos y el cronograma para la formulación e implementación del referido plan, y se convocarán a los principales actores sociales, políticos y empresariales. El cumplimiento de este deseo deberá formalizarse en el Congreso a través de una iniciativa del ejecutivo. Pero debemos invocar que el gobierno estreche lazos más fuertes con las juntas de coordinación interregionales, aprovechando el respetable funcionamiento que tienen; con la recientemente creada Asamblea de Presidentes Regionales; y con otras instituciones, a fin de convertirlas en las principales interlocutoras entre los dos ámbitos de gobierno e incorporarlas en la agenda de las visitas presidenciales y de las sesiones descentralizadas del Consejo de Ministros.

La normatividad vigente sobre la integración de los departamentos en regiones, con la elaboración y aprobación de los

expedientes que se someten a referéndum como paso previo, es vinculante con la descentralización fiscal. Ante su fracaso en el primer intento de 2005, este tema se encuentra en suspenso, a pesar de la importancia que tiene en la reforma del Estado. Estuvo presente en la campaña electoral y, frente a él, el partido de gobierno propuso que se podía y debía revisar; sin embargo, aún se encuentra en el ámbito de los anuncios. Se espera que, luego de la reforma tributaria en curso, se aborde el tema, sin que ello signifique transferirla a las calendas griegas. Se sugiere mirar más allá del natural incremento de la asignación de recursos a los gobiernos subnacionales, para lo que no se ha necesitado cambios profundos en la administración tributaria.

## **A manera de conclusión**

El gobierno del doctor García no debería perder la oportunidad de pasar a la historia como el que consolidó y profundizó el proceso de descentralización. La pregunta es si está dispuesto a escuchar; lamentablemente, hasta hoy, su comportamiento pareciera que pone en duda una respuesta afirmativa. Por lo tanto, debería ir más allá del discurso y los gestos.

Hemos revisado los más importantes componentes y en este periodo, relativamente corto, el balance no es muy prometedor. Sin embargo, aún queda tiempo para mejorar esta situación. En principio, el proceso tiene que legitimarse frente a la ciudadanía y ayudaría, a ello, el hecho de que la clase o representación política logre un pacto político.

El gobierno central tiene que terminar de comprender que, por ser un proceso de alto contenido político, por estar en juego el espacio en el que se toman las decisiones, por contener transferencias de poder (competencias, atribuciones y recursos), debe fortalecerse el espíritu concertador y de negociación con

el que se inició, pero la representación parlamentaria también tiene que tomar iniciativas y recuperar el protagonismo que tuvo en la primera etapa.

Existen un conjunto de temas emblemáticos y determinantes que ayudarían a profundizar y legitimar el proceso como, por ejemplo, la aplicación más rigurosa del principio de subsidiariedad, que el propio presidente García ha reconocido como una de las trabas para avanzar con mayor celeridad y que es posible realizar, para no ver más al Presidente comprometiendo recursos para determinadas obras demandadas por la población y decidiendo sobre pequeñas y medianas inversiones. Este comportamiento no es la mejor forma de fortalecer la institucionalidad ni la descentralización, ni demostrar que se tiene intencionalidad de optimizar el uso de los recursos. En esa misma dirección, se debería repensar el asunto de los programas sociales nacionales, que hoy, lamentablemente, se ha propuesto concentrar en la Presidencia del Consejo de Ministros, con lo que se da la sensación de que se quiere volver a convertirlos en lo que fueron para el Ministerio de la Presidencia del régimen fujimorista.

Otro tema es el *sinceramiento sobre las transferencias*, acerca de las cuales hay que evitar apresuramiento y falta de previsión en la asignación de los recursos, especialmente en los sectores de alta sensibilidad como los de Educación y de Salud. Solo, de este modo, se podrá reducir esa desafección que empieza a germinarse en la ciudadanía frente al proceso y que diera la impresión de que estaría siendo alentada, consciente o inconscientemente, por algunos comportamientos presidenciales que retroalimentan la visión y la cultura centralista de la que cuesta desprenderse.

En relación con la *descentralización fiscal*, existe un campo casi virginal que debe ser trabajado y constituye una demanda desde amplios y diversos sectores, con los que se puede llegar a consensos si existe la voluntad de hacerlo. Por ejemplo, los



agentes económicos deberían tributar donde se producen los bienes y se prestan los servicios, de modo que se establezca algún tipo de correspondencia con lo que se le asigna a estas jurisdicciones y se corrija y desmitifique el hecho común de que no reciban lo que le corresponda, garantizando una compensación para las regiones con menos potencialidades. Una recomendación es desvincularla de la integración de los departamentos en regiones, al menos por un periodo de tiempo prudente en el que se avance en este componente.

Se debería iniciar el plan de fortalecimiento de capacidades institucionales en los espacios subnacionales y evitar que continúe el desprestigio de estas instancias de gobierno, promoviendo su legitimidad y no su descrédito. Así mismo, es imperativo rediseñar las juntas a fin de darles capacidad para generar efectivas mancomunidades regionales y lograr un reordenamiento del territorio nacional desde una visión descentralista e incluyente. Del mismo modo, se debe revisar, lo más antes posible, la normatividad y promover la posibilidad de construir una alternativa consensuada, que considere lo que fue el fracasado proceso de integración que tuvo su hito en el referéndum de octubre de 2005.

Consideramos que con estas y otras sugerencias que están en debate (la efectiva separación de poderes en los gobiernos regionales y municipales; la incorporación en el presupuesto participativo regional de espacios como los corredores económicos y las subcuencas, entre otros, que ayuda a tener no solo mejor perspectiva para la inversión, sino que evita la dispersión de los recursos en pequeños proyectos; así como una tipologización de los municipios), el actual gobierno estaría en mejores condiciones de cumplir con el compromiso que asumió al iniciar su gestión.

Finalmente, creo que es el momento de recordarle al presidente un párrafo de su discurso al asumir el cargo: «Además

de la austeridad, el Estado necesita más descentralización. Declaro que todo aquello que pueda ser hecho por los gobiernos municipales y los gobiernos regionales será descentralizado de inmediato. Se descentralizará todas las atribuciones y todos los recursos que sean posibles, esa es mi fe y mi credo. Queremos cogobernar con los 1.800 alcaldes y los 25 presidentes regionales. Cuanto más cerca de la gente está el gobierno, más oportunidades tiene la gente de participar y de impedir la ociosidad. El gasto se hace más eficaz y productivo, y con más moralidad porque el pueblo sanciona la corrupción y obliga al gobierno local y regional a cumplir su deber». Evidentemente, todos los peruanos estamos de acuerdo, entonces el balón está en su cancha y la de su equipo de gobierno.

# **Crecimiento económico, descentralización fiscal y déficit de gestión en la Administración Pública**

---

*Epifanio Baca*

---

LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL es una de las reformas pendientes, junto a la reforma tributaria y la modernización del Estado, para avanzar hacia la construcción de un Estado democrático y descentralizado que promueva la competitividad regional y reduzca la situación de pobreza y exclusión que afecta a amplios sectores de la población. Esta reforma debe contemplar, como principio rector, medidas que modifiquen la capacidad de los gobiernos subnacionales de recaudar ingresos (tributarios y no tributarios), así como de participar en la gestión del gasto público, con la finalidad de dotarlos de una autonomía económica y administrativa que les permita ejercer sus competencias y funciones, sin olvidar que buscamos construir un país descentralizado y unitario.

Durante la administración del presidente Toledo, esta reforma avanzó poco: la participación de los gobiernos subnacionales en el presupuesto nacional pasó de 20% en el año 2003 a 25% en el año 2006. En otras palabras, el avance ha sido prácticamente nulo en la descentralización de la capacidad de recaudar ingresos. ¿Cuáles fueron las ofertas del Apra en este campo? ¿Cuáles son los avances efectivos en sus primeros 10 meses de gobierno? Son las preguntas que trataremos de analizar en este artículo.

El crecimiento económico y la bonanza fiscal que este ha generado en los últimos dos años ha producido una situación paradójica: los gobiernos regionales y municipalidades cuentan — gracias al *boom* minero y a las rentas que generan las industrias extractivas en un contexto de precios altos — con crecientes recursos para financiar inversiones, sin que se hayan dado medidas en pro de la descentralización fiscal. Esta situación ha puesto de manifiesto la poca capacidad de las entidades públicas para gestionar con celeridad y eficiencia dichos recursos. Los saldos presupuestales crecientes y el lento avance del *shock* de inversiones así lo evidencian.

Frente a esta situación tenemos un gobierno desconcertado, con poca claridad para afrontar el problema, que toma decisiones que son poco acertadas y que, en lugar de atacar la raíz del problema, pueden abrir las puertas al gasto mal direccionado y a la corrupción. De este modo, se desperdicia la gran oportunidad que tiene el país para reducir las brechas de inversión que tiene en infraestructura económica y social, y en los servicios de educación y salud, así como la falta de oportunidades de ingreso para millones de peruanos.

## **1. Continuidad en las políticas económicas**

En lo sustancial, la política económica del gobierno aprista es la continuación de la que mantuvo el gobierno de Toledo. Su orientación es mantener el crecimiento sostenido del nivel de actividad, principalmente sobre la base de los sectores extractivos en una economía abierta al mercado internacional, para lo cual la aprobación del tratado de libre comercio con los Estados Unidos tiene importancia crucial. Esta economía debe operar con bajas tasas de inflación, un déficit fiscal controlado, un ratio deuda/producto bruto interno (PBI) decreciente y un nivel de reservas internacionales que asegure la sostenibilidad de la

balanza de pagos.<sup>1</sup> Para llevar adelante esta política, el gobierno aprista cuenta con el respaldo de las empresas transnacionales y nacionales ligadas al sector extractivo y las finanzas, mientras que en el Congreso ha logrado una alianza política con algunos de los sectores de Unidad Nacional y el fujimorismo.

El año 2006 cerró con indicadores sobre el desempeño de la economía que se ubican por encima de las previsiones que establece el Marco Macroeconómico Multianual, tal como se aprecia en el cuadro adjunto. Los aspectos más resaltan de las cifras que allí aparecen son los siguientes:

- El dinamismo que muestran los sectores de construcción, comercio, manufactura y servicios, con las tasas más altas de crecimiento en relación con su producción. El poco crecimiento del sector minero, no obstante tener precios altos a su favor, se explica principalmente por la menor producción física que tuvo Yanacocha en Cajamarca.
- El sector público no financiero mostró un superávit primario ampliamente superior a la cifra prevista, de 3,9% del producto bruto interno (PBI). Este resultado se explica por el buen desempeño de los ingresos corrientes y por el menor gasto no financiero realizado,<sup>2</sup> dadas las dificultades que tienen las entidades públicas para gestionar los gastos de inversión.
- El componente de los ingresos tributarios que más crecimiento registra es el impuesto a la renta, hecho que refleja el extraordinario crecimiento que tuvieron las utilidades de las empresas en particular de las que explotan minerales e hidrocarburos.

---

<sup>1</sup> MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. *Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009*. Lima: MEF, 2007.

<sup>2</sup> Nos referimos al gasto no financiero expresado como porcentaje del PBI.

### *Indicadores de desempeño de la economía peruana (2006)*

Indicadores	Estimación del Marco Macroeconómico Multianual (2006-2008)	Ejecución
PBI (variación porcentual)	5,0%	8,0%
Inflación (porcentaje)	2,5%	1,1%
Balanza comercial (millones de dólares)	3.568	5,285
Resultado primario del sector público no financiero (porcentaje del PBI)	1,2	3,9
Ingresos corrientes (millones de soles)	41.850	52.702
Impuesto a la renta (millones de soles)	10.850	18.414
Gastos no financieros (millones de soles)	39.920	43.260

Fuente: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. *Informe de seguimiento del Marco Macroeconómico Multianual 2006-2008 revisado*. Lima: MEF, 2006.

En contraste con el buen desempeño de estos indicadores, el empleo y los ingresos de los trabajadores dependientes e independientes, así como la calidad de los servicios que brinda el Estado – salud y educación, por ejemplo – no dan muestras de mejora. De allí el malestar de la gente – productores agrarios, trabajadores mineros, estudiantes y empleados públicos – que, en el norte, en el sur y en el oriente, protesta y se moviliza porque siente que los beneficios de este crecimiento no les llega. Entre los años 2001 y 2005, las remuneraciones aumentaron en 3% y en el año 2006, solo en 0,6%, mientras que las utilidades de las empresas tienen rentabilidades superiores al 20% anual desde hace varios años.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> CAMPODÓNICO, Humberto. «Salarios: cuesta abajo y en la rodada». *Diario La República*, columna Cristal de Mira, febrero de 2007.

Si bien hay señales de que el crecimiento económico se va expandiendo hacia algunos sectores no primarios como la construcción, la manufactura y la agroexportación, grandes sectores de la producción agraria, así como las micro- y pequeñas empresas (MYPE) que producen para el mercado interno, adolecen de políticas sectoriales que los articulen a esta dinámica de crecimiento. Para ello se requiere más que nunca de políticas sectoriales activas, pero, más allá del discurso, estas brillan por su ausencia, hecho que pone más en evidencia el continuismo neoliberal en materia de política económica.

## **2. Las ofertas del gobierno sobre descentralización fiscal**

La revisión de las propuestas del Plan de Gobierno del Partido Aprista, así como las que fueron anunciadas luego de asumir su mandato en julio de 2006, llevan a una conclusión clara: salvo la propuesta que anunciaba una profunda reforma fiscal para fortalecer la captación del impuesto general a la ventas (IGV) y las rentas de los gobiernos regionales a partir de enero de 2008, contenida en las 20 medidas del *shock* descentralista, no existen medidas orientadas a mejorar la capacidad de recaudación tributaria de los gobiernos regionales y locales, tal como se puede ver en el cuadro adjunto. Evidentemente, lo afirmado indica que este tema no forma parte de la agenda del gobierno.

La mayor parte de las propuestas de campaña y los anuncios realizados luego de asumir el poder, están referidos a continuar con la transferencia de funciones y recursos, así como de programas sociales y proyectos, iniciada y continuamente postergada desde la gestión anterior. Por otra parte, están las medidas referidas a la descentralización del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y al desarrollo de capacidades para la gestión regional y local. Finalmente, por su importancia para la generación de ingresos fiscales, se recogió la propuesta



de reforma tributaria integral, pero, como se verá luego, las medidas adoptadas están lejos de alcanzar este objetivo.

### *Avance en la implementación de propuestas de plan de gobierno*

<b>Medidas del plan de gobierno</b>	<b>Avance</b>
Perfeccionar la distribución del canon y regalías mineras	Ninguno
Fortalecer el Fondo de Compensación Regional y el Fondo de Compensación Municipal	Ninguno
Programa de capacitación y asistencia técnica a los gobiernos descentralizados para mejorar su capacidad de gestión administrativa y de captación de tributos en alianza con universidades	Ninguno
Reforma tributaria integral que amplíe la base tributaria sin crear nuevos impuestos y eliminando progresivamente las exoneraciones	Paquete de medidas tributarias
Integración del Sistema Nacional de Inversión Pública al Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y descentralización de su ejecución	Ninguno
<b>Medidas anunciadas por el presidente García*</b>	<b>Avance</b>
Al 31 de diciembre de 2007 se concluirá la transferencia a los gobiernos regionales de las 185 funciones establecidas por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.	Decreto supremo 068-2006-PCM
Al 31 de diciembre de 2007 se concluirá con la transferencia a los gobiernos locales de los proyectos de infraestructura social y productiva del Foncodes.	Continuación
A partir de enero 2007, los gobiernos regionales y locales ejecutarán recursos de endeudamiento externo a través del Programa de Transporte Rural Descentralizado y Programa de Caminos Departamentales.	Continuación
Transferencia de nueve proyectos especiales del Instituto Nacional del Desarrollo (Inade) que no tienen carácter binacional a los gobiernos regionales, con 80 millones de soles de presupuesto para el año 2007.	Continuación
A partir de enero 2008 se iniciará una profunda reforma fiscal para fortalecer la captación del IGV y las rentas de los gobiernos regionales.	

\* Estas medidas forman parte de los 20 anuncios del *shock* descentralista lanzado en octubre de 2006.

### 3. Anuncios frente a avances efectivos

Si se comparan los anuncios con los avances, una primera constatación es que la mayor parte de las medidas anunciadas no muestra avances concretos. Entre ellas encontramos la transferencia de programas como Pacto de Complementación Alimentaria para Grupos de Mayor Riesgo (Pacfo), el de Alimentación y Nutrición para Familias de Alto Riesgo (Panfar) y comedores infantiles, relativamente paralizada con el anunciado proceso de fusión de programas sociales; la transferencia de los comedores populares del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa) y los proyectos del Fondo de Cooperación al Desarrollo (Foncodes) avanza lentamente; y el plan de fortalecimiento de capacidades en gobiernos regionales y locales, más necesario que nunca para mejorar la gestión de inversiones pero sin propuestas concretas, a pesar de que, desde el gobierno anterior, se cuenta con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo por 30 millones de dólares que el Consejo Nacional de Descentralización no ha sabido utilizar.

La creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) es una propuesta incluida en el plan de gobierno del Apra. No obstante que este ya fue creado y cuenta con recursos asignados por la Ley de Presupuesto 2007, el ejecutivo ha decidido no implementarlo y hacer oídos sordos a los sectores más liberales del gobierno. Finalmente, sobre el perfeccionamiento de la distribución del canon y regalías, el gobierno solo ha intentado, sin éxito, reducir de 50 a 40% la participación de la que gozan las regiones productoras en el impuesto a la renta (canon minero) para transferirla a las regiones que no cuentan con recursos naturales en explotación.

Veamos ahora los temas en los cuales se tomaron o se vienen tomando decisiones.

### 3.1. *En la transferencia de funciones y recursos*

En los últimos tres años se han dado pasos muy limitados en relación con la transferencia de funciones, aspecto en el que se refleja la efectiva distribución del poder político entre los distintos ámbitos de gobierno. Se inició con la transferencia de los programas sociales a las municipalidades y con la aprobación del sistema de acreditación, pero este avanzó poco, en medio de marchas y contramarchas.<sup>4</sup> La información oficial del Consejo Nacional de Descentralización señala que se han transferido 120 funciones de las 185 establecidas en la Ley Orgánica de Regiones. Asimismo, se ha transferido a los gobiernos regionales la mayor parte de los proyectos especiales del Inade.

Las funciones transferidas no han tenido mayor significación para la capacidad de los gobiernos regionales de diseñar e implementar políticas regionales sectoriales. El desencuentro entre las funciones definidas por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y las de cada sector ha facilitado esta forma de gestionar el proceso. El concepto de 'facultad' sirvió para transferir, en la gran mayoría de sectores, las de carácter accesorio y, en algunos casos, aquellas que no se ejercían. La mayor parte de las facultades que podemos definir como sustantivas continuó bajo el control del ejecutivo.<sup>5</sup>

En octubre de 2007, el decreto supremo 068-2006-PCM programa la culminación de la transferencia de funciones a los gobiernos regionales y locales en un plan de mediano plazo entre los años 2006 y 2010. Para este fin, en abril pasado, aprueba el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales correspondiente. Por otro lado, dispone la cuantificación de los recursos presupuestales que deberán acompañar

---

<sup>4</sup> *Vigila Perú*, reporte nacional n.º 5, Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, 2004.

<sup>5</sup> AZPUR, JAVIER. «Transferencia de competencias y funciones». Nota de información y análisis. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2007.

estas transferencias (para el primer trimestre) y simplifica los procedimientos de transferencia. Sin embargo, ya estando a mediados de mayo, no se cuenta con la estimación de los costos de las funciones a transferir y, en la mayor parte de sectores, no hay señales de que el proceso esté caminando. El único sector relevante en el que se percibe iniciativas de coordinación del sector con los gobiernos regionales para culminar con las transferencias es el de salud, que desde hace dos años marca la diferencia en este proceso.<sup>6</sup>

En el sector transporte se ha considerado la transferencia de 101 millones de soles para mantenimiento vial, financiados con recursos de endeudamiento y destinados a los institutos viales provinciales en el marco del Programa de Transporte Rural Descentralizado.<sup>7</sup> De manera similar, el Programa Caminos Departamentales transferirá 53 millones de soles a los gobiernos regionales para inversiones viales con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo. En el portal web de Provías Descentralizado, no hay información que dé cuenta del inicio de estas transferencias.

En lugar de fortalecer el Fondo de Compensación Regional (Foncor), este ha sido invisibilizado y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (Fide) casi ha desaparecido.<sup>8</sup> Para reemplazarlo, el gobierno aprista ha creado el Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local con un aporte de 650 millones de soles.

---

<sup>6</sup> Así lo muestra el análisis realizado en el *Vigila Perú*, reporte nacional n.º 11, cap. VII, Lima, Grupo Propuesta Ciudadana, 2007.

<sup>7</sup> En Provías Descentralizado se informa de la existencia de 133 institutos viales provinciales conformados entre los años 2004 y 2006. No hay información sobre cuántos de estos recibirán dichos recursos.

<sup>8</sup> Ambos fondos se crearon mediante la Ley de Bases de Descentralización el año 2001.

### **3.2. *Descentralización del Sistema Nacional de Inversión Pública***

Para que la descentralización del gasto de inversión se traduzca en obras que mejoren las condiciones de vida de la gente, los gobiernos regionales y locales deben desarrollar capacidades técnicas y de gestión. Y la descentralización del SNIP debería contribuir con dicho propósito, pero este proceso ha avanzado muy poco en los últimos tres años, debido a la resistencia del Ministerio de Economía y Finanzas a transferir esta competencia a los gobiernos regionales y a la parálisis del programa de fortalecimiento de capacidades que tenía previsto el Consejo Nacional de Descentralización.

Contra la voluntad del Ministerio de Economía y Finanzas y por presión del Congreso de la República, en enero de 2007, se aprueba el nuevo reglamento de la ley que descentraliza el SNIP. Según esta ley, los gobiernos regionales y locales tendrían la facultad para dar viabilidad a los proyectos de inversión sin límite de monto, con la condición de que los proyectos estén en el marco de sus competencias y funciones, y que no sean financiados con endeudamiento. El Ministerio de Economía y Finanzas mantiene para sí la condición de ser la máxima autoridad técnica y normativa del sistema.

Sin embargo, en lugar de apoyar la descentralización del SNIP, fortaleciendo las capacidades regionales y revisando sus criterios y parámetros, el gobierno —aprovechando la ausencia del ministro de Economía— acaba de emitir el decreto de urgencia 014-2007, que declara en emergencia la ejecución de diversos proyectos de inversión y reduce al mínimo las exigencias del sistema: los proyectos de carreteras, irrigaciones y medianas centrales hidroeléctricas, entre otros, solo necesitarán para ser ejecutados de estudios a nivel de perfil integral. Frente a las fuertes críticas que recibe esta medida, el gobierno emite, para remediar su error, el decreto de urgencia 015-2007, mediante el cual limita los alcances

del decreto de urgencia 014 a los gobiernos regionales y locales. Además, se autoriza la aplicación de los procesos de selección abreviados para las adquisiciones y contrataciones, con lo que la lista de los proyectos exceptuados del SNIP mediante este decreto supremo no deja de crecer.<sup>9</sup>

Si bien dichas medidas pueden ayudar a desembalsar los gastos de inversión en lo inmediato, no atacan la raíz del problema: el déficit de capacidades técnicas y organizativas para hacer proyectos en casi todos los ámbitos del Estado. Por ello, la decisión del Ministerio de Economía y Finanzas de crear sus oficinas desconcentradas en cada departamento como otra medida para hacer frente a este problema nos parece, además de centralista, desacertada.

La aplicación de este decreto de urgencia trae riesgos que conviene alertar. En primer lugar, la flexibilización indiscriminada de las evaluaciones que requieren, sobre todo, los proyectos medianos y grandes puede terminar deteriorando la calidad de los proyectos de inversión y, por tanto, la del gasto público. En segundo lugar, los procesos abreviados de licitaciones, sin fortalecer los mecanismos de control, aumentarán los actos de corrupción. Finalmente, el aumento de la lista de proyectos exonerados del SNIP por presión política u otro tipo de intereses terminará deslegitimando el sistema, que será visto como una exigencia que sólo se aplica a los proyectos que no cuentan con el padrino político del gobernante de turno.

### *3.3. En reforma tributaria*

Las principales medidas tributarias tomadas recientemente por el ejecutivo haciendo uso de las facultades que le otorgó el Congreso son las siguientes:

---

<sup>9</sup> El último es el proyecto de irrigación e hidroenergético Alto Piura, que acaba de ser exonerado del SNIP. Este proyecto tiene un costo de inversión que bordea los 300 millones de dólares.

- Eliminación progresiva de las exoneraciones tributarias en regiones de selva (Amazonas, Ucayali, Madre de Dios y Alto Amazonas-Loreto),<sup>10</sup> de manera progresiva entre 2007 y 2009, a cambio de lo cual dichas regiones recibirán recursos para realizar inversiones.<sup>11</sup>
- Disminución de la tasa del impuesto transitorio a los activos netos que pagaban las empresas con activos de más de cinco millones de soles de 0,6 a 0,5% (cada 0,1% equivale a una recaudación anual de 200 millones de soles). Su efecto se busca compensar incluyendo a las empresas más pequeñas, pues ahora lo pagarán también aquellas que tengan activos de más de un millón de soles y seguirá disminuyendo.
- Disminución de la tasa del impuesto a las transacciones financieras (ITF) de 0,08 a 0,05%. Si este impuesto recaudaba 750 millones de soles en el año 2005, ahora recaudará unos 250 millones menos.<sup>12</sup>
- Se eliminará la exoneración a las ganancias de capital en la bolsa recién en el año 2009.

No se incluyó entre las medidas la eliminación de las exoneraciones al impuesto a los intereses ganados por los grandes ahorristas (por tanto, a los intereses que ganan los tenedores de los bonos del Estado), o la eliminación de la exoneración del impuesto a la reinversión de utilidades de las empresas mineras y de seguros de salud.

En realidad, estas medidas se ubican en la misma línea de aquella decisión de negociar el aporte voluntario –en lugar

---

<sup>10</sup> En lo inmediato, se elimina la devolución del IGV pagado por la compra de bienes fuera de la región, así como las importaciones que hagan estas regiones.

<sup>11</sup> El gobierno regional de San Martín recibe alrededor de 45 millones de soles anuales por haber tomado la decisión de eliminar, el año 2005, las exoneraciones referidas.

<sup>12</sup> CAMPODÓNICO, Humberto. Ob. cit.

de aplicar algún tipo de medida tributaria — con las empresas mineras, cuyo resultado lo vemos ahora con más claridad: la utilidad neta —después de impuestos— de las grandes empresas mineras el año 2006 fue superior a las del año 2005 en 10.000 millones de soles (hecho que se debe, en un 95%, al alza en los precios) y el monto del denominado Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo será de 500 millones de soles. Saque sus propias conclusiones.

En suma, las medidas tributarias no están dirigidas a incrementar la recaudación tributaria. Contra lo que se esperaba, las medidas tienen un claro sesgo regresivo, es decir, benefician a los que más tienen, las empresas más grandes. Las exoneraciones del IGV en zonas de selva son, en cambio, una decisión acertada, tal como lo muestra la experiencia previa de la región San Martín. Sin embargo, la diferencia radica en que esta medida fue concertada con el gobierno regional, condición que no se ha dado en el caso del decreto de urgencia.

Por otro lado, muestran que el gobierno ha renunciado al objetivo de aumentar la presión tributaria, haciendo la estructura de los ingresos más justa y menos regresiva. La tibieza de las medidas refleja su conformismo con el nivel de recaudación actual, que llega al 15% del PBI gracias al coyuntural *boom* minero. Por lo tanto, una vez que disminuyan los precios de los minerales y, por consiguiente, las utilidades de las empresas, la presión tributaria debe volver a su nivel normal, es decir, a cerca del 14% del PBI.

#### **4. Balance y perspectivas**

- El presupuesto 2007 aprobado en el Congreso por el actual gobierno constituye un freno a la lenta descentralización del gasto que se fue logrando en los últimos años. La mayor parte del presupuesto adicional disponible está siendo



gestionado desde las entidades del gobierno nacional, y ello se afirma sin considerar los recursos que vienen en el transcurso del año mediante los créditos suplementarios, que alcanzarán un monto superior al del año pasado, es decir, unos 7.000 millones de soles.

Una evidencia de lo dicho es que la mayor parte de los recursos adicionales que trae este presupuesto (6.517 millones de soles) serán manejados desde el gobierno central: el 77% de este monto ha sido destinado a este (5.029 millones de soles), cifra que resulta 3,4 veces mayor si se compara con el incremento de los fondos destinados a los gobiernos regionales y los gobiernos locales (1.108 y 377 millones de soles, respectivamente).

Sin embargo, también debemos señalar que, del total de recursos para inversión (10.070 millones de soles) que trae el presupuesto 2007, el 41% corresponde al gobierno central y el 59%, a los gobiernos subnacionales, hecho que es positivo. Sin embargo, se debe precisar que buena parte de los recursos de inversión, provenientes del canon y las regalías, que van para las regiones se concentran en unos 5 o 6 departamentos. En la mayor parte de regiones, esta relativa abundancia de recursos no es más que un lejano anhelo.

- En el mejor de los casos, si la transferencia de funciones a los gobiernos regionales se culmina en diciembre de este año, estas vendrán sin los recursos necesarios para ejercerlas debidamente. Ello será así no solo por la resistencia de los sectores para transferir recursos sino, también, por el hecho de que la transferencia misma genera deseconomías de escala que hacen que los recursos disponibles sean insuficientes. A ello hay que añadir que, en aplicación del principio de neutralidad fiscal de la descentralización, las transferencias no deben generar gastos adicionales al fisco.

- Abundancia de recursos para inversiones frente a déficit de capacidades para gestionarlos es la situación paradójica que enfrenta el gobierno y a la que por lo visto no sabe cómo hacer frente. El decreto de urgencia que autoriza a los gobiernos regionales a utilizar los recursos del canon para pagar planillas de los maestros, el decreto de urgencia que declara en emergencia la ejecución de las inversiones y el anuncio presidencial de reorganizar el SNIP fueron medidas que se propusieron en el lapso de una semana.

En nuestra opinión, para atacar las causas del problema se deben tomar medidas al menos en cuatro niveles:

- (a) profundizar la descentralización del SNIP, fortaleciendo las oficinas formuladoras y evaluadoras de proyectos de los gobiernos regionales, y dotándolas de una mejor organización y de profesionales competentes y mejor pagados;
  - (b) implementar, en relación con lo anterior, un sistema nacional de planeamiento estratégico que mejore la calidad de los planes concertados, la identificación y priorización de los proyectos, así como su evaluación e inclusión en el presupuesto; y
  - (c) revisar no solo los criterios y parámetros técnicos del SNIP sino los niveles de estudio requeridos. A ello hay que añadir los mecanismos de control que deben acompañar a la simplificación de los procedimientos de los procesos de adquisiciones.
- Cediendo a la presión de los grupos de poder y obnubilado por la bonanza fiscal, el gobierno aprista ha renunciado a tomar las decisiones que el país necesita para atender las grandes brechas que lo aquejan. Si se considera la meta del Acuerdo Nacional de alcanzar una presión tributaria del

18%, las principales medidas que debería considerar una reforma tributaria son las siguientes:

- (a) eliminación inmediata de las exoneraciones tributarias a las ganancias de la bolsa de valores y a los intereses de los grandes ahorristas, incluidos los tenedores de los bonos del Estado;
- (b) revisión de los contratos de estabilidad tributaria y medidas de excepción; y
- (c) ampliación de la base tributaria mediante la reducción de la informalidad y una mejor fiscalización.

Esta política requiere, para ser sostenible, de un pacto fiscal en el cual las diferentes fuerzas políticas y sociales del país definan también qué gastos se deben priorizar con estos ingresos adicionales.

Parte II  
*Economía y políticas sociales*

---



## Políticas sociales de Alan 2.1

---

*Pedro Francke*

---

AL MOMENTO DE ESCRIBIR ESTAS LÍNEAS, han pasado 11 meses del segundo gobierno de Alan García. Este artículo pretende aproximarse someramente a los distintos aspectos de las políticas sociales de este gobierno, sin grandes pretensiones holísticas ni teóricas. Su propósito es, más bien, hacer algunos apuntes sobre los diversos temas que han sido motivo de iniciativa gubernamental y debate político. Así mismo, planteará algunas reflexiones sobre el modelo político bajo el que se desarrollan estas políticas sectoriales.<sup>1</sup>

## **Salud decepcionante**

El gobierno recibió tasas de mortalidad infantil y materna mayores al promedio latinoamericano; escasa promoción de salud y, en este sentido, factores de riesgos sociales y ambientales muy poco controlados; bajo gasto público en salud; y un sistema segmentado, al mismo tiempo inequitativo e ineficaz. Las primeras iniciativas del nuevo gobierno en el terreno de la salud fueron la ampliación de horarios y la compra

---

<sup>1</sup> Por razones de espacio y especialización se han dejado de lado las políticas educativas, que merecen un análisis independiente.

de equipos como parte del llamado *shock* de inversiones, pero estas medidas se centraron en los hospitales y no llegaron a la red primaria de atención. La ejecución del *shock* de inversiones ha sido lenta y, en algunos casos, realmente controversial, como en el caso de la compra de ambulancias, cuya licitación tuvo que ser anulada tras encontrarse serias irregularidades: las bases de la compra estaban direccionadas a la misma empresa chilena que mañosamente ganó la licitación de los patrulleros y habían procedido a pesar de las observaciones del proyecto PARSalud al desempeño anterior de esos vehículos.

Posteriormente, se ha anunciado la ampliación del seguro integral de salud (SIS) a nuevos grupos etáreos. La ausencia de propuestas claras, que incluye la indefinición respecto de las poblaciones a ser atendidas, los riesgos a cubrir o los paquetes de servicios a ofrecer y, sobre todo, los recursos presupuestales con que se cuenta, indican que se trata de una propuesta apresurada y carente de una orientación clara. Como consecuencia de ello, la reciente encuesta sobre salud del Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) indica que 81 de cada 100 limeños considera que la atención de salud es cara o muy cara, situación que no se ocurriría si funcionara adecuadamente un esquema que pretende dar atención gratuita de salud a la ciudadanía.

La poca prioridad para la salud es particularmente preocupante. El presupuesto para la salud aprobado para el año 2007 fue, en relación con el año 2005, de apenas 0,01% del producto bruto interno (PBI) más, prácticamente nada y muy lejos de lo que los partidos políticos, incluyendo al aprista, suscribieron en el acuerdo de partidos políticos en salud, que establecía un aumento del 3% del PBI en cinco años. Con el presupuesto aprobado, de acuerdo con la presentación del ministro ante la Comisión de Presupuesto del Congreso, la mitad de las brigadas itinerantes para atender a los poblados rurales que

carecen de posta de salud no podría ser contratada y solo se podría comprar una tercera parte de los insumos de planificación familiar requeridos y las medicinas para malaria. Además, existe una demanda acumulada de nombramiento de médicos, profesionales y técnicos del sector que implica un importante presupuesto adicional. Los «créditos suplementarios» posteriores han añadido algunos recursos al sector, pero todavía mucho menos que las necesidades básicas de este.

Sin embargo, la política de salud es bastante más que la atención de salud. En el terreno de lo que se conoce como los determinantes sociales de la salud, resultan importantes las iniciativas de Agua para Todos y el anuncio, aún con poca concreción, de priorizar la lucha contra la desnutrición infantil. No obstante, estas iniciativas se han tomado con escasa participación del Ministerio de Salud. Al mismo tiempo, la ausencia de un plan en salud es notoria. No hay visión estratégica ni planes para avanzar hacia un aseguramiento universal, que incluya nuevos grupos en el SIS y desarrolle la relación Ministerio de Salud-EsSalud hacia un sistema integral (algunos medios de comunicación han anunciado que una iniciativa de este tipo se prepara para ser anunciada en julio de este año). Tampoco hay una propuesta para impulsar de una manera efectiva la promoción de la salud y, ante problemas centrales como la contaminación en La Oroya, la acción del gobierno ha sido tardía y complaciente. Así mismo, los temas de interculturalidad, equidad de género y derechos se encuentran ausentes de la política de salud.

En el terreno de la descentralización, ha habido anuncios en relación con la municipalización de los centros y puestos de salud que no fueron explicitados durante la campaña electoral y que, además, carecen de las formulaciones y sustentaciones técnicas necesarias, así como de un plan de aplicación, situación que demuestra improvisación y falta de claridad al respecto.



Hasta ahora, no hay nada claro respecto de cómo se aplicará el plan piloto anunciado en este terreno: ¿serán los centros de salud entregados a las municipalidades distritales o provinciales?, ¿lo harán como establecimientos individuales o microrredes?, ¿lo harán bajo consorcios de municipios o cada municipio aisladamente?, ¿incluirán a EsSalud o solo al Ministerio de Salud?, ¿con qué mecanismos de participación ciudadana?, ¿los comités locales de administración de salud desaparecerían?, etc. Todas estas son preguntas básicas que no tienen respuesta hasta el momento por parte del gobierno.

Por otro lado, el gobierno no ha promovido la participación ciudadana en salud. Las instancias de concertación vigentes, como el Consejo Nacional de Salud, han recibido muy poca atención. Concretamente, el Ministerio de Salud pretendió desvirtuar la propuesta de la sociedad civil de aprobar un plan nacional de salud en un gran congreso nacional tras un proceso participativo, como se hace en el Brasil, pero ha retrocedido en su empeño de hacer una asamblea apresurada y sin participación real de la ciudadanía. En resumen, en salud ha habido iniciativas aisladas dentro de un marco de poco presupuesto, inexistencia de un plan de gobierno y deficiencias en la conducción sectorial (actualmente atravesada por el conflicto interno entre dos bandos).

Esta realidad es percibida por la ciudadanía. Según la encuesta del Instituto de Opinión Pública de la PUCP, el 74%, casi tres de cada cuatro personas, considera que el gobierno le presta poca o ninguna atención a la salud. Esta situación no constituye solamente un problema histórico: la mitad de los limeños no conoce o no tiene opinión sobre el ministro de Salud, y la mayoría de los que conocen su trabajo lo desaprueba. La ecuación es clara: la poca atención del gobierno para la salud se ve reflejada en un ministro cuya acción es intrascendente y, por eso, la gente no lo conoce. Con una salud abandonada por

el gobierno y un ministro que no hace nada, los resultados son desastrosos: seguimos con una atención cara y mala, en medio de uno de los *booms* económicos más grandes y sostenidos de nuestra historia, y cuando los cofres fiscales están rebosantes de dinero.

¿Se mantendrán estas tendencias durante los próximos dos años? El pronóstico es reservado. No sabemos si el presidente García tendrá agilidad para cambiar a los ministros que no desarrollen una gestión y reformas eficientes, y si será capaz de hacer esos cambios nombrando a nuevos ministros que sí tengan esa capacidad técnica y política, y que, además, reciban el respaldo necesario para que puedan cumplir una buena labor. Esperamos que, en el futuro, la salud se constituya en un tema central en la agenda presidencial y gubernamental, que el gobierno se abra a la ciudadanía que está deseosa de participar y colaborar, que se logre la fuerza suficiente para lograr obtener recursos presupuestarios importantes y que las preocupaciones de salud públicas ocupen un lugar preeminente en las regulaciones económicas, sociales y ambientales. Hasta el momento hay pocos indicios de que ello vaya efectivamente a suceder.

## **Pensiones: desafiliación restringida sin reforma integral del sistema**

El principal debate en relación con las pensiones en este primer año ha sido la llamada «libre» desafiliación de las administradoras de fondos de pensiones (AFP). El resultado ha sido una ley que tiene el título de «libre desafiliación» pero que, por el contrario, permite un retorno regulado y restringido de los afiliados a las AFP al sistema nacional (público) de pensiones. La primera característica de la ley es que, en la mayoría de casos, posterga la posibilidad de desafiliarse de las AFP hasta los 65

años, con lo que asegura que los trabajadores sigamos estando obligados a pagar comisiones a las AFP todos los meses. El otro aspecto clave es quién pagará los costos de la desafiliación de quienes logren hacerla, que según el Ministerio de Economía y Finanzas bordea (incluyendo todo el tiempo que deberán pagarse las pensiones) los 2.400 millones de dólares. Estos costos serán asumidos por el fisco, es decir, por todos los peruanos, sin que las AFP, que algo de responsabilidad tienen en este asunto, aporten ni un sol.

Pero otro tema es aún más importante: no se han enfrentado los problemas de fondo del sistema de pensiones peruano. La discusión de la desafiliación de las AFP y el posible retorno de esos trabajadores al sistema nacional de pensiones se centra en remediar el problema causado por las AFP, sobre todo al inicio del sistema privado, cuando les ofrecieron a los trabajadores el oro y el moro para que se afiliaran a una AFP y luego, muchos de los beneficios ofrecidos no resultaron ciertos. Es una ley que busca resolver un problema causado en el pasado, pero que ni siquiera evita que este problema se vuelva a generar en el futuro, ya que quienes recién empiezan a trabajar por primera vez pueden resultar afiliados a una AFP sin su consentimiento y luego no poderse salir. A ello se suma el hecho de que el Banco Central de Reserva, con un directorio dominado por Unidad Nacional, ha optado por permitir que las AFP saquen una mayor proporción del dinero de los trabajadores al exterior, aunque ello no implique una mayor rentabilidad para el afiliado.

En resumen, se evidencia una política respecto al sistema de pensiones que ha mantenido las condiciones privilegiadas para las AFP e, incluso, ha atendido un problema en el que tienen responsabilidad con dinero del fisco. Al mismo tiempo, el actual sistema de pensiones peruano tiene serios problemas estructurales, porque, si bien el sistema de pensiones de las

AFP ha generado un fondo financiero que ha dinamizado el mercado de capitales y facilitado así la inversión privada, su principal problema es que no ha logrado una cobertura amplia y ha dejado sin pensiones a la mayoría de la población mayor de 65 años o con discapacidad permanente.

En efecto, la cobertura de los sistemas de pensiones evolucionó desfavorablemente con las políticas neoliberales de los años noventa. El porcentaje de afiliados al sistema de pensiones se ha reducido de un 40% de la población económicamente activa (PEA) en 1991 a cerca del 25% para la década prestante. Los aportantes son mucho menos, ni siquiera llegan al 20%. La mejor prueba de que el sistema no ha logrado la preferencia de los peruanos es que solo cotizan a las AFP los trabajadores asalariados formales, que están obligados a aportar a un sistema de pensiones; casi no hay informales ni independientes que coticen a una AFP. Los que pueden no aportar a un sistema de pensiones no lo hacen.

Así mismo, este sistema de pensiones privadas carece de solidaridad: cada trabajador baila con su propio pañuelo, de tal manera que quienes han tenido más suerte en la vida no apoyan a quienes se han visto desfavorecidos. Finalmente, este sistema tiene costos muy elevados para los afiliados, con comisiones altas que, como se vio unos meses atrás con la entrada de una nueva AFP, pueden ser reducidas y solo se sostienen por la falta de competencia real. Aun con la reducción de comisiones producto de esta mayor competencia, todavía las AFP obtienen una rentabilidad superior al 40% anual, realmente extraordinaria y muy superior a la que ofrecen a los afiliados, hecho que muestra claramente que siguen siendo un oligopolio con precios muy por encima de sus costos.

Un problema adicional es el funcionamiento paralelo del sistema de AFP con el sistema público de pensiones creado por la ley 19990 y administrado por la Oficina de Normalización

Previsional (ONP). El principal problema que esto trae es que, a consecuencia de la introducción del sistema privado de AFP, el sistema público de la ONP tiene un desequilibrio financiero estructural. Este hecho se debe a que el sistema público se creó como un sistema de «reparto», en el que los trabajadores activos contribuyen y, con esos recursos, se pagan las pensiones de los jubilados. En este tipo de sistemas de reparto, la generación trabajadora sostiene, a través de sus aportes, a la generación que ya está jubilada. Pero cuando se introducen las AFP, como un sistema alternativo, quienes se afilian a las AFP dejan de aportar al sostenimiento de los jubilados. Al quitársele al sistema público de pensiones una parte sustancial de ingresos, el desequilibrio es inevitable y mayúsculo. Desde la introducción de las AFP con el fujimorismo, el Estado peruano ha resuelto este desequilibrio manteniendo bajas las pensiones —el tope máximo es de apenas 800 soles— o recurriendo a aportes del presupuesto público que llegan hasta los 2.000 millones de soles anuales.

Así, se tiene un sistema de pensiones que genera cargas elevadas sobre el fisco y que no logra el objetivo de los sistemas previsionales: dar pensiones a los ancianos y, en especial, a los más necesitados. Esta situación hace indispensable una reforma de los sistemas de pensiones en el Perú que tenga, como su objetivo central, los millones de peruanos que hoy no tienen ningún respaldo en su vejez. Además, el fisco peruano ha venido subsidiando con los impuestos que pagamos todos, incluso los campesinos y pobres, el enorme costo que ha significado establecer el sistema de AFP por el desfinanciamiento que ha provocado sobre el sistema público, cuyos disminuidos recursos no pueden cubrir las pensiones mínimas. ¿Cómo puede justificarse que, en materia de pensiones, todos los peruanos, pero en especial los más pobres, estemos pagando miles de millones de soles anuales debido a la introducción de las AFP

cuando esos mismos trabajadores pobres no reciben ningún apoyo del Estado?

## **Derechos laborales pendientes de restitución**

Uno de los temas más importantes en la campaña electoral de Alan García fue la restitución de derechos laborales. Un avance ha habido en torno a los *services*, respecto del cual una nueva regulación, que restringe un poco el uso ilimitado de estas empresas de intermediación laboral, ha sido aprobada, aunque su aplicación todavía no sea efectiva. Sin embargo, el tema clave, en el que hasta la fecha el gobierno se ha venido resistiendo, es el de la nueva Ley General de Trabajo. Este proyecto de ley ha sido aprobado por la comisión respectiva del Congreso (con mayoría de la oposición), pero su aspecto espinoso son las limitaciones que se ha planteado establecer a los despidos injustificados.

Dos conflictos recientes ilustran la importancia de este tema: huelgas y fuertes movilizaciones de los trabajadores de Casapalca (minera) y Topy Top (textil), generadas porque, cuando los trabajadores han organizado un sindicato, las empresas han respondido con despidos masivos. La facilidad con la que se despiden los trabajadores en el Perú ha llevado a que sea muy difícil organizar un sindicato, y sin sindicatos que sustenten la negociación colectiva, los salarios no aumentan, como efectivamente no han amentado en los últimos años. Sin sindicatos, tampoco hay forma de que los derechos laborales básicos se respeten, porque un ejército de inspectores laborales, forma en que se ha pretendido resolver el problema más de una vez, logra casi nada en un país plagado por la informalidad y la corrupción, y en el que hemos visto a ministros de Trabajo como Jorge Mufarech, ofreciendo a las empresas de televisión no ser inspeccionadas a cambio de favores políticos.

En la discusión de la Ley General del Trabajo, los empresarios de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep) y el premier Jorge del Castillo han sustentado su resistencia a las limitadas mejoras planteadas a los derechos laborales, aduciendo que esto impide o dificulta la creación de empleos. Evidentemente, se trata de una falacia. Para comenzar, el proyecto de ley de la Comisión de Trabajo del Congreso plantea mayores indemnizaciones y la posibilidad, no la obligación, de que un juez determine su reposición, solamente para quienes son despedidos injustificadamente. Quienes son despedidos con justificación, porque incumplen sus obligaciones laborales o porque a la empresa le va mal o cambió su tecnología, no tienen derecho a indemnización, ni ahora ni con la ley que está proponiéndose. Por cierto, muy pocos trabajadores despedidos – menos del 5% – reciben una indemnización por despido injustificado, y muchos de ellos no porque su despido sea justificado, sino por las enormes dificultades que tienen para reclamar sus derechos.

Pero sobre todo está equivocada la argumentación de la Confiep y de Del Castillo. Las empresas tienen más puestos de trabajo cuando hay más ventas y más producción. Si un taller de carpintería tiene más pedidos, puede alargar su jornada de trabajo por un tiempo, pero luego contratará más trabajadores. Si una empresa de confecciones puede colocar más camisas en el mercado, necesita más trabajadores. El empleo aumenta en relación con las ventas, es decir, en relación con crecimiento económico. La Confiep y Del Castillo sustentan que las empresas contratarían más si los trabajadores ganaran menos y tuvieran menos derechos. Eso no es cierto. Varios estudios económicos han investigado como la producción y los salarios influyen en el empleo, y han encontrado que el empleo crece a la par con la producción, pero el hecho de que los salarios sean mayores

o menores poco tiene que ver con que se creen más o menos empleos. En realidad, el argumento de la Confiep y de Del Castillo es solo un pretexto para que los trabajadores sigan sin derechos y sin sindicatos, y así ellos poder mantener los salarios bajos y las altísimas ganancias que hoy obtienen.

Mantener a los trabajadores sin derechos y, en consecuencia, con salarios bajos no afecta solamente a los obreros y empleados de empresas formales. Dado que hay millones de trabajadores, el gasto semanal de estos en alimentos, ropa, transporte o diversión permite que miles de empresas y millones de informales hagan negocio o se ganen la vida. Son los trabajadores los que compran alimentos en el mercadito o en la bodeguita de la esquina, los que gastan en Gamarra y compran ladrillos y cemento para mejorar su casa. Gracias a ellos, el bodeguero y el agricultor tienen su ingreso y la ladrillera vende y puede contratar más trabajadores. Gracias a ellos, el agricultor puede pensar en producir la próxima temporada sembrando algunas tierras más o usando mejores semillas, y la ladrillera puede invertir en otro horno de producción. Son los sueldos y salarios los que sustentan el mercado interno del que viven y en el que se desarrollan las pequeñas y medianas empresas. Pero en los últimos años, los salarios no han aumentado, por lo que el espacio para las PYMES se ha mantenido reducido, y son ellas las que generan la mayor parte del empleo en el Perú.

Esto sucede en un contexto en el que la productividad de las empresas ha aumentado, con lo que cada pantalón u onza de oro que se produce cuesta menos en mano de obra. Es decir, se pueden aumentar los salarios sin perder competitividad. Mientras las ganancias de las grandes empresas han engordado enormemente, los salarios no han crecido.



## **La muy anunciada pero poco efectivizada reforma de los programas sociales**

El proceso de reforma de los programas sociales, implementado por el gobierno actual, ha sido desordenado, y eso es resultado de la suma de tres iniciativas promovidas desde distintos sectores, con ópticas y objetivos distintos. La primera de estas iniciativas ha sido la fusión de los programas sociales, liderada por la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales; la segunda, la conformación de un Comando de Lucha contra la Pobreza, liderada por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social; y la tercera, la implementación del Presupuesto por Resultados, liderada por la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas. Si bien es cierto que el surgimiento de estas iniciativas muestra el interés del actual gobierno por mejorar la calidad del gasto público, principalmente en los sectores sociales, también es reflejo de un desorden generalizado en la implementación de políticas de Estado y de gobierno.

### *La fusión de los programas sociales*

Esta iniciativa comienza con el encargo de actualizar el inventario y hacer una propuesta de fusión, integración o articulación de los programas sociales que se le hace a la Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (Cias), medida oficializada mediante el decreto supremo 080-2006-PCM el 30 de noviembre de 2007. El secretario técnico del CIAS, quien lideró la elaboración y proceso de aprobación de la propuesta de fusión, fue el viceministro de Economía Juan Miguel Cayo,<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Juan Miguel Cayo dejó de ser Secretario Técnico del Cias en mayo del 2007. Ha sido reemplazado por Iván Hidalgo, viceministro de Desarrollo Social del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

quien se apoyó en funcionarios y consultores de la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas para realizar esta tarea. El objetivo de esta iniciativa, como su nombre lo indica, era fusionar los diversos programas sociales con la finalidad de disminuir gastos administrativos, articular las intervenciones, evitar duplicidad de beneficiarios e intervenciones, y disminuir la filtración hacia grupos no objetivos.

Para realizar el inventario se pidió a las diversas instituciones del gobierno central, los gobiernos regionales y los gobiernos locales que llenaran y enviaran una ficha que contuviera información de cada uno de los programas sociales que ejecutaban. Esta información se procesó y se elaboró una base de datos que sirvió para formular la propuesta de fusión, articulación e integración. Se identificaron 82 programas que fueron clasificados en una matriz de acuerdo con dos criterios: (i) doce grandes objetivos estratégicos y (ii) población objetivo de su intervención. Estos criterios son la base sobre la que se ha planteado la fusión, integración y articulación de programas. Así, si dos programas tenían la misma población objetivo y tienen el mismo objetivo estratégico, debían fusionarse; si tenían el mismo objetivo estratégico y diferente población, debían integrarse; si tenían la misma población pero diferente objetivo, debían articular su intervención; y si tenían diferente población y diferente objetivo, debían funcionar de manera independiente.

Esta iniciativa tiene dos grandes dificultades. La primera y más importante, como ha comentado Gustavo Guerra García, es el enfoque inapropiado que tiene, pues se centra en orientaciones eficientistas y administrativistas, y desconoce la necesidad de la definición de políticas en el sentido de objetivos, prioridades y metodologías de los programas públicos.

El problema del Pronaa [Programa Nacional de Asistencia Alimentaria] no es que no está fusionado para tener economías de escala o que tenga muchos gastos corrientes. El problema es que es un programa de subsidios a los comedores que atiende en zonas urbanas a muchas personas que no tienen problemas de deficiencias calóricas o nutricionales y en la práctica es un programa de transferencia de ingresos. Mal asignados los recursos por supuesto, pero se mantiene por que no hay una política alimentaria definida, y en la ausencia de una política los intereses de los grupos de presión que son beneficiarios del programa luchan por mantener las cosas como están. ¿La fusión va arreglar este problema? Definitivamente no.<sup>3</sup>

La segunda es la inviabilidad técnica de partes de la propuesta. Por ejemplo, se propone, según los criterios propuestos, la integración del Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Salud (PARSalud) y el financiamiento de infraestructura básica de salud del Fondo de Cooperación al Desarrollo (Foncodes), ya que ambas intervenciones responden al objetivo 5, «salud preventiva y promocional». Sin embargo, estos dos programas tienen poblaciones objetivo distintas: para FONCODES son las familias pobres y para PARSalud, las madres gestantes y niños menores de cinco años. Además, tienen componentes muy distintos: FONCODES solo construye centros y puestos de salud por petición de la comunidad, mientras que PARSalud organiza redes, promueve monitoreo, apoya al SIS y capacita personal. Finalmente, PARSalud era un proyecto financiado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo que está paralizado en espera de una redefinición para una posible segunda etapa. ¿Esta integración es viable? Muy difícilmente.

---

<sup>3</sup> GUERRA GARCÍA, Gustavo. «Los programas sociales y la reforma del Estado». *Análisis de Políticas. Boletín del Consorcio de Investigación Económica y Social*, n.º 43, s. a.

## *El Comando Conjunto de Lucha contra la Pobreza*

Se creó el 20 de noviembre de 2007 mediante un convenio marco de cooperación interinstitucional entre los principales programas sociales,<sup>4</sup> y ha venido operando bajo la dirección de un secretario ejecutivo. Ejerce el cargo el señor Iván Hidalgo, ex director ejecutivo del FONCODES y, desde abril, viceministro de Desarrollo Social del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. En el transcurso de los meses, ha ido incorporando una serie de instituciones en calidad de invitadas como el Programa Nacional Wawa Wasi, el Instituto Nacional de Estadística e Informática, el Banco de la Nación, el Instituto Tecnológico Pesquero, el Banco de Materiales y el programa Sembrando,<sup>5</sup> que no es un programa público sino una iniciativa privada bajo la dirección de la primera dama. Por ello, su inclusión en este grupo muestra que, una vez más, se repite el trato privilegiado y poco transparente que las entidades públicas brindan a una persona que no tiene cargo público alguno. El objetivo de esta instancia es establecer mecanismos de coordinación y cooperación entre los principales programas sociales del sector público para realizar intervenciones conjuntas en espacios de actuación compartida y permitir articular y complementar esfuerzos y recursos orientados al mejoramiento del acceso de la población pobre a los servicios básicos y a las oportunidades económicas y productivas. La meta fundamental es la reducción sostenida de la pobreza extrema y la desnutrición crónica infantil, con énfasis en el área rural.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> A Trabajar Urbano, Programa de Electrificación Rural, Foncodes, Juntos, Centro de Promoción de la Pequeña y Micro Empresa, Pronaa, Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización, Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (Pronamachcs), Programa Nacional de Infraestructura Educativa, Provias Descentralizado y SIS.

<sup>5</sup> La persona que ha venido asistiendo en representación de este programa es el señor Miguel Mejía Regalado.

<sup>6</sup> Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional del Comando Conjunto de Lucha contra la Pobreza.

La estrategia de esta iniciativa es la integración de las intervenciones de los distintos programas sociales en un ámbito determinado. La lógica que está detrás es que para tener éxito en el logro de objetivos basta con que todas las intervenciones públicas se otorguen a los mismos beneficiarios y en el mismo momento. Se ha planteado iniciar la intervención mediante un plan piloto aplicado a 100 de los distritos más pobres del país. Los instrumentos con los que se ha venido trabajando son un plan articulado de inversión social, una matriz articulada de inversión social, un sistema de gerencia social, una ficha única de evaluación socioeconómica y planes distritales.

Si bien es cierto que la articulación de las intervenciones es un proceso importante, no es una condición necesaria y menos suficiente para resolver los principales programas sociales. El Programa Articulado de Nutrición (PAN), propuesta que ha salido del Comando Conjunto de Lucha contra la Pobreza, propone que el conjunto de intervenciones vinculadas al problema nutricional se den de manera conjunta, sin verificar cuáles son las más efectivas o si son necesarios cambios o modificaciones para mejorar la eficacia del conjunto. El resultado de ello es, por ejemplo, proponer la ampliación de la entrega de papillas o del programa de alfabetización de mujeres sin haber evaluado previamente si estas son las intervenciones más efectivas en términos de costo para reducir la desnutrición. Probablemente, si se llega a todos los beneficiarios con todas las intervenciones, algún efecto habrá sobre la desnutrición, pero tal vez a un costo económico muy alto que haga inviable incluso esta propuesta. ¿Qué pasó con el criterio de costo-efectividad?

Por otro lado, el Comando Conjunto de Lucha contra la Pobreza junta programas muy diversos, con objetivos y formas de operación muy distintas (como por Prompyme y Foncodes, o SIS y Electrificación Rural); o dirigidos a poblaciones objetivo que no se cruzan como ocurre con las de Pronamachcs y

A Trabajar Urbano. Al mismo tiempo, solo están ahí una parte de los 82 programas sociales identificados. Es claro que, si se intenta coordinar entre muchos organismos disímiles sin una propuesta de ordenamiento y se dejan algunos programas afuera, no se llegará muy lejos.

### ***El Presupuesto por Resultados (PpR)***

El proceso de implementación del PpR se inició formalmente el 12 de diciembre de 2006 con la promulgación de la Ley Anual de Presupuesto Público, que le dedica íntegramente su capítulo 4. Su conducción está siendo liderada por la Dirección Nacional de Presupuesto Público y su director Juan Muñoz, y su objetivo es mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público para alcanzar resultados positivos en temas prioritarios como la reducción de la desnutrición crónica, la reducción de la mortalidad materno infantil, la mejora en los rendimientos educativos del primer nivel y la promoción del acceso a necesidades básicas, entre otros.

El plan de implementación del PpR tiene cinco grandes componentes: (a) planeamiento y programación estratégica; (b) normatividad y resultados; (c) medición, seguimiento y evaluación; (d) capacidad de gestión institucional; y (e) rendición social de cuentas, participación y vigilancia. Se ha planteado una lógica secuencial en la implementación del PpR. Así, el de 2008 ha empezado por la constitución de programas vinculados a las actividades prioritarias mencionadas en la ley y correspondientes a los sectores sociales:<sup>7</sup> (i) Programa Articulado

---

<sup>7</sup> El artículo 11 de la referida ley dice: «Se priorizará a favor de la infancia, la implementación de la Mejora de Calidad de Gasto y la Gestión por Resultados, para las siguientes actividades: a) Registro de nacimientos y de identidad, b) Atención de la mujer gestante, c) Atención del niño menor de cinco años, d) Atención de enfermedades diarreicas agudas y enfermedades respiratorias agudas, e) Atención de neonato menor de veintinueve días, f) Control de asistencia de profesores y alumnos, g) Atención

de Nutrición Infantil; (ii) salud materno neonatal; (iii) logros de aprendizaje al finalizar el tercer ciclo de educación básica;<sup>8</sup> (iv) acceso vial a servicios sociales básicos y oportunidades de mercado; y (v) acceso de la población a la identidad.

Las principales fortalezas de esta iniciativa son las siguientes: (i) los programas se han constituido utilizando marcos lógicos y priorizando intervenciones que la evidencia (investigaciones y evaluaciones nacionales e internacionales) y la lógica causal muestran como indispensables para lograr resultados; (ii) dado que los problemas que se quiere atacar son multicausales, los marcos lógicos fueron elaborados en reuniones multisectoriales en las que se elaboraron consensos sobre estas intervenciones; (iii) al estar ligados al proceso de formulación presupuestal, se asegura su implementación;<sup>9</sup> y (iv) se aplican todos los instrumentos de los componentes del PpR, hecho que aumenta probabilidades de éxito.

Las principales debilidades de esta iniciativa son, primero, que es un proceso complejo y de largo alcance, que posiblemente no sea congruente con las necesidades políticas del actual gobierno de mostrar resultados. La segunda es que los gobiernos regionales y locales no han participado de manera activa en la formulación de los marcos lógicos de estos programas estratégicos y han sido, en este proceso, básicamente receptores de las directivas y los acuerdos. Una tercera la constituye la decisión del gobierno de priorizar, en la dirección de los programas sociales, a profesionales del partido que no

---

educativa prioritaria a niños y niñas de 5 a 7 años, h) Formación matemática y comprensión de lectura al final del primer ciclo de primaria, i) Supervisión, monitoreo, asesoría pedagógica y capacitación a docentes, j) Atención a infraestructura escolar en condiciones de riesgo, k) Abastecimiento de agua segura y vigilancia y control de la calidad de agua para consumo».

<sup>8</sup> Este ciclo equivale al segundo grado de primaria

<sup>9</sup> Aunque no se asegura la calidad de su ejecución, ya que igual existe el riesgo de tener gerentes ineficientes.

son los mejores en cuanto a la experiencia y conocimiento de la gerencia social.

### *A modo de conclusión*

La información expuesta ha mostrado que hay desarticulación en torno a las políticas vinculadas a la reforma de los programas sociales para mejorar su efectividad. El gobierno debería apostar por una estrategia que tenga un mejor diseño y lo bueno de las mejores iniciativas. No puede ser que el deseo de protagonismo y la desarticulación primen en el diseño y ejecución de políticas que buscan hacer más efectivo y eficiente el gasto público. El gobierno debería, además, establecer una agenda para desarrollar algunos temas que no han sido adecuadamente atendidos por los programas sociales, debido a lo cual una fusión o, incluso, el PpP no necesariamente serán la solución: nos referimos a políticas como la promoción de la participación ciudadana, la transparencia y vigilancia social, la estrategia de descentralización y la atención a los grupos excluidos.

La falta de liderazgo en este proceso es evidente: hay tres iniciativas que se pelean el mismo espacio y no hay ningún ministro que se juegue por este, ni siquiera el Primer Ministro que, por tratarse de temas de coordinación intersectorial, es el llamado a hacerlo.

### **El gasto en salud y educación: nuevamente postergados<sup>10</sup>**

Aunque en términos absolutos el presupuesto inicial de apertura (PIA) para el año 2007,<sup>11</sup> tanto para educación como salud,

---

<sup>10</sup> Esta sección se basa en un artículo escrito conjuntamente con Armando Mendoza.

<sup>11</sup> Este presupuesto resultará posteriormente modificado mediante los llamados «créditos suplementarios», dada la bonanza de ingresos fiscales que sobrepasan lo proyectado.



aumentó con respecto al PIA del año 2006, este incremento palidece respecto a los incrementos registrados por otros sectores y entidades. De esta forma, mientras el presupuesto del Ministerio de Educación aumenta en 16,5%, hasta los 2.300 millones de soles, y el del Ministerio de Salud, en 6,8%, hasta los 2.100 millones de soles, el Ministerio de Vivienda y Construcción incrementa su presupuesto en 117%; el Ministerio de Energía y Minas, en 66%; y el Ministerio de Transporte y Comunicación, en 37%, solo por citar algunos casos.

Más grave aún es que el incremento en los presupuestos de los Ministerios de Salud y Educación está a la zaga del incremento global del presupuesto público de 2007 (61.600 millones de soles solicitados) con respecto del presupuesto público de 2006 (50.800 millones de soles aprobados): un incremento del 21%. De esta forma, la participación del gasto en salud y educación, en relación tanto con el presupuesto del Estado peruano como con el PBI, no experimenta ningún incremento. Así, por ejemplo, aunque el gasto público total en el sector salud (Ministerio de Salud, entidades descentralizadas y direcciones regionales) ha pasado de 3.763 millones de soles para el año 2006 a 4.077 millones de soles para el 2007, su participación dentro del presupuesto público, en realidad, no solo no ha mejorado, sino que incluso ha disminuido, pues se ha pasado de 7,4% para el año 2006 a 6,6% para el año 2007.

La situación para la educación no es mucho mejor, pues pese a las repetidas declaraciones de representantes del gobierno sobre su interés y preocupación en el rescate y fortalecimiento del sistema educativo nacional, la realidad es que no hay mayores incrementos en la asignación de recursos para este importante sector. Si en el año 2006 la totalidad del sector educación (Ministerio de Educación, universidades públicas, organismos descentralizados y direcciones regionales) captaron el 18,9% del presupuesto público (unos 9.630 millones

de soles), para el año 2007 esa cifra se incrementa solo hasta 10.556 millones. Este hecho significa que la participación de la educación dentro del gasto público cae a 17,1%.

Lo anterior resulta aún más preocupante si consideramos que de esta forma se está dando un retroceso neto en los compromisos asumidos formalmente —no solo por el Apra sino, también, por los principales partidos de la oposición— en el marco del Acuerdo Nacional, en el que se estableció como meta incrementar gradualmente la inversión del Estado en la educación a un nivel no menor al 6% del PBI. Bajo las actuales condiciones, no solo estamos lejos de alcanzar dicha meta (pues el gasto actual del Estado en educación apenas bordearía el 3,2% del PBI), sino que todo indica que para el 2007 se retrocederá lo poco que se ha avanzado en los últimos años en incrementar los recursos para la educación, ya que aparentemente para el próximo año el gasto en dicho rubro se reducirá a un equivalente al 3% del PBI.

Por cierto, hay que recalcar que este incumplimiento de compromisos suscritos con sectores sociales claves se da en un contexto en el cual hay un aumento extraordinario y excepcional de los ingresos fiscales, es decir, un momento en el cual el Tesoro Público goza de una holgura pocas veces vista para incrementar el gasto en sectores prioritarios. Si la inversión social en salud y educación no se aumenta precisamente cuando las condiciones macroeconómicas son favorables, será mucho más difícil que se haga cuando la situación no sea tan favorable.

## **Buscando caracterizar la política social del gobierno**

Después de una revisión bastante amplia, a modo de vuelo de pájaro, de las principales áreas de la política social del gobierno se puede atribuir a esta las siguientes características:

- i) La política social no tiene un rol central en la política del gobierno. No tiene prioridad presupuestal, ni concentra iniciativas políticas de primer orden.
- ii) Las iniciativas sociales se mantienen principalmente en el ámbito del poder ejecutivo, en el gobierno central. Ni en el Congreso ni en los gobiernos regionales, aunque sea de forma delegada, hay iniciativas políticas de importancia. La Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza no recibe ninguna atención. Este hecho guarda clara relación con una estrategia política general del gobierno.
- iii) Hay poca estructuración de una política social y de lucha contra la pobreza. La estrategia social consiste, más bien, en varias iniciativas en distintos frentes, sin una coordinación importante. Se entrecruzan el Comité Interministerial de Asuntos Sociales, y el recientemente creado «Comando Conjunto» de Lucha contra la Pobreza no tiene mayor relevancia.
- iv) Los ministerios más propiamente «sociales» (Educación, Salud y Mujer y Desarrollo Social) son los que menos iniciativa política tienen. En estas áreas, en especial en los ámbitos de la salud y los programas sociales, no hay estrategias de mediano plazo sino, solamente, una suma de medidas parciales.
- v) Las principales iniciativas políticas en el área social provienen de otros ministerios o actores: Agua para Todos, en el Ministerio de Vivienda, con Hernán Garrido-Lecca; y Sierra Exportadora, como un organismo especial encabezado por Gastón Benza.
- vi) Claramente, se evidencia la estrategia de otorgar un rol fundamental en las políticas sociales a los empresarios. Tanto la historia empresarial de Garrido-Lecca y de Benza, como el propio diseño de sus programas, que operan fundamentalmente mediante empresas privadas, tienen

este sentido. Hay una evidente desconfianza del gobierno en el aparato estatal, el funcionario público, las ONG,<sup>12</sup> y las diversas organizaciones sociales como posibles actores fundamentales de una política asocial.

## **A modo de recordatorio final**

Habiendo hecho una revisión general de la política social, hay que recordar que, como ha dicho Efraín Gonzales, no hay mejor política social que una buena política de desarrollo. Hasta el momento, el crecimiento económico no ha logrado incorporar a la mayoría de peruanos a un empleo digno y una vida decente. Todavía, las tres cuartas partes de los peruanos se ganan la vida en condiciones inadecuadas, sin seguridad social. La pobreza no se ha reducido en la última década. Un reciente trabajo del gobierno, el Mapa de Pobreza, ha ratificado que la pobreza sigue estando concentrada en la sierra y la selva, y sobre todo en las zonas rurales de esas regiones. La enorme desigualdad, con una minoría privilegiada y un Estado que no tiene recursos para cumplir su función, no puede mantenerse.

En ese sentido, una de las ausencias notorias del primer año de gobierno es la falta de una propuesta de desarrollo que incluya a las mayorías y otorgue un lugar central a los mecanismos para que este desarrollo tenga una ancha base. El objetivo no es que «chorree más», es decir, que el crecimiento económico siga concentrado en pocos mientras la mayoría espera que le caigan algunas gotas de mejora social. Lo que debe buscarse es que el desarrollo sea de todos, también y sobre todo de los campesinos pobres, los pequeños y microempresarios de la ciudad y del campo, y los trabajadores industriales,

---

<sup>12</sup> La ley orientada a incrementar más el control sobre las ONG apunta en este mismo sentido: se les ve más como enemigas políticas que como aliadas en la acción social.

del comercio y los servicios. Todos los peruanos debemos ser actores y beneficiarios de ese desarrollo.

Una propuesta de desarrollo no puede ignorar, sin duda, la necesidad de que también se incrementen las inversiones de gran volumen. Aunque sea poco, estas generan empleo, aportan al fisco, traen divisas y promueven la modernización. Sin embargo, hay que considerar que lo que queremos como sociedad no es maximizar las inversiones sino maximizar el bienestar, y que las mayorías también tienen potencial económico y pueden producir más y mejorar sus negocios e ingresos.

# **Minería y agricultura: entre hijos predilectos y patitos feos**

---

*Carlos Monge*

---

## **Del Alan candidato al Alan presidente hay una enorme distancia**

Nadie puede reclamarle a Alan García que nos haya tomado por sorpresa. Desde que declaró, hace ya varios años, que «en política no hay que ser ingenuos», estábamos avisados sobre el riesgo de creerle, más aún en un contexto electoral y con él de candidato. En las elecciones de 2006, una parte de la población votó por Alan para no elegir a Humala. Otra parte – frente al impreciso radicalismo nacionalista – creyó en sus promesas de cambio responsable. Y también hubo quienes creyeron que el Apra y la derecha política y empresarial – educados a la mala por el casi triunfo de Humala – se pondrían de acuerdo en hacer, al menos, algunos cambios para que esa población que estuvo dispuesta a votar por «un salto al vacío» recuperase algo de la fe perdida en el sistema democrático y en la clase política.

En todos los casos, queda muy clara ahora la enorme distancia entre el Alan candidato y el Alan presidente, entre sus promesas de campaña y su acción de gobierno. Si el Alan candidato buscó ocupar un espacio discursivo de centro izquierda para enfrentar el cambio radical de Humala con su propio

cambio responsable, el Alan presidente es un disciplinado ejecutor del continuismo neoliberal, un magnífico intérprete del guión escrito por la derecha política y el gran capital. Al parecer, pasado el susto del casi triunfo de Humala, en realidad no ha pasado nada. Para la derecha política y empresarial, la agenda sigue siendo maximizar las ganancias en el corto plazo, sin proyectarse ni preocuparse por el mediano plazo, por la posibilidad del resurgimiento de ese malestar que Humala expresó electoralmente a fines de 2006 y que se sustenta en la sensación de exclusión de un crecimiento y un sistema político que funciona para algunos, pero no para la mayoría.

Veamos ahora, para la agricultura y la minería, cuáles fueron esas promesas hoy olvidadas y cuáles las políticas realmente implementadas. Dejemos para el final las perspectivas que se abren para estos sectores y, desde estos sectores, para el país.

### *Las promesas para la agricultura: me ocuparé de los más pobres...*

Del Alan García en campaña recordamos un compromiso central con los más pobres del campo, expresado durante la campaña electoral en respuesta al crecimiento de la candidatura de Ollanta Humala en las zonas rurales y ratificado, después de las elecciones, en el intento de recuperar una relación con esos vastos sectores rurales que habían apostado masivamente por el nacionalismo. Este compromiso se basaba, además, en una evaluación crítica del gobierno de Alejandro Toledo, al que se acusó reiteradamente de haber concentrado su accionar en los agricultores modernos de la costa, orientados a la exportación, abandonando a su suerte a los agricultores de la sierra y selva, más dependientes de la lluvia que del riego y de tecnologías productivas de menor productividad, valga la redundancia, así como más orientados a mercados internos, bastante deprimidos.



Como manifestación de ese compromiso general recordemos la oposición frontal de Alan García durante la campaña a la firma del tratado de libre comercio (TLC) por los impactos negativos que tendría sobre sectores sustantivos de la agricultura peruana; la promesa de relanzar el AgroBanco para fomentar el financiamiento de la agricultura en todas las regiones del país; y el impulso al proyecto Sierra Exportadora para que los productores de la sierra del país tuvieran también salida a los mercados internacionales. El tema de la coca no tuvo un lugar central en la campaña electoral, pero sí ha adquirido gran centralidad como consecuencia de las protestas cocaleras contra la erradicación y los acuerdos a los que estos llegaron con el recientemente destituido ministro de Agricultura, José Salazar.

Lamentablemente, poco queda hoy de esas promesas. Respecto de cuáles son las prioridades en la política agraria, el reemplazo en la cartera de Agricultura del polémico «Chiquitín» Salazar por el banquero y exportador agroindustrial Ismael Benavides es una imagen que habla más que mil palabras. Volveremos sobre esto después.

### *Las promesas para la minería: que paguen de acuerdo a lo que ganan...*

Frente a un Ollanta Humala que tomaba prestado de la izquierda socialista y de las experiencias boliviana y venezolana el planteamiento de una radical nacionalización de la renta de las actividades extractivas, y frente a la abundante evidencia de una población regional harta de la prepotencia de las empresas a las que se ha entregado en concesión la explotación de los recursos naturales, García se sumó a la crítica por las ganancias extraordinarias de estas empresas. Sus planteamientos durante la campaña incluyeron la renegociación de los contratos y el establecimiento de un impuesto a las sobreganancias.

Lamentablemente, y aún más que en el caso de la agricultura, la distancia entre las promesas del Alan candidato y la realidad del Alan gobernante es realmente abrumadora. Y es que el esquema de donaciones voluntarias que el gobierno ha negociado con las empresas es, en realidad, la antítesis de la renegociación de los contratos y el impuesto a las sobreganancias.

*De las bellas promesas a la cruda realidad:  
la acción gubernamental en la agricultura y la minería*

Como se ha señalado antes, al posicionamiento de centro izquierda («el cambio responsable») de la campaña ha seguido una gestión gubernamental claramente de derecha, abiertamente proempresarial. Las políticas sectoriales agrarias y mineras en curso son clara expresión de este giro a la derecha.

### **La agricultura: crecimiento desigual y apoyo a los que les va mejor**

El sector agropecuario — como toda la economía del país — ha crecido. Pero, como lo ha señalado la *Revista Agraria*, este importante crecimiento anual (7,2%, «el más alto desde el año 2000», con crecimiento agrícola y pecuario de 7,6 y 6,6%, respectivamente) se explica fundamentalmente por el crecimiento de los productos de exportación (café, 46%; espárrago, 17%; mango, 36%; uva, 13%; y caña de azúcar, 15%), mientras que los productos que son de sierra, que se destinan al mercado interno y ocupan a más gente y más tierras, caen en 0,2%, la papa, y 4%, el arroz, o crecen solamente en 2,9% (maíz amarillo duro y algodón).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> «Editorial». *Revista Agraria*, n.º 82, febrero de 2007.

Este patrón de crecimiento — bueno para los que ya estaban bien, malo para los que ya estaban mal — expresa la continuidad y profundización de las políticas agrarias que Toledo heredó y mantuvo de Fujimori, antes que su modificación siquiera parcial. ¿Qué quedó, entonces, del compromiso de dar prioridad a los más pobres? ¿A aquellos a los que Toledo (y antes Fujimori) había abandonado para centrar su atención en los productores modernos de la costa? Pues, en realidad, poco, por no decir nada.

El problema es que — en términos generales — no existe una estrategia o una política general que tenga como objetivo atender las necesidades productivas, de transformación y de comercialización, de ese sector rural de sierra y selva, regiones en las que predomina la pequeña agricultura, el riego de secano, la tecnología tradicional y el escaso valor agregado; y en las que se enfrenta, de manera creciente, la competencia de productos alimenticios que invaden el mercado interno con costos más bajos y subsidios. ¿Que habría que hacer en respuesta a esta situación? Por un lado, y dependiendo de los casos, apoyar a estos sectores a mejorar la calidad, proteger la diversidad o incrementar la cantidad de su oferta productiva. Por otro lado, asegurarles más y mejor mercado interno, abaratando sus costos de producción y de transporte, recuperando la capacidad de consumo urbana y protegiéndolos de la competencia desleal.

En ausencia de una estrategia integral como esta, las estrategias, políticas y programas específicos que podrían beneficiar a este sector de los productores agropecuarios operarán en un entorno desfavorable. Este es el caso de Sierra Exportadora. Nace con la pretensión de incorporar 150.000 hectáreas de la sierra del Perú a la exportación, con más de 20 productos (entre ellos, papa, páprika, pimienta piquillo, cebolla y alcachofa), con cadenas productivas que debieran generar unos 300.000 puestos de trabajo directos e indirectos, y con un nivel esperado de alrededor de

1.000 millones de dólares en exportaciones. Pero, en la práctica, Sierra Exportadora tiene un horizonte más bien limitado. De hecho, en la actualidad, solamente el 3% de la tierra agrícola del Perú se orienta a la agroexportación, a lo que habría que añadir la superficie de pastos que sustenta la crianza de camélidos andinos en las zonas altas de la sierra peruana.

En estas circunstancias, lograr las metas que plantea Sierra Exportadora supone, inmediatamente, tres problemas. El primero, qué recursos y qué capacidad de intervención tiene Sierra Exportadora. A la fecha, no muchos. Se creó sin recursos y se quiso poner a Pronamachcs, Marenas y Foncodes a su servicio, pero se trató más de jerga administrativa que de medidas concretas, pues esas instituciones tienen financiamientos y metas ya comprometidos. Se apoya en el AgroBanco, pero este ha iniciado sus actividades recién este año, con recursos mínimos, y cuenta con solamente 100 millones de soles de capital. Se le complementa con normas para exonerar de impuestos a las agroindustrias que se instalen por encima de los 2.500 metros de altitud, pero la mayor parte de la agroindustrias de esas zonas son informales y las formales (las que pagan impuestos y, por lo tanto, se podrían beneficiar de esta medida) requieren también que se atiendan —en esas zonas— dramáticas carencias de servicios básicos, energía e infraestructura vial.

Como resultado, Sierra Exportadora se ha limitado a poner en contacto una limitada oferta productiva de la sierra con la demanda de los exportadores. No hay una evaluación de sus impactos cuantitativos, pero es claro que se limitarán a algunas regiones y a algunos productos que si tienen esa capacidad de engancharse —directamente o como proveedores en el marco de una cadena productiva— con mercados extrarregionales e internacionales. Por esa misma razón, sus impactos sociales y políticos serán igualmente limitados.

Por su parte, el AgroBanco –siguiendo una tendencia histórica que viene desde el Banco Agrario de los años setenta– sigue teniendo cobertura e impactos bastante limitados. Su capital es escaso y su lógica lo lleva a priorizar a aquellos sectores del agro que tengan una mínima rentabilidad y capacidad de pago. Nuevamente, se beneficia a los que ya tienen cierto desarrollo relativo y quedan fuera los que debieran ser los principales beneficiarios de estas políticas públicas.

## **La minería: la capitulación total ante el gran empresariado privado**

En los últimos años, como resultado del crecimiento económico mundial, particularmente de la China y de la India, se ha incrementado la demanda, y con ello los precios, de los hidrocarburos y los minerales. Como consecuencia, la minería es el sector que lidera el crecimiento de las exportaciones y, en general, el crecimiento económico del país.<sup>2</sup> En efecto, el volumen y valor de la producción en los últimos años se han incrementado de manera significativa. De la misma manera, se ha incrementado el número de concesiones entregadas a empresas privadas interesadas en la exploración y eventual explotación de nuevos yacimientos mineros, gasíferos y petrolíferos. Frente a esta situación, países de la región que no privatizaron sus recursos al extremo del Perú están logrando un enorme incremento en sus ingresos fiscales. Y los que sí lo hicieron, como Bolivia, están renegociando radicalmente los contratos con las empresas concesionarias.

En cambio, ¿qué ha pasado en el Perú desde julio de 2006 a la fecha en el terreno de la minería? Pues, contra todo el

---

<sup>2</sup> La información más completa y actual al respecto se puede encontrar en «Vigilancia de las industrias extractivas, 2004-2006». *Reporte Nacional*, n.º 5, Grupo Propuesta Ciudadana-Sistema Vigila Perú, mayo de 2007.

discurso de campaña, no ha habido ninguna renegociación de ningún contrato, ni se ha hablado más sobre el impuesto a las sobreganancias, salvo para denunciarlo como una amenaza a la estabilidad jurídica y a la inversión privada. A cambio, el gobierno ha llegado con las empresas mineras a un acuerdo sobre donaciones voluntarias<sup>3</sup> que —no creemos exagerar— será una muestra más de la enorme capacidad de nuestras élites de rifar nuestros recursos naturales para beneficio de unos cuantos empresarios rapaces. Ya pasó con el salitre, el guano y el caucho; está pasando ahora con nuestros minerales.

De acuerdo con Humberto Campodónico, las utilidades netas de las empresas mineras de las que se posee esta información porque cotizan en bolsa (Cerro Verde, Barrick, Southern, Yanacocha, Shougang, Tintaya, XStrata y Antamina) fueron, en el año 2005, de 2.879 millones de dólares y aumentaron en 58% el año 2006, con lo que llegaron hasta los 4.540 millones de dólares. En consecuencia, entre los años 2005 y 2006, estas empresas han tenido una sobreganancia de 1.661 millones de dólares. Y se le llama sobreganancia porque se debe exclusivamente al alza de los precios internacionales y no a una mayor inversión o mejor gestión por parte de las empresas. Si, como se hace en el Ecuador en la actualidad, el Perú aplicase a esta sobreganancia un impuesto del 50%, habría tenido un ingreso adicional de 831 millones de dólares. En cambio, el gobierno acepta 170 millones de dólares que serán aportados como óbolo voluntario cada año.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Véase el decreto supremo 071-2006-EM, que aprueba el formato del convenio para el aporte económico voluntario, extraordinario y temporal, denominado «Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo», que celebrarán el Estado y las empresas mineras.

<sup>4</sup> CAMPODÓNICO, Humberto. «Óbolo voluntario versus impuesto a la sobreganancia». *La República*, Lima, 9 de mayo de 2007. Disponible en: <<http://www.cristaldemira.com>>.

Por su parte, Propuesta Ciudadana-Vigila Perú ha estimado en 22.000 millones de soles las utilidades de las empresas mineras para el año 2006. Frente a estas utilidades, el aporte u óbolo voluntario sería de apenas 500 millones de soles por año, monto que representa solamente el 3,75% de la utilidad neta de las empresas.<sup>5</sup>

Además, el gobierno ha tomado un conjunto de otras decisiones que buscan facilitar la acción de las empresas mineras, algunas de ellas en perjuicio del derecho de las poblaciones y de las autoridades locales de tener voz en las decisiones que se toman. Una de ellas es la eliminación de las áreas de conservación municipal en el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas. En este caso, se trata de evitar que los gobiernos locales usen la figura de las áreas municipales de conservación para limitar la presencia de actividades de exploración o explotación minera en zonas que las autoridades locales consideran que deben ser protegidas porque son zonas de producción de agua (como es el caso del cerro Quillish, en Cajamarca), de actual o potencial vocación forestal, de protección de laderas, de reproducción de biodiversidad (como las cabeceras de los ríos en la Cordillera del Cóndor), etc. La otra es la modificación del Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera (decreto supremo 014-2007-EM), que reduce plazos y simplifica los procedimientos para al aprobación de los estudios de impacto ambiental que presentan las empresas, limitando las ya pocas posibilidades que la ciudadanía de las zonas afectadas tiene para emitir su opinión sobre aquellos.

---

<sup>5</sup> «Vigilancia de las Industrias Extractivas, 2004-2006». *Reporte Nacional*, n.º 5, Grupo Propuesta Ciudadana-Sistema Vigila Perú, mayo de 2007.

## Perspectivas

Como se puede colegir del análisis de las políticas mineras y agrarias del gobierno de Alan García, hay príncipes engraidos y patitos feos. Los agroexportadores modernos y las grandes empresas mineras están entre los primeros; los productores para el mercado interno y los campesinos pobres, en general, así como los pobladores y autoridades locales de las zonas mineras, están entre los segundos.

¿Qué se viene? Parece que, lamentablemente, más – mucho más – de lo mismo. El reciente reemplazo del ministro Salazar por el ministro Benavides – exitoso banquero y agroexportador – en la cartera de Agricultura parece anunciar que se reforzará la estrategia agraria de apoyar a los que mejor les va. Al respecto, ya circula el chiste: «Benavides es al agro nacional lo que Blatter y la FIFA son al fútbol peruano: nada por encima de 2.500 metros de altitud le interesa».

En el caso de la minería, la reciente mediación del Primer Ministro en el conflicto entre la minera Cerro Verde y las autoridades de Arequipa es también sintomático: para que Cerro Verde no tenga que gastar de su plata para satisfacer la demanda arequipeña de que financie dos obras de agua en la región, la Presidencia del Consejo de Ministros propone que la empresa financie esas obras adelantando el pago de impuestos en la parte que, por canon, le correspondería a los municipios. En otras palabras, Cerro Verde financia la obra ahora, pero las autoridades locales se quedan sin ingresos por canon por un par de décadas. Más claro aún, las propias municipalidades financian la obra; Cerro Verde solo les habilita la liquidez.

Así pues, las perspectivas de políticas sectoriales mineras y agrarias no parecen diferir mucho de lo que ya se hizo en estos primeros meses de gobierno. Por la misma razón, es previsible que se sigan manifestando y agudizando los desencantos que



estas políticas ya generan: malestar entre los trabajadores mineros y las poblaciones rurales de su entorno porque de tanta y tan celebrada bonanza no les llega nada; y malestar entre los campesinos pobres y los productores que se orientan al mercado interno, porque parecen no existir para las autoridades del sector.

En el año 2006, este mismo malestar, producto de una evidente exclusión de los beneficios de un crecimiento poco redistributivo, llevó a la población más rural y más pobre a buscar, en Ollanta Humala, una figura nueva, antisistémica, radical. Y esa figura nueva casi le gana a la coalición de todo, absolutamente todo, el *establishment* económico, político y empresarial del Perú. Ese mismo *establishment* parece no haber aprendido nada. Sus políticas mineras y agrarias lo hacen evidente. Son más de lo mismo y, por lo mismo, están alimentando más de ese mismo malestar. Habrá que ver, en los meses y años venideros, qué nuevas formas sociales y políticas toma.

**Economía peruana:  
la dependencia en los precios de las materias primas  
y la fallida reforma tributaria**

---

*Humberto Campodónico*

---

TODOS LOS DÍAS ESCUCHAMOS DECIR que al país le va muy bien y que un azul intenso es el color de la mayoría de los indicadores macroeconómicos (exportaciones, superávit fiscal, reservas internacionales y tasa de inflación). El indicador más usado es el producto bruto interno (PBI), que viene creciendo desde hacer varios años y que, en el año 2006, creció en 8%, cifra comparable a las de los países del Sudeste Asiático.

Pero una de las cosas que poco se menciona es que este crecimiento es poco sostenible, porque se apoya en el buen desempeño de los mercados internacionales de materias primas. Además, si no hay reforma tributaria y un plan de desarrollo de largo plazo, en el que se incluya una reforma del Estado que priorice la descentralización fiscal y productiva, todo lo que se avance puede revertirse fácilmente. Veamos estos temas más en detalle.

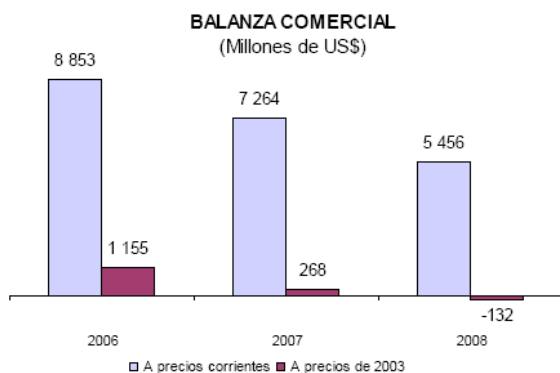
## **1. La dependencia en las materias primas para la sostenibilidad**

El reporte de inflación del Banco Central de Reserva<sup>1</sup> (enero de 2007) simula lo que podría pasar si los precios de los minerales y

---

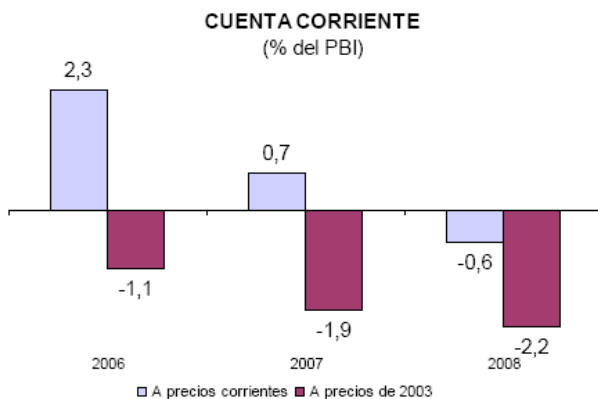
<sup>1</sup> BANCO CENTRAL DE RESERVA. *Reporte de inflación*. Lima: BCR, 2007. Disponible en: <[www.bcrp.gob.pe](http://www.bcrp.gob.pe)>.

de los hidrocarburos fueran los de 2003, es decir, los que habría en el supuesto de que se produzca una caída de 47%. Dice el Banco Central de Reserva que la balanza comercial pasaría de un fuerte superávit con los precios actuales (8.853 millones de dólares en el año 2006) a niveles apenas positivos (268 millones de dólares en el año 2007). En el año 2008, el superávit con los precios actuales sería de 5.456 millones de dólares, pero, con los precios del año 2003, ya no se tendría un superávit sino un déficit de 132 millones de dólares.



Fuente: Banco Central de Reserva. *Reporte de inflación*. Enero de 2007.

Más preocupante es lo que sucedería con la balanza de cuenta corriente que incluye, además de la balanza comercial, la balanza de servicios, la renta de factores (remesa de utilidades de empresas extranjeras y pago de intereses de la deuda externa) y las remesas de los migrantes. En este caso, sí se pasaría directamente del azul al rojo desde el año 2006, en el caso de que el déficit hubiera sido de 1,1% del PBI. En los años 2007 y 2008, el déficit sería 1,9 y 2,2% del PBI, respectivamente (recordemos que cada 1% del PBI equivale a 900 millones de dólares anuales).



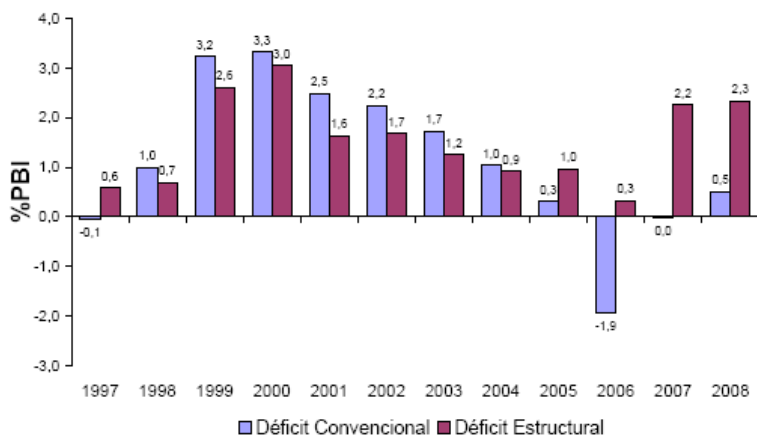
Fuente: Banco Central de Reserva. *Reporte de Inflación*. Enero de 2007.

Así mismo, el Banco Central de Reserva ha calculado qué pasaría con el déficit fiscal del sector público no financiero (SPNF) si los precios de los minerales y del petróleo de la actualidad se comparan con los precios promedio para el período 1987-2006.<sup>2</sup> Al déficit actual se le llama déficit convencional y a aquel que existiría con los cambios en los precios de los minerales, «déficit estructural». En este caso, el déficit fiscal convencional (DFC) fue, en el año 2005, de 0,3% del PBI, pero el déficit fiscal estructural (DFE) fue de 1,0%. En el año 2006 hay un cambio radical: un superávit fiscal convencional de 1,9% del PBI, pero un DFE de 0,3% del PBI. Para los años 2007 y 2008, la situación es grave: el DFE es de 2,2 y 2,3% del PBI, respectivamente, mientras que el DFC, es de 0 y 0,5 %, respectivamente.

<sup>2</sup> El ciclo económico se estima como la diferencia entre el PBI observado y el PBI potencial. El ciclo de los precios de los minerales se estima como la diferencia entre el índice de precios de los productos de exportación minera (basado en la canasta de exportación de 2005) y el promedio de dicho índice en el periodo 1987-2006. El ciclo de los precios de hidrocarburos se estima como la diferencia entre el precio del petróleo West Texas Intermediate observado y el promedio del periodo 1987-2006 (BANCO CENTRAL DE RESERVA. Ob. cit., p. 68).

Lo anterior nos dice que el buen desempeño de la economía se apoya en el ciclo de alto crecimiento de los precios de los minerales. La situación cambiaría, radicalmente, si entramos a un proceso de descenso de los precios de los minerales.

**DÉFICIT CONVENCIONAL Y ESTRUCTURAL DEL SPNF:  
1997-2008**



## 2. La fallida «reforma tributaria»

Un problema central del Estado peruano ha sido su crónico desfinanciamiento, causado por los bajos niveles de los ingresos fiscales. La existencia de este fenómeno significa el debilitamiento y pérdida de la legitimidad del Estado frente a la ciudadanía, que ve cómo este, carente de recursos suficientes, es incapaz de un adecuado funcionamiento y de dar debida atención a las demandas y necesidades de la población.

Sin embargo, hoy la situación es distinta o parece que lo fuera, porque hay ingentes recursos fiscales provenientes, como ya se ha dicho, de la bonanza de los precios internacionales de los minerales. En efecto, actualmente la presión tributaria

llega al 15% del PBI (hace dos años estaba en 13,7%). Pero debe decirse que incluso la actual presión tributaria está por debajo del promedio latinoamericano y de lo que se considera como el mínimo necesario para garantizar un adecuado funcionamiento de una estructura estatal (entre 18 y 20% del PBI).

Por eso, es muy importante la realización de una reforma tributaria que permita ir elevando progresivamente los niveles de la recaudación tributaria para llegar al 18% del PBI, tal como lo ha planteado el Acuerdo Nacional. Esta reforma tributaria debe contemplar el aumento de la recaudación de los impuestos directos (combatiendo la evasión y la elusión tributaria), la inmediata eliminación de las exoneraciones tributarias al sector financiero y la discusión sobre la necesidad de la vigencia o no de las exoneraciones a las regiones amazónicas y al sector agrario. Así mismo, la reforma debe abordar la ampliación de la base tributaria y el combate al contrabando.

### **3. El mantenimiento a las exoneraciones del sector financiero**

A pesar de que el gobierno obtuvo el año pasado las facultades legislativas para realizar una reforma tributaria, los resultados obtenidos hasta la fecha nos demuestran que esta no se ha concluido. Comencemos por las exoneraciones al sector financiero. El gobierno postergó hasta el año 2009 la exoneración al impuesto a la renta (IR) de las ganancias de capital en la Bolsa de Valores. Al mismo tiempo, decidió que se mantuvieran indefinidamente las exoneraciones a los intereses que generan los bonos del mercado nacional y, también, los ahorros.

Sobre este último, hay que destacar que el ministro Carranza planteó que pagarían IR los ahorros superiores a los 7.000 soles (con lo que se afectaba a centenas de miles de ahorristas) en lugar de establecer que dicho impuesto sería pagado por

aquellos que tuvieran depósitos de ahorros superiores a 500.000 soles. De este modo, el anuncio de tan impopular medida fue la excusa perfecta para que el propio ejecutivo desestimara su aplicación. Así mismo, tampoco se ha eliminado la exoneración al pago del impuesto general a las ventas (IGV) en la compra de pólizas de seguro de vida, medida que representaría 250 millones de soles anuales para el fisco.

Por otro lado, la «reforma tributaria» ha reducido la tasa del impuesto transitorio a los activos netos (ITAN), que pagaban las empresas con activos de más de cinco millones de soles, de 0,6 a 0,5%. En el año 2005, el ITAN recaudó 1.080 millones de soles, por lo que el valor de los activos gravados con el 0,6% fue de 180.000 millones de soles ( $0,6\% \times 180.000$  millones nos da 1.080 millones de soles). En el año 2006, el monto del ITAN fue de 1.243 millones de soles, es decir, el valor de los activos gravados fue de 207.000 millones de soles.

Estas cifras muestran que estas empresas son las más grandes del Perú y pertenecen al sector industrial, financiero y de servicios, y también podría incluir al sector minero y petrolero. Dice el Ministerio de Economía y Finanzas que «en el 2005, solo el 0,5% (unas 4.000 empresas) del total de las empresas peruanas pagaron ITAN y, de ellas, solo el 26,4% (el 0,1% de todas las empresas) determinaron un IR inferior al ITAN, siendo susceptibles de pedir la devolución del exceso».

¿Cuántos ejercieron ese derecho a la devolución del exceso? No lo sabemos, pero el ministro de Economía ha dicho que hay «mucha» evasión y elusión tributaria, y que el ITAN permita compensarlas, afirmación que hace pensar que muchos no pidieron la devolución. Bajar del 0,6 al 0,5% equivale, entonces, a 200 millones de soles y significa un «ahorro» para las grandes empresas, pero no lo que se quería: mayores ingresos tributarios. Así mismo, se ha bajado la tasa del impuesto a las transacciones financieras (ITF) de 0,08% a 0,05%; dado que



el ITF recaudó 750 millones de soles en el año 2005, ahora se esperan recaudar unos 250 millones de soles menos.

#### **4. La eliminación de las exoneraciones tributarias a las regiones de la Amazonía**

En lo que concierne a las exoneraciones tributarias a las regiones de la Amazonía, el gobierno ha aplicado otros criterios. A estas regiones (Amazonas, Ucayali, Madre de Dios, Alto Amazonas y Loreto) se les elimina, desde el 1 de abril, la devolución del IGV pagado por la compra de bienes fuera de la región, lo que representa una recaudación de 21 millones de soles (línea 1 del cuadro). Así mismo, se elimina el IGV a las importaciones que hagan estas regiones (línea 2 del cuadro). A cambio, el gobierno depositará sumas de dinero en las cuentas de los gobiernos regionales.

Además, a partir de 2008, se reducirán gradualmente las exoneraciones del IGV y del impuesto selectivo al consumo (ISC) de combustibles (líneas 3 y 4 del cuadro); y, desde enero de 2009, se eliminará la exoneración del pago del IGV (línea 5 del cuadro), también gradualmente. Esta es la exoneración más importante, porque representa 1.461 millones de ingreso potencial, que se haría efectivo después de varios años. Por su parte, el ingreso real, inmediato, ascendería a 401 millones de soles.

<i>Exoneraciones a la Amazonía (en millones de soles y como porcentaje del PBI)</i>					
Exoneraciones	Potencial	Porcentaje del PBI	Real	Porcentaje del PBI	Eliminación
1. Crédito fiscal especial	21	0,01	21	0,01	1 de abril de 2007
2. IGV a importaciones	104	0,03	104	0,03	1 de abril de 2007
3. IGV a combustibles	49	0,02	49	0,02	1 de enero de 2008
4. ISC a combustibles	173	0,06	173	0,06	1 de enero de 2008
5. IGV en la Amazonía	1461	0,49	401	0,14	1 de enero de 2009
6. IGV-Superposiciones	266	0,09	66	0,02	
<b>Total</b>	<b>2074</b>	<b>0,70</b>	<b>815</b>	<b>0,28</b>	

Fuente: Marco Macroeconómico 2007-2009

Hemos afirmado (en diversos artículos disponibles en: <[www.cristaldemira.com](http://www.cristaldemira.com)>) que estas exoneraciones no eran convenientes, pues, por un lado, no han contribuido a reducir la pobreza y, por el otro, han fomentado el contrabando interregional de combustibles. Por tanto, debían eliminarse, previo proceso de diálogo con las fuerzas vivas. Esto se hizo con la región de San Martín y el proceso ha marchado bien (aunque con algunos altibajos). Pero ahora no ha habido diálogo, y eso ha motivado protestas y paros que han llevado a la realización de huelgas a principios de junio.

## 5. El impuesto a las sobreganancias y el «óbolo» minero

Tampoco ha aplicado el gobierno el impuesto a las sobreganancias mineras, que prometiera en la campaña electoral, debido a los excepcionales precios de los minerales. Lo lógico era sentarse a la mesa con las empresas para plantearles cuál sería el impuesto extraordinario que debía recibir el Estado, ya que, según la Constitución, los recursos naturales pertenecen a la nación. Sin embargo, el gobierno no lo hizo, afirmando que eso no se podía hacer porque iría en contra de los contratos-ley.

¿Por qué? Hay ejemplos que nos muestran que sí es posible renegociar los contratos de estabilidad tributaria: de los 240 contratos firmados, solo 180 son contratos originales, pues 60 son renegociaciones que se han hecho por pedido de las empresas (LAP, Telefónica y Procter and Gamble, entre otras). No solo eso: este gobierno renegoció el contrato de Camisea con Pluspetrol. Por eso, en el caso del impuesto a las sobreganancias mineras pudo haber hecho lo mismo: les presentaba su propuesta y, si estas no estaban de acuerdo, entonces se tendría que buscar alguna solución o propuesta alternativa. Lo importante es que se dejaba claramente sentada, ante las empresas mineras y la opinión pública, el punto de vista del Estado sobre las ganancias extraordinarias y la participación que corresponde.

En cambio, el gobierno aceptó que las empresas den un «aporte económico voluntario, extraordinario y temporal», ratificado por el decreto supremo 071-2006-PCM. Así, han acordado aportar el 3,75% de sus utilidades netas de 2006, porcentaje que equivale a 446 millones de soles y aumenta a 500 millones (170 millones de dólares) si se añade a la mediana minería. Pero esos montos están muy lejos de la verdadera situación económica de las empresas. Así, en el año 2005, las

utilidades netas de las principales empresas de la gran minería (véase cuadro) fueron de 2.879 millones de dólares (columna 1) y aumentaron en 58% el año 2006, cuando llegaron hasta 4.540 millones de dólares (columna 2). Esta es la ganancia extraordinaria. Como, según la Constitución, los recursos naturales son de la Nación, es legítimo que el país se beneficie con esa alza de precios.

Según la consultora Gerens, estas utilidades extraordinarias han aumentado la rentabilidad (utilidad entre patrimonio) de las mineras a 53,7% el año 2006. De mantenerse esta rentabilidad, en dos años recuperarían el capital invertido. Esto es lo que ha sucedido ya con Antamina, que en los años 2005 y 2006 ha tenido utilidades netas de 2.490 millones de dólares, habiendo invertido entre los años 1999 y 2003 la suma de 2.300 millones de dólares.

Para calcular el impuesto a las ganancias extraordinarias, algo que Ronald Reagan hizo en los Estados Unidos en la década de 1980, existen varios métodos. Por ejemplo, la diferencia entre las utilidades de 2005 y de 2006 puede considerarse como una ganancia extraordinaria (columna 3), debido a los altos precios. Esta asciende a 1.661 millones de dólares. Si esta se reparte igualitariamente entre la empresa minera y el Estado (50-50), entonces el impuesto extraordinario hubiera recaudado 831 millones de dólares (columna 4), el 1% del PBI. Si se compara esta cifra con la recaudación del óbolo de 170 millones de dólares anuales, se nota claramente que se ha perdido una extraordinaria oportunidad.

## 6. Conclusiones

El crecimiento económico depende, en gran medida, de los buenos precios internacionales de los minerales. Estos, a su vez, dependen de la evolución de la economía mundial,

principalmente de los Estados Unidos y China. Si se desacelera el crecimiento económico en esos países, habrá una reducción de la demanda de materias primas, y eso influirá directamente sobre los precios de los minerales. Esto significará menores ingresos por exportaciones y, por tanto, una menor recaudación fiscal.

Esto es lo que se refleja directamente en los análisis de impacto en la balanza comercial y en la balanza de cuenta corriente que ha realizado el Banco Central de Reserva bajo el supuesto de una disminución de los términos del intercambio que resaltamos en este artículo. Eso mismo sucedería con el déficit fiscal, que aumentaría por los mismos motivos ya señalados.

Este excepcional momento de la recaudación fiscal proporcionaba el clima propicio para llevar adelante una verdadera «reforma tributaria», tarea indispensable para dotar al Estado de los recursos que permitan invertir en educación, salud e infraestructura; y lograr, de ese modo, una efectiva reducción de la pobreza y de la desigualdad en la distribución del ingreso (un claro indicador del avance en el logro de la equidad, indispensable en un país tan fracturado socialmente como el Perú).

Sin embargo, hemos visto que no se llevó a cabo la reforma tributaria, y se han mantenido las exoneraciones al sector financiero y a los sectores económicos con mayores ingresos, mientras que se procede a la eliminación de las exoneraciones a la Amazonía, en un clima de falta de diálogo que afecta directamente a la población de esas regiones. Por último, tampoco se ha aplicado el impuesto a las sobreganancias mineras, que, por el carácter cíclico de la economía mundial, tienen un carácter transitorio. Este era el momento para su aplicación, ya que esta hubiese permitido captar recursos que se pueden usar en el momento de baja de la economía mundial, tendencia que se aproxima como ya lo anuncian diversas variables económicas.

**Blindar la economía de la política:  
a un año de la aprobación del tratado de libre  
comercio Perú-Estados Unidos**

*Alejandra Alayza*

*A la flaca Bertha,  
maestra y compañera.*

MADRUGADA DEL 27 DE JUNIO DE 2006, luego de una larga jornada de debate sobre temas que llevaron a una rápida aprobación de las compensaciones agrarias, en sesiones en las que solamente se cumplía con el quórum requerido, se abrió paso, en el Congreso de la República, el proceso de aprobación del tratado de libre comercio (TLC)<sup>1</sup> entre el Perú y los Estados Unidos. Entre gallos y media noche se aprobaba la resolución legislativa 28766, que, con artículo único, aprobaba la entrada en vigencia del TLC. El Perú cumplía con su parte en una jornada de discusión que empezó a las 9 de la noche y para la que originalmente se preveían dos horas de debate, aunque finalizó alrededor de las dos de la madrugada. La apurada votación de espaldas, mientras que el país dormía, quedó marcada por las expresiones de protestas de los parlamentarios recién elegidos del Partido Nacionalista Peruano, quienes irrumpieron en el hemiciclo.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> El nombre final con el que se aprobó el TLC es Acuerdo de Promoción Comercial (APC). Los informes brindados por el ex ministro Alfredo Ferrero ante el Congreso de la República explicaban que este cambio había sido propuesto por los Estados Unidos para evitar el horrible nombre de AFTA (Tratado de Libre Comercio Andino-Estadounidense, en sus siglas en inglés). Sin embargo, no queda claro cual es el sentido de fondo de este cambio de nombre. En el presente artículo se utilizarán las siglas más generalizadas de TLC.

<sup>2</sup> Véase el reportaje del programa periodístico «La ventana indiscreta». Disponible en: <<http://www.youtube.com/watch?v=lhNAWe32-Ys>>.

Se cerraba así el proceso de negociación y aprobación de este tratado en el Perú. Este proceso se había caracterizado por un complejo nivel de discusión altamente técnica que dejaba por fuera a más de un interesado. Una opinión pública mayoritariamente desinformada de los efectos positivos y negativos reales del tratado recibía con ilusión la importante campaña publicitaria desplegada por el gobierno, con la fe puesta en el eslogan promovido: «A más mercados, más empleos». Como mostraba la publicidad televisiva, un Perú lleno de bolitas rojas productoras se relacionaba de manera cada vez más acelerada con muchas más bolitas rojas de consumidores en el mercado norteamericano. Con el TLC, nos dijeron, todos seríamos exportadores, todos entraríamos a los Estados Unidos. El presidente Toledo se había jugado todo por el TLC, con frases poco gratas como aquella en la que llegó a decir que renunciaría a su propio nombre si no firmaba el TLC. El conocido «sí o sí» de Toledo constituyó el gesto que marcó la posición negociadora del gobierno peruano.

## 1. Algunos antecedentes

### *Preparando el terreno: fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y salida del Grupo de los 21 (G-21)*

El entusiasmo de Toledo y sus funcionarios de gobierno por lograr un TLC con los Estados Unidos se había manifestado mucho antes, cuando se preparaba el terreno para el inicio de las negociaciones bilaterales. Hagamos un poco de memoria. El estancamiento de las negociaciones del ALCA y el entrapamiento en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC) de las negociaciones multilaterales estuvieron marcados por el liderazgo de algunos países en vía de desarrollo, organizados



en el G-21.<sup>3</sup> Estos coincidían en defender posiciones que exigían eliminar de la agenda de la negociación los llamados temas de Singapur (propiedad intelectual, servicios e inversiones, entre otros), así como incluir otros temas centrales como el principio reconocido por la OMC del trato especial y diferenciado (TED), la eliminación de los subsidios agrícolas y otras medidas proteccionistas de los países desarrollados. Estas posiciones sostenidas en el escenario multilateral tuvieron su correlato en el ámbito de las negociaciones del ALCA, hecho que dificultó el posicionamiento de la agenda de libre comercio de los Estados Unidos en el continente.

La participación del Perú, junto con otros países andinos en el G-21, no era vista con buenos ojos por la administración norteamericana, ni tampoco por los funcionarios de comercio del Perú, interesados en promover una vía bilateral para negociar un acuerdo de liberalización comercial<sup>4</sup> que siguiera el modelo chileno de apertura de mercados. Ante esta situación, la administración norteamericana puso como una de las condiciones para iniciar la negociación de TLC con los países andinos el que estos se retiraran formalmente del G- 21. En el caso del Perú, estas gestiones estuvieron a cargo del ex ministro de Comercio Exterior y primer vicepresidente de la República del Perú, Raúl Diez Canseco, quien anunció públicamente este retiro el 3 de octubre de 2003. En este contexto, trascendió que la decisión del retiro del G-21 quebraba una visión estratégica que había

---

<sup>3</sup> El denominado G-21, cuyos miembros fueron 23 en su momento de mayor representatividad, fue impulsado por Brasil, India y China. Participaron, también, países que tienen estrechas relaciones comerciales con los Estados Unidos como México, Chile y Sudáfrica; el Perú, junto con la Comunidad Andina; el Mercosur, sin Uruguay; Cuba y varios países centroamericanos; así como Turquía, Egipto y Pakistán, entre otros.

<sup>4</sup> Hasta donde tenemos entendido, esta estrategia había sido impulsada por un sector de la cancillería peruana en el marco de una estrategia geopolítica para la construcción de alianzas y el posicionamiento internacional político, económico y comercial del Perú.

ido construyendo el Ministerio de Relaciones Exteriores, y eso constituyó un fuerte golpe al rol que jugaba la Cancillería en la conducción de la política exterior.

Saneadas las relaciones con los Estados Unidos, el anuncio del inicio de las negociaciones del TLC con Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia en noviembre de 2003 fue hecho por el ex representante comercial de los Estados Unidos, embajador Robert Zoellick. Las limitaciones que en las negociaciones hemisféricas había encontrado el ALCA buscaban ser superadas en la vía bilateral. El TLC se convertía, así, en una oportunidad para desarrollar medidas que no lograban consenso en el ámbito multilateral, ni regional. En este contexto, la decisión del gobierno de Alejandro Toledo de salir del G-21 e iniciar el proceso de negociación bilateral de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos constituyó un serio debilitamiento de las perspectivas de nuestro país de integrarse en el comercio internacional y favoreció una alianza sur-sur que permitiera una mejor posición negociadora con el país del norte.

### ***Ley de Promoción de Preferencias Arancelarias y Erradicación de la Droga (ATPDEA, por sus siglas en inglés): ¿espada de Damocles?***

Desde 1991, las relaciones comerciales de los países andinos y los Estados Unidos se habían ido estrechando por el incremento de las exportaciones andinas a este país, gracias a la Ley de Promoción Comercial y Erradicación de la Droga (ATPA).<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> El antecedente del ATPDEA fue la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA, por sus siglas en inglés), aprobada por el Congreso norteamericano en 1991. Esta tuvo una vigencia de diez años. La ley fue aprobada con el fin de promover el desarrollo interno y fortalecer las instituciones democráticas andinas ante el reconocimiento de que el desarrollo económico regional requería alternativas a las actividades del comercio ilegal de drogas en los países mencionados. El ATPA expiró en 2001 y se reemplazó por el ATPDEA que, a la par de aumentar las preferencias de acceso al mercado para los países

Mediante dicha legislación, los países andinos recibían un trato preferente que permitía el acceso sin aranceles de una importante partida de productos a cambio de cumplir con una serie de compromisos en el marco de la lucha antinarcóticos y materia de seguridad regional. La renovación de esta ley, que dio nacimiento al ATPDEA, tenía como último plazo de vigencia diciembre del 2006, lo que constituía un tema de preocupación razonable para los exportadores peruanos beneficiados por esta ley.

Importaciones de EEUU provenientes de Perú (millones US\$ CIF)						
RÉGIMEN	AGRARIAS*			TEXTILES**		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
ATPA-ATPDEA	209.6	273	314.2	469.2	690.7	821.2
SGP	33.7	34.8	65.2	0.3	0.7	0.7
Ningún programa	79.4	97.9	113.8	66.1	30.9	33.1
TOTAL	322.6	405.7	493.3	535.6	722.3	855.1

\* Fuente: ELABORACIÓN: CEPES-CONVEAGROFUENTE: United States International Trade Commission ([http://www.dataweb.usitc.gov/scripts/user\\_set.asp](http://www.dataweb.usitc.gov/scripts/user_set.asp))

\*\* Fuente: ELABORACIÓN: CEPES-CONVEAGROFUENTE: United States International Trade Commission ([http://www.dataweb.usitc.gov/scripts/user\\_set.asp](http://www.dataweb.usitc.gov/scripts/user_set.asp))

El acceso a los beneficios del ATPDEA depende del cumplimiento de una serie de criterios políticos y económicos. Algunos de ellos son que el país beneficiado no tenga régimen comunista; que no haya nacionalizado o expropiado bienes de inversionista o ciudadanos de los Estados Unidos; que respete los derechos de propiedad intelectual; que sea parte, por lo menos, de un acuerdo que considere la extradición de ciudadanos estadounidenses; que tenga certificado un plan antinarcóticos; que sea parte de convenios contra la corrupción; y que apoye a los Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo internacional, entre otros. Anualmente los países son evaluados para verificar que mantienen su condición de elegibilidad.

beneficiarios, reforzó y estipuló nuevos criterios de elegibilidad que se revisan anualmente. Venezuela no fue parte del ATPA, pues en aquel momento no se consideraba un importante productor de drogas.

Se trata, como vemos, de una ley que otorga beneficios de apertura comercial a cambio de importantes compromisos políticos y de seguridad. El vencimiento del ATPDEA en diciembre de 2006 constituyó la gran amenaza y supuesta razón de apuro para las negociaciones del TLC. De hecho, en diversas ocasiones, empresarios nacionales, así como representantes del gobierno, plantearon públicamente que no era interés del Perú ampliar el ATPDEA sino obtener el TLC. De esta manera se buscaba posicionar en la opinión pública la idea que el TLC constituía una oportunidad comercial para nuestro país en el largo plazo y daba estabilidad a las relaciones comerciales y a los inversionistas. La idea así planteada se sustentaba en el hecho de que no se podía dejar que los flujos comerciales dependieran de una medida otorgada unilateralmente por los Estados Unidos como el ATPDEA.

Lamentablemente, el análisis del comportamiento de las exportaciones en el marco del ATPDEA nos muestra que este beneficio comercial no solo había sido subutilizado por los productores nacionales, sino que el criterio de favorecer el acceso a los productores nacionales al mercado norteamericano para crear mejores oportunidades para los productores cocaleros y, de este modo, reconvertir sus actividades económicas tampoco se había cumplido. Si bien el ATPDEA ha constituido un importante mecanismo que ha favorecido a los exportadores peruanos, lejos está de satisfacer su objetivo en materia de lucha antinarcóticos. Más del 90% del impacto directo del incremento de las exportaciones agrarias bajo la ATPDEA se ha concentrado en Lima, en las regiones de la costa norte (Ancash, La Libertad, Lambayeque y Piura) y en algunas de la costa sur (Ica y Arequipa). Las zonas cocaleras han sido zonas en las que, si bien se ha cumplido con las obligaciones del ATPDEA, no se han sentido los beneficios de esta ley.

Al analizar la composición de nuestras exportaciones a los Estados Unidos encontramos que el grueso está constituido por materias primas, es decir, de exportaciones tradicionales, cuya prosperidad depende mínimamente de acuerdos como el ATPDEA. Así, tenemos que, de los 5.200 millones de dólares exportados a los Estados Unidos durante el año 2005, 3.400 correspondieron a exportaciones tradicionales como oro (1.564 millones de dólares exportados), cobre (714) o plata (164). Los productos no tradicionales, tales como los textiles, los productos vegetales y las frutas tienen una importancia muy significativa, pero inferior a la de los tradicionales. En la composición de nuestro comercio con los Estados Unidos, las exportaciones tradicionales contribuyen con el 66%, en tanto que las exportaciones no tradicionales, pese a la vigencia del ATPDEA, solo lo hacen con el 34%.

En este contexto, en el año 2004 se iniciaron las negociaciones para un TLC con los Estados Unidos. La sensibilidad de los temas incluidos en este acuerdo debilitó las posiciones andinas e hizo que Ecuador y Bolivia se retiren del proceso y que Colombia y Perú opten por modelos de negociación bilateral. Para estos países y, en este marco, para la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el contexto de las negociaciones comerciales tendientes al TLC con los Estados Unidos constituye un serio problema en materia de integración andina y en relación con la redefinición de los criterios orientadores de nuestro modelo de desarrollo.

## **2. Sensibilidades en el TLC: temas conocidos y por conocer**

A diferencia de los acuerdos comerciales convencionales, el proceso de apertura comercial con los Estados Unidos incluye

dos criterios que marcan transversalmente al Estado y a las obligaciones que para con este se desprenden. En primer lugar, se trata de un acuerdo comercial que incluye una vasta agenda de temas, constituida tanto por los clásicos temas comerciales (agricultura, textiles, fitosanitarios, etc.) como por aquellos que, como hemos dicho, no logran acuerdo en la OMC (inversiones, servicios y propiedad intelectual, entre otros). La sensibilidad del acuerdo para con nuestro país no pasa solamente por la importante agenda de temas incluida sino, también, por el alcance de los compromisos propios de un acuerdo de liberalización comercial. Así, se trata no de una negociación en la que cada parte hace un listado de los productos que quiere liberalizar sino de una en la que se incluye la liberalización de todos los bienes y servicios de los distintos sectores, y en la que solo se establece como excepción aquellos que se identifiquen con anticipación y respecto de los cuales se plantee una condición de reserva o un régimen especial. Este formato de liberalización generalizada entre países con inmensas asimetrías en los niveles de desarrollo, más aún cuando el país más desarrollado no se compromete a una liberalización amplia como la que exige, constituye un tema de alta preocupación.

Diversos son los temas acerca de los cuales se generaron debates y espacios de confrontación de ideas y opiniones alrededor del proceso de negociación comercial. Desde el año 2004, en que se iniciaron las negociaciones, se organizaron frentes a favor y en contra del acuerdo. La preocupación por los temas sensibles fue presentada principalmente por los productores agrarios organizados en la Convención Nacional Agraria (Conveagro), las organizaciones vinculadas a la salud como el Foro Salud y otras organizaciones que participaron de la campaña «TLC: ¡Así No!». Esta iniciativa llegó a reunir las firmas necesarias para solicitar al congreso que someta a referéndum la aprobación del TLC. Por el lado de los promotores del TLC,

se encontraban los más importantes sectores empresariales, quienes participaban del Consejo Empresarial de Negociaciones Empresariales (Ceni). En esta plataforma participaban en estrecha coordinación con el equipo negociador la Confederación Nacional de Instituciones Privadas (Confiep), la Cámara de Comercio de Lima, la Sociedad Nacional de Industrias y la Asociación de Exportadores (Adex), entre otros.<sup>6</sup>

Es importante anotar que, en el ejecutivo, también se hicieron evidentes las diferencias. Si bien el proceso de negociación estaba siendo conducido con especial entusiasmo por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur) y los Ministerios de Economía y Finanzas, y de la Producción, participaban también, en el proceso, los Ministerios de Salud y de Agricultura, sectores que debían manejar los ámbitos más sensibles y que resultaban más incómodos para la definición de posiciones. El Instituto de Defensa de la Competencia y Propiedad intelectual (Indecopi) constituyó otra entidad estatal que mostró preocupación por los riesgos que implicaban las condiciones propuestas por los Estados Unidos. En este sentido, la negociación del TLC no fue tan solo una negociación «hacia fuera» con los Estados Unidos sino, también, una «hacia adentro» entre las instancias públicas.

Entre los temas sensibles más visibilizados destacaron el impacto de los aspectos vinculados con la propiedad intelectual en el acceso a los medicamentos, así como el de la apertura comercial en los productores agrarios nacionales. Estos temas se desarrollarán más adelante; sin embargo, nos interesa relevar aquellos otros temas de preocupación que merecen ser atendidos brevemente.

---

<sup>6</sup> Se debe anotar que la Conveagro participó también del Ceni.

### 3.1. Asimetrías: trato nacional y nación más favorecida

Los acuerdos de liberalización comercial impulsan la aplicación generalizada de dos principios: el de trato nacional y el de nación más favorecida. Estos principios, propios de procesos que buscan reforzar relaciones estratégicas entre países, constituyen un elemento altamente sensible para la relación de apertura comercial entre economías y niveles de desarrollo dispares.

ASIMETRÍAS PERÚ - EE.UU.			
Indicadores del año 2003	Perú	EEUU	Relacion EE.UU. - Perú
Poblacion - Millones de Habitantes	28	293	11 veces
PBI Per Capita - US \$ Dólares	2,140	37,870	17.7 veces
Exportaciones - US \$ Billones	9	715	80 veces
Importaciones - US \$ Billones	8	1,260	153 veces
Inversión Invest. y Desarrollo por Habit. (2002)	2.17	989	455 veces
Presupuesto Público - US \$ Billones	17	2,156	126 veces

Fuente: CIA World Fact Book.

La aplicación del principio de trato nacional con los Estados Unidos supone que, con excepción de aquellas normas y políticas existentes (a través de las medidas disconformes), así como de los sectores priorizados (a través de las reservas), el resto de sectores deberán tener un trato equivalente para nacionales y norteamericanos. De este modo, se limita la posibilidad de desarrollar instrumentos de promoción de sectores estratégicos nacionales, medida que constituye hoy una importante demanda nacional.

En este marco, el TLC «congela» el seriamente cuestionado modelo de desarrollo actualmente vigente. Al establecer restricciones para hacer los cambios necesarios y desarrollar nuevas políticas, restringe la capacidad de los siguientes gobiernos para desarrollar con autonomía planes de gobierno y tomar decisiones en materia de política económica y tributaria,



política de regalías y de precios, y política medioambiental. De este modo, el mencionado tratado constituye una limitación para el desarrollo de las políticas de promoción necesarias para superar las asimetrías y rezagos entre los niveles de desarrollo de nuestros países.

Por su parte, la importante preocupación que han presentado los productores nacionales por la aplicación del principio de nación más favorecida se sustenta en que el acuerdo obtenido con los Estados Unidos constituirá el piso de cualquier negociación futura, sea esta con la Unión Europea, China u otro país, así como la base de exigibilidad para otros países con los que ya tengamos acuerdos en marcha como el que constituye, por ejemplo, el Mercado Común del Sur (Mercosur). Esta es una seria preocupación de los productores agrarios, ya que las cuotas (montos y volúmenes) de productos sensibles ofrecidos por el Perú a los Estados Unidos podrían ser demandados por países del Mercosur, con lo que la «suma de cuotas» Estados Unidos más Mercosur terminaría copando el mercado y sacando de competencia a los productores nacionales.

El hecho de que los beneficios surgidos de otros acuerdos comerciales que el Perú suscriba con otras regiones o países puedan ser solicitados por los Estados Unidos impacta de manera muy significativa el proceso de integración regional sudamericano, ya que nuestro país se ve impedido de desarrollar instrumentos de integración (como el arancel común y preferente que existe en el caso de la Comunidad Andina de Naciones) que le permitan, por ejemplo, formar un bloque estratégico subregional. Dado que cualquier beneficio comercial también tendría que ser otorgados a los Estados Unidos, la cláusula de nación más favorecida infiltra el proceso de integración sudamericana y restringe la viabilidad de ese proyecto.

Esta situación se hace evidente dado que el TLC no incluye los criterios amplios de trato especial y diferenciado que reconoce la

OMC y que buscan promover el desarrollo de los países en vías de desarrollo y facilitar que estos se beneficien de las ventajas del comercio. La inclusión de este principio permite amortiguar las asimetrías entre los países y generar condiciones para un adecuado aprovechamiento de los acuerdos, ya que hace posible dinamizar la relación económica y comercial entre los países, desarrollando mecanismos óptimos según las características y necesidades de cada una de las partes. La aplicación de los principios de trato nacional y nación más favorecida sin el reconocimiento del trato especial y diferenciado constituye una seria desventaja cuando el trato supuestamente «igualitario» genera criterios de competencia desleal entre las partes.

### *3.2. Asimetría jurídica*

A través de los acuerdos bilaterales con países más pequeños, los Estados Unidos están «metiendo por la ventana» reformas y derechos comerciales que les permitirán mantener su hegemonía en la economía mundial. Así, el rango de tratado que nuestros países le dan al acuerdo garantiza, a largo plazo, el cumplimiento, desarrollo y puesta en práctica de reglas comerciales que les aseguran a los inversionistas importantes derechos, incluso por encima del derecho de las personas y de los pueblos al desarrollo y la libre determinación (soberanía jurídica).

Se cuestionan, así, principios centrales del Estado moderno, que le dan centralidad en el ordenamiento jurídico a la persona y a la garantía de sus derechos fundamentales. Estas nuevas reglas ponen por encima los derechos comerciales y promueven la generalización de reglas comerciales inequitativas entre los países, limitando el rol promotor de los Estados y su capacidad de aplicar importantes mecanismos para el desarrollo de las naciones.

Algunas de las diferencias principales de esta asimetría se sustentan en que, mientras esta negociación tiene rango de

tratado para el Perú, se trata de un acuerdo para los Estados Unidos. Esta diferencia no es poco significativa, ya que supone distintos niveles de obligación frente al TLC. Los compromisos que el Perú asuma deberán orientar la normatividad y políticas nacionales, mientras que, para los Estados Unidos, el TLC se trata de un convenio de menor fuerza y más débil alcance vinculante, ya que no se encuentran por encima de su normatividad nacional.

Se debe mencionar, además, que el ámbito de aplicación también es distinto entre las partes. Mientras que el Perú compromete su territorio nacional (suelo, subsuelo, dominio marítimo y espacio aéreo), los Estados Unidos solo hacen lo propio con el territorio aduanero de los 50 estados, el distrito de Columbia, Puerto Rico y las zonas de comercio extranjeras ubicadas en sus territorios y los de Puerto Rico. A diferencia de la que ha incluido el Perú, la definición de territorio que han incluido los Estados Unidos excluye el espacio aéreo y el mar territorial.

Además, la condición de ley que otorga a los tratados la Constitución peruana compromete su aplicación en todo el territorio nacional. En otras palabras, los compromisos que nuestro país adquiera en el marco del TLC delimitarán el ámbito de desarrollo de la normatividad, las políticas públicas y otras medidas diversas que pudiera aplicar cualquiera de los niveles de gobierno en el país. En este sentido, ninguna de las medidas aplicadas (ya sea por el gobierno nacional, los gobiernos regionales o los gobiernos municipales) podrá contravenir los acuerdos del TLC. De este modo, el TLC será un nuevo pacto, una delimitación del marco en el que nuestro país desarrolle sus leyes y políticas públicas en todos los niveles de gobierno. Las limitaciones que el TLC pone al desarrollo de los instrumentos normativos y de la política interna crea, como hemos dicho, limitaciones a la soberanía jurídica y restringe la autonomía de los propios gobiernos regionales y locales.

La estructura federal de los Estados Unidos hace que los compromisos que asume este país en acuerdos bilaterales de comercio como el TLC comprometa, en primer lugar, el ámbito del Estado central y, en segundo lugar, a los estados federales, solo en la medida en que los propios Estados asuman expresamente su adhesión al TLC. Así, mientras que el Perú ha comprometido su gobierno central, sus 25 regiones y sus casi 1.800 municipios, en los Estados Unidos, al cierre de las negociaciones del TLC con el Perú, solo lo han hecho menos de diez estados.

### ***3.3. Solución de controversias Estado-Estado***

A través del mecanismo de solución de controversias del TLC, los países (el Perú y los Estados Unidos) pueden demandar a la otra parte por incumplimiento de lo convenido en el TLC. Así, cualquier medida adoptada por el Estado peruano<sup>7</sup> podría ser demandada ante el mecanismo de solución de controversias del acuerdo. Si bien no es nuevo el compromiso del Estado peruano de derivar a arbitrajes internacionales las disputas ocurridas en el marco de tratados y acuerdos, en el caso del TLC existen algunas novedades. En primer lugar, no se requiere agotar la vía interna en el sistema nacional de justicia (como sucede en los casos del sistema interamericano y universal de derechos humanos) y, en segundo lugar, el carácter ampliamente inclusivo del acuerdo —por amplitud de temas que abarca— hace que se amplíen los criterios para poder presentar demandas ante el mecanismo de solución de controversias del acuerdo.

---

<sup>7</sup> Según el artículo 1.3 del tratado, referido a las definiciones de aplicación general, se entiende por medida «cualquier ley, reglamento, procedimiento, requisito o práctica».

### 3.4. Capítulo de inversiones

El capítulo del TLC referido a las inversiones es uno de los capítulos más importantes y, seguramente, el de mayor interés para los Estados Unidos. En este se establecen nuevas y más amplias definiciones de inversiones e inversionistas,<sup>8</sup> cuyo objetivo es establecer reglas para los inversionistas extranjeros que les brinden la estabilidad y protección necesarias para atraer capitales. Sin embargo, esta ampliación de derechos constituye un tema de seria preocupación nacional e internacional, ya que esta ampliación de definición y prohibición de mecanismos reguladores de las inversiones constituyen una seria limitación al uso de políticas — que han sido y son utilizadas por los países desarrollados — para vincular las inversiones con el desarrollo.

La nueva definición de inversiones que promueve el acuerdo establece que estas son tanto aquellas efectivamente realizadas (concepción tradicional) como aquellas por realizar. En palabras del tratado, «inversión significa todo activo de propiedad de un inversionista o controlado por el mismo, *directa o indirectamente*, que tenga las características de una inversión, incluyendo características tales como el compromiso de capitales u otros recursos, la expectativa de obtener ganancias o utilidades, o la asunción de riesgo»<sup>9</sup>. Esta definición amplia de inversiones incluye los bonos, los préstamos, los contratos, las licencias, las autorizaciones, etc. Es claro que, si un préstamo es considerado una inversión, instrumentos de deuda como los bonos y las obligaciones, entre otros,

---

<sup>8</sup> El concepto de inversionista usado en el TLC, al igual que el concepto de inversión, es bastante amplio e incluye, según el artículo 10.28 del tratado, referido a las definiciones, «[...] una empresa del Estado, o un nacional o empresa de la Parte, que intenta realizar, a través de acciones concretas, está realizando o ha realizado una inversión en el territorio de [la] otra Parte; considerando, sin embargo, que una persona natural que tiene doble nacionalidad se considerará exclusivamente un nacional del Estado de su nacionalidad dominante y efectiva».

<sup>9</sup> Tratado de Libre Comercio Perú – Estados Unidos. Capítulo de Inversiones. Artículo 10.

también lo son. Así, el hecho de incluir la categoría «deuda» en esta definición se relaciona con la intención de otorgar a los inversionistas privados más poder de coerción para presionar a los Estados por incumplimientos de pago.

Como hemos mencionado antes, el capítulo de inversiones del TLC incluye cláusulas restrictivas para los Estados y su capacidad de aplicar requisitos de desempeño a los inversionistas como una fórmula para vincular la inversión con el desarrollo local. Las limitaciones incluidas en el capítulo referido a las inversiones sobre requisitos de desempeño incluyen impedimentos para que el Estado peruano exija comprar a los proveedores nacionales algunos de los insumos, transferir una tecnología particular y alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional, entre otros.

Otro aspecto preocupante del TLC está referido al concepto de 'expropiación'. Las provisiones del tratado sobre la expropiación están entre las más radicales: el concepto se ha sido expandido enormemente. Tradicionalmente, el término «expropiar» se referido a la acción de nacionalizar una inversión, es decir, al caso en el cual un Estado se apropia del uso, título o beneficio de la propiedad (una fábrica, una mina, un banco, etc.) de un inversionista, con el pago de una compensación al propietario. Sin embargo, el significado de «expropiación» ha sido expandido enormemente en los TLC con la introducción del concepto de 'expropiación indirecta', que alude a las medidas que, por ejemplo, pueden afectar las expectativas de ganancia futura de una empresa. En otras palabras, si un gobierno regula la actividad de una empresa, de forma tal que su expectativa de ganancia se afecte, bien porque la empresa se vea obligada a asumir un mayor gasto o bien porque su acceso a los mercados se vea limitado, la empresa puede reclamar una indemnización de parte del gobierno.

Esta interpretación le da, a las inversiones y ganancias potenciales, la misma categoría que a las inversiones efectivas. En

los TLC, la inversión está definida como «todo activo o recurso tangible o intangible comprometido en un proyecto, como la expectativa de ganancia y la asunción de riesgo económico».<sup>10</sup> En la práctica, esta cláusula incluye medidas gubernamentales que — sin afectar o hacerse de la propiedad — afectan ganancias y expectativas razonables de ganancias de una empresa extranjera, es decir, decisiones de gobierno o iniciativas legislativas como los cambios tributarios, la revisión de contratos lesivos, la revisión de privilegios tributarios obtenidos, el establecimiento de normas de protección medioambiental, etc.

Esta situación se hace más preocupante cuando las definiciones de inversión e inversionista se amplían de manera significativa, ya que se consideran inversionistas a aquellas personas que intenta realizar una inversión, pero que no lo han hecho todavía. Algunas otras características preocupantes de este mecanismo de solución de controversias inversionista-Estado es que estos casos son evaluados por tribunales especiales, fuera del país receptor de la inversión, bajo un régimen de audiencias que son usualmente secretas y sin la obligación de permitir la participación de los ciudadanos particulares o las organizaciones de la sociedad civil que se vean afectadas por sus actividades.

El capítulo de inversiones incluye, además, el mecanismo de solución de controversias inversionista-Estado. Esta nueva fórmula resulta particularmente novedosa y permite que los inversionistas extranjeros (en este caso los estadounidenses) demanden directamente al Estado peruano. La novedad de este procedimiento se sustenta en que las demandas se podrían dar sin que los demandantes (inversionistas) hubiesen agotado la vía interna de la justicia nacional o solicitado consentimiento del Estado peruano como en el caso de controversias llevadas ante el fuero del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias

---

<sup>10</sup> Ibid.

(Ciadi) para ser sometidas a arbitraje. Actualmente, hay 28.000 millones de dólares en litigios de este tipo en el mundo.

Estas son las condiciones con las que el gobierno peruano cerró las negociaciones y aprobó el TLC. Sin embargo, como se verá más adelante, el proceso de revisión del acuerdo promovido en el Congreso de los Estados Unidos por los demócratas concluyó que debían hacerse modificaciones tendentes a señalar explícitamente que los inversionistas extranjeros en los Estados Unidos no tendrían mayores derechos sustantivos con respecto a sus protecciones de inversión que los inversionistas estadounidenses en los Estados Unidos. Al parecer, y aunque parecen ser particularmente significativas, estas modificaciones solo se harían dentro del preámbulo del capítulo.

El interés de los Estados Unidos es aplicar este principio de manera unilateral, de modo que los inversionistas peruanos no tengan derechos adicionales a los inversionistas de los Estados Unidos en territorio norteamericano. Sin embargo, exigirían que los inversionistas norteamericanos mantengan los derechos preferentes que otorga, a los inversionistas extranjeros, el TLC. Frente a esta posición, se requiere que el gobierno peruano defienda el principio de reciprocidad con el que se negoció el acuerdo.

### ***3.5. Agricultura***

El impacto del capítulo agrícola del TLC constituyó el tema de mayor preocupación y debate. Desde la Conveagro, los distintos gremios de productores nacionales organizaron sus posiciones y lograron un interesante posicionamiento en las diferentes instancias. La complejidad, heterogeneidad y sensibilidad del sector agrario constituyeron el centro de atención del debate y movilización en relación con TLC. Evidentemente, se trata de un sector muy difícil, pues concentra alrededor del



35% de la población económicamente activa (PEA), genera el 9% producto bruto interno (PBI) nacional y constituye el sector con el más alto porcentaje de pobres. Esta condición inicial daba muestra de un sector especialmente sensible, que se enfrentaba a un reto para el que no había sido preparado.

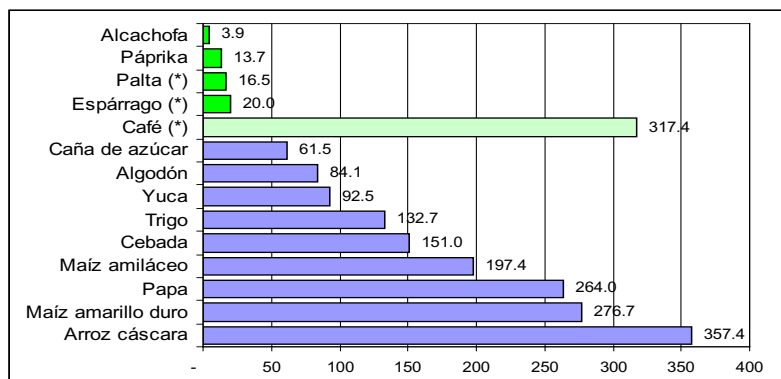
Al mismo tiempo que mantenían la posición de no eliminar los millonarios subsidios a sus agricultores nacionales, los Estados Unidos exigían que el Perú eliminara unos mecanismos arancelarios que, aunque imperfectos, limitaban los impactos negativos de la competencia desleal producida por estos pagos y ayudas internas. La franja de precios constituyó el centro de sus críticas y su levantamiento, una condición que fue aceptada, a pesar de que los ministros de Comercio y Agricultura inicialmente no la aceptaron.

Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los subsidios y apoyos internos que recibió el agro norteamericano en el año 2003 ascendieron a 94.000 millones de dólares por año. Los productos más subsidiados fueron el algodón, el arroz, el trigo, el maíz amarillo, con prestaciones correspondientes al 48,3%, 51,8%, 33,9% y 17,1% de su respectivo valor de producción. El impacto de los subsidios agrarios de los Estados Unidos en los productores agrarios mexicanos en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) constituye un preocupante antecedente. Desde la entrada en vigencia de este acuerdo, los precios reales de los granos del productor mexicano han caído entre 35% y 60%, y esta situación ha afectado, sobre todo, a los campesinos pobres. Este es el caso del maíz mexicano que llegó a un precio de 80 dólares por tonelada métrica frente a un valor de producción de alrededor de 120 dólares por tonelada métrica. Los resultados son que México importa, actualmente, seis millones de toneladas métrica de maíz y antes del tratado solo importaba 2,5 millones de toneladas métricas.

Los productos sensibles impactados por los subsidios constituyeron el tema central de preocupación de los productores agrarios tradicionales. Desde el otro frente aparecían las exitosas experiencias de agroexportadores nacionales<sup>11</sup> que veían el TLC como una importante oportunidad. Una de las principales preocupaciones alrededor de los temas agrarios era que parecía que se terminaban por contraponer los intereses de los productores agrarios descapitalizados y «premodernos» con los de los agroexportadores modernos, capitalizados y competitivos. Esta perspectiva debilitó una comprensión más integral de los problemas agrarios y del desarrollo rural. La ampliación de las oportunidades para actuales y nuevos agroexportadores no debía hacerse a costa de otros sectores de productores nacionales.

Este conflicto entre agricultura tradicional y agricultura moderna se puede ilustrar con los siguientes datos:

### *Cultivos según área cosechada en miles de hectáreas (2005)*



(\*) Máxima área de superficie en verde durante el año 2005.

Fuente: Ministerio de Agricultura.

<sup>11</sup> Su sector se había ampliado gracias al ATPDEA.

Como muestra el cuadro anterior, las tierras dedicadas a la agroexportación constituyen una minoría. Según un estudio del Ministerio de Agricultura, ocupan alrededor del 3% de las tierras agrícolas del ámbito nacional y su producción representa solo el 9% del PBI agrario. El capítulo agrario firmado con los Estados Unidos consolidó el acceso preferencial con arancel cero para todos los productos incluidos en la ATPDEA (espárragos, páprika, alcachofas, menestras, uvas, mangos, mandarinas, etanol, etc.) y generó oportunidades de acceso inmediato para algunos otros productos como las aceitunas, el algodón en fibra y las conservas de hortalizas.

Si bien desarrollar oportunidades para la agroexportación es un asunto de interés nacional, este objetivo no debería desatender como ha terminado haciendo el problema de la mayoría de los productores nacionales orientados al mercado interno. Con el TLC, el 50% de los productos sensibles tendrán una desgravación inmediata, y eso terminaría por afectar a más de un millón de productores y sus familias, ubicadas principalmente en las zonas rurales y pobres del Perú. En opinión de diversos expertos, los ofrecimientos de reconversión inicialmente propuestos resultan inviables cuando se considera que instalar una hectárea de espárragos cuesta 10.000 dólares y un productor de maíz gana 300 dólares por hectárea al año.<sup>12</sup>

Al final de la negociación, los Estados Unidos otorgaron el ingreso libre de aranceles para 1.241 partidas que, conjuntamente con las 388 partidas que ya tenían arancel cero, representan un acceso inmediato para el 90% del universo de los productos agrícolas (el 99% del valor de las exportaciones agropecuarias). Por su parte, el Perú le otorgó libre acceso para 451 partidas que incluyen el 87% del monto total importado desde ese país.

---

<sup>12</sup> La fuente de estos datos han sido el equipo técnico Cepes-Conveagro.

Para el tratamiento de los productos sensibles, representados en 125 partidas que incluyen productos como el arroz, la carne bovina, los lácteos, los cuartos traseros de pollo, el maíz amarillo duro y los aceites refinados, no se pudieron establecer mecanismos para la corrección de la competencia desleal de los subsidios. No solo se eliminó la franja de precios, sino que, además, se restringió la aplicación de la salvaguarda especial agropecuaria (SEA). Con ello, los plazos de desgravación (iguales o mayores a 10 años para algunos casos) y las cuotas son los únicos mecanismos para defender a los productores nacionales de la competencia desleal de los productos subsidiados.

Sin embargo, una de las principales críticas de los productores agrarios en relación con estos mecanismos es que nadie asegura que, al finalizar los plazos de desgravación, la política de los países desarrollados de proteger a sus productores nacionales mediante subsidios haya desaparecido. Así, podría resultar que, acabados los plazos de desgravación convenidos, los subsidios se mantengan.

### ***3.6. Propiedad intelectual, acceso a medicamentos y salud pública***

Los temas del capítulo de propiedad intelectual y su potencial impacto en el acceso a los medicamentos constituyeron un tema central de debate en el marco de las negociaciones del TLC. Desde la sociedad civil, el Foro Salud se constituyó en un actor clave que visibilizó los problemas que podían traer las demandas propuestas por los Estados Unidos. En un contexto internacional en que más del 80% de la producción mundial de fármacos se consume en los 12 países más desarrollados, mientras que casi un tercio de la población mundial (más de 2.000 millones de habitantes) carece de acceso a medicamentos esenciales y tratamientos básicos, las restricciones de acceso a

medicamentos que promueven las nuevas reglas de propiedad intelectual de los acuerdos comerciales de tercera generación son, cada vez más, un problema de salud pública mundial.

El cierre del capítulo de propiedad intelectual incluyó la aceptación de compromisos altamente sensibles como eran la compensación por demoras en el otorgamiento de la patente y en la autorización de comercialización de los productos farmacéuticos; la aplicación de la protección por cinco años de los datos de prueba que, en contra de la normatividad andina, podría tener un mayor impacto en la ampliación del monopolio de la comercialización de los productos médicos; y, finalmente, el establecimiento de una serie de límites para la aplicación de los derechos que confiere, al Estado peruano, la Declaración de DOHA y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de la Propiedad Intelectual (ADPIC).

Durante las negociaciones, la entonces ministra de Salud, Pilar Mazzetti, había jugado un papel central, dada su preocupación por el sensible impacto que en su sector tendría el TLC. Este hecho la llevó a encargar, en el año 2005, la realización de un estudio de impacto sobre el acceso a los medicamentos, en el caso de aceptar las demandas que en materia de propiedad intelectual proponían los Estados Unidos. Este estudio concluyó que, en el peor de los escenarios y solo en los primeros cinco años, entre 700.000 y 900.000 personas quedarían, cada año, excluidas de la atención con medicamentos si los presupuestos del Ministerio de Salud y EsSalud, o el ingreso de los hogares más pobres no cambiaran.

Complementariamente, los resultados de la investigación planteaban que la tendencia en la presencia de medicamentos genéricos en el mercado nacional variaría significativamente. Así, si, al año 2004, el 50% de productos correspondía a «genéricos de marca»; el 33%, a «genéricos de denominación común internacional - DCI»; y el 17%, a «originales», 13 años después

de la entrada en vigencia del TLC, el 69% del mercado correspondería a medicamentos «originales»; el 20%, a «genéricos de marca»; y el 11%, a «genéricos DCI».

Finalmente, el estudio también alertaba sobre el impacto económico que las restricciones al acceso de medicamentos podrían traer los compromisos que, en el capítulo de propiedad intelectual, promovían los Estados Unidos. Este cálculo arrojó que el impacto económico total del TLC podría llegar hasta los 398 millones de dólares, y ello significaría una pérdida de bienestar en un rango de entre 205 y 300 millones de dólares entre los años 2011 y 2017, ya que implicaría mayores gastos de bolsillo, pero también mayores gastos para el Ministerio de Salud y EsSalud.

Ante los resultados presentados, la acción de la ministra Mazzetti resultó inicialmente incómoda para los funcionarios del MINCETUR. Frente al inminente cierre de las negociaciones, la ministra impulsó una carta adjunta sobre «ciertas medidas de salud pública». Este sería un antecedente sin precedentes, ya que disponía que las obligaciones del capítulo referente a patentes y medicamentos «no deberán afectar la capacidad de una Parte de adoptar las medidas necesarias para proteger la salud pública, promoviendo el acceso universal a las medicinas, en particular en relación con casos tales como VIH/SIDA, tuberculosis, malaria y otras epidemias, así como circunstancias de extrema urgencia o emergencia nacional»<sup>13</sup>.

Sin embargo, esta aclaración de la ministra no liberaba de los importantes costos que varias de las medidas adoptadas podían tener en materia de acceso a los medicamentos. La carta adjunta no lograba satisfacer adecuadamente la duda de diversos especialistas acerca del nivel de obligación que derivaba de

---

<sup>13</sup> Tratado de Libre Comercio Perú-Estados Unidos. Carta adjunta sobre medicamentos.

este acuerdo. La pregunta legítima fue la siguiente: ¿Por qué no se incluyó en el texto los contenidos de la carta adjunta de entendimiento sobre ciertas medidas de salud pública? Dadas las circunstancias previsibles, la ministra se encargó también de que se reservara, en el presupuesto de ese año, un monto de contingencia para el potencial impacto de la entrada en vigencia del TLC. Afortunadamente, el curso de la ratificación del TLC tomó un giro conveniente para el Perú. Este hecho no se produjo por mérito de sus negociadores y ministros, sino por la discusión entre demócratas y republicanos acerca de la orientación de la política exterior comercial de los Estados Unidos. De este modo, los contenidos del capítulo de propiedad intelectual fueron fuertemente cuestionados por los primeros que, en coordinación con el ejecutivo, lograron el acuerdo de modificar diversos aspectos. Si bien no se han hecho públicos hasta el momento los textos de las adendas, las modificaciones en materia de propiedad intelectual logradas constituyen, según opiniones especializadas, un muy significativo avance en la garantía de acceso a los medicamentos en los compromisos de propiedad intelectual que promoverán, en el futuro, los Estados Unidos a través de los TLC.

#### **4. TLC: García candidato frente a García presidente**

Mientras que el gobierno de Toledo había apostado todas sus fichas a la aprobación del TLC y el Congreso saliente preparaba por todas las vías su aprobación, el tema del TLC se colocaba, en la campaña electoral, como un tema central, frente al cual los candidatos tomaban posiciones: Lourdes Flores era una impulsora del TLC y Ollanta Humala se oponía a lo que llamaba un TLC mal negociado. Por su parte, García buscó, como en varios otros temas, colocarse en el centro, con cautela. Sin embargo, la centralidad que el tema había tomado para el cierre «exitoso»

de la gestión Toledo y el calor de la campaña electoral hicieron que García se adelantara en marzo y declarase, ante el ímpetu del entonces presidente por evitar que el TLC tomara parte de la campaña electoral, lo siguiente: «Le sugiero al señor Toledo que respete al país, si se atreve a firmar (el TLC) sencillamente borraré su firma para que sea discutido por el país».<sup>14</sup>

Estas declaraciones de retiro de firma del García-candidato se dieron antes de la primera vuelta electoral y correspondían a la necesidad de discutir más ampliamente el TLC, en respuesta ante una opinión pública nacional desinformada y miles de productores nacionales que recibían con entusiasmo la idea de tener mayores oportunidades de mercados, pero que observaban con desconfianza y poco entendimiento que el proceso de apertura podía suponer un alto costo para ellos. En este contexto, García afirmó que la bancada aprista revisaría línea por línea el TLC antes de someterlo a votación. Sin embargo, este dedicado proceso de estudio, encomendado a sus representantes parlamentarios, parecía caer en saco roto en el Congreso, ya que, mientras que García hacía gestos de campaña que buscaban desmarcarse de la gestión Toledo y la aprobación del TLC, su bancada en el Congreso, con algunas muy significativas excepciones que llegaron a afectar viejas relaciones políticas,<sup>15</sup> guardaba silencio y le hacía el juego al gobierno en el proceso de aprobación del acuerdo.

A pesar de que entre los candidatos del Apra se encontraban importantes dirigentes agrarios como Luis Zuñiga, dirigente de la Conveagro y candidato al Congreso por Arequipa, que durante los años anteriores habían expresado y conducido las

---

<sup>14</sup> Declaraciones dadas por el entonces candidato presidencial Alan García en la ciudad de Trujillo el 13 de marzo de 2006.

<sup>15</sup> Este fue el caso de la entonces congresista Elvira de la Puente, que desde el inicio de la negociación había hecho pública su preocupación e interés por las restricciones que en materia de política de promoción cultural podía suponer el TLC.



posiciones críticas de diversos sectores, el comportamiento aprista no guardaba coherencia con los mensajes que un aclamado García daba en campaña. A pesar del ofrecimiento del García-candidato, este no era el comportamiento de la bancada aprista en el Congreso. Este discurso, sin compromiso político real, se manifestó cuando los representantes apristas evitaron que el TLC fuera dictaminado por la Comisión de Constitución como había sido solicitado por algunos parlamentarios de posiciones críticas.

El paso a la segunda vuelta electoral hizo que García tuviera que competir más directamente con Humala por el electorado crítico, que buscaba una expresión distinta a la de este último. En este contexto, el tema del TLC se colocó nuevamente en el centro del debate. De hecho, los temas agrarios centraron su atención; así, en el contexto de un discurso de campaña electoral ante productores agrarios en Ica, García dijo, ante el calor de los aplausos, lo siguiente: «Vamos a renegociar el TLC en defensa de los campesinos».<sup>16</sup> Estas declaraciones se complementaban con afirmaciones que mostraban la preocupación de García por el impacto negativo que el TLC tendría en los productores rurales andinos, que terminarían emigrando a la costa «por falta de alternativas y posibilidades».

Sin embargo, nuevamente la preocupación del García-candidato no tendría una correlación en el Congreso nacional. A pesar del compromiso de revisar línea por línea el TLC, su bancada participó votando a favor de un acuerdo que se debatió en alrededor de tres horas, iniciadas al final de la noche de una larga jornada de trabajo parlamentario. Antes de eso, la bancada aprista fue particularmente cuidadosa para no declarar en torno al tema de TLC y ampliar las grietas que los compromisos electorales habían producido. Su tarea frente al cierre

---

<sup>16</sup> Declaraciones de Alan García en Ica, en mayo de 2006.

de la última legislatura del Congreso 2001-2006 era colaborar con el ejecutivo en la firma del TLC. De este modo, el pacto era perfecto: le dejaban a Toledo el éxito que tanto buscaba y una «papa caliente» que el nuevo gobierno de García no quería asumir. No obstante, el proceso de ratificación del TLC en los Estados Unidos demandaría que el ejecutivo peruano, ahora conducido por García, hiciera muestras de interés y desplegara una importante estrategia de *lobby* en el segundo semestre de 2006.

Durante este período, García nombró inicialmente a Hernando de Soto como representante del jefe del Estado para las negociaciones del TLC con los Estados Unidos; sin embargo, su paso por esta posición no duró mucho tiempo. Luego de que declarara que el TLC solo beneficiaría al 2% de las empresas peruanas y haber anunciado que los que se requería era trabajar el TLC hacia adentro, Hernando de Soto se retiró del cargo. En los meses sucesivos, el ejecutivo designó a David Lemor, un reconocido dirigente empresarial que fuera ex ministro de Producción de Toledo, para ser destacado a Washington, D. C. para la promoción de la ratificación del acuerdo.

El cambio de gobierno no constituyó un cambio relevante en los funcionarios encargados del Mincetur, ni del Viceministerio de Comercio. La actual ministra Mercedes Araoz había participado estrechamente en el proceso de negociación durante la gestión del ministro Ferrero y el nuevo viceministro de Comercio Exterior, Luis Alonso García, había sido el Jefe de la Mesa de Negociaciones del Capítulo de Propiedad Intelectual. La continuidad de los funcionarios del sector, facilitaba la culminación de la estrategia iniciada en el gobierno de Toledo y asumida por el gobierno de García.

Entre el 22 y 25 de abril de 2007, García tomó parte de manera directa en el impulso por la aprobación del TLC y viajó a Washington a promover su firma. Su objetivo era afirmar la

posición peruana por la aprobación del TLC, respondiendo a las dudas que diversos parlamentarios demócratas, principalmente Charles Rangel, Sander Levin y Linda Sánchez, habían planteado en diversas ocasiones sobre temas sensibles involucrados en el acuerdo, principalmente frente a los temas laborales, de medio ambiente y de propiedad intelectual. Las discrepancias entre los demócratas y republicanos expresaban las diferencias que existen al interior de los Estados Unidos para la definición de su política de comercio exterior.

Las imágenes del viaje muestran a un García-presidente que había olvidado su pasado reciente de García-candidato. Sus reuniones lograron apaciguar las preocupaciones de los demócratas sobre los niveles de cumplimiento de los estándares laborales. Además, hizo todos los esfuerzos por obtener una declaración por parte de los representantes norteamericanos que expresara que sus cuestionamientos no implicaban reabrir la discusión del texto del TLC. García regresó airoso a Lima, con algunos importantes logros y cruzando los dedos para que el lío entre demócratas y republicanos no terminase obligándolo a volver a poner a votación en el Congreso peruano el texto del TLC. A pesar de todo, la «papa caliente» que había evitado en campaña electoral no solo caería en su gestión, sino que ahora sería bien aprovechada para consolidar su relación con algunos sectores económicos en el país.

## **5. El debate en el Congreso de los Estados Unidos**

La velocidad con la que fue aprobado el TLC en el Perú no sería la misma con la que se trataría el tema en los Estados Unidos. Mientras que, en el Perú, el apuro marcó el proceso del cierre de las negociaciones y ratificación del tratado, la llegada del TLC peruano a las comisiones del Congreso de los Estados Unidos, como ya hemos adelantado, constituyó una

oportunidad para que los partidos demócrata y republicano mostraran sus diferencias.

En este contexto, también se hizo pública la importante influencia que tienen los sindicatos de trabajadores, que, organizados a través del America's Union Movement (AFL-CIO), promovieron posiciones críticas en torno a los temas laborales internos referidos a los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que el gobierno de los Estados Unidos no habían asumido, así como a las preocupaciones por el *dumping* social por parte de países que, como el Perú, incumplen con su legislación laboral.

Además, se puso de manifiesto la fuerza que dos ámbitos habían logrado en su relación con los representantes norteamericanos: el de los temas medioambientales y el de los compromisos en materia de propiedad intelectual y su impacto sobre el acceso a los medicamentos. Ambos constituirían otros dos temas claves para la renegociación interna que los demócratas propusieran a la administración Bush.

Ya los procesos de aprobación de los acuerdos de libre comercio con países de Centroamérica y otras regiones habían sido aprobados con mucha dificultad, y eso manifestaba la dificultad de obtener el apoyo para los nuevos acuerdos en el marco de la orientación de la política comercial de Bush. Este contexto permitió que, a pesar de que ambos ejecutivos (peruano y norteamericano) habían firmado un texto final, los demócratas se sentaran con los representantes de la oficina comercial de los Estados Unidos (USTR) a replantear algunos temas centrales.

El 10 de mayo de este año, los demócratas hicieron pública sus posición en conferencia de prensa bajo el nombre de «A new Policy Trade for America». Los temas presentados constituían los aspectos que se debían trabajar coordinadamente entre USTR y los demócratas para incluir a los TLC de Perú

y Panamá, priorizados por el Congreso norteamericano. Tres fueron los temas en los que la negociación fue más específica y ha supuesto importantes mejoras para el TLC con el Perú y la nueva política comercial de los Estados Unidos. Estos temas son la elevación de estándares laborales, la discusión de temas medioambientales y la modificación de varios de los temas más sensibles y de mayor impacto en el acceso a medicamentos del capítulo de propiedad intelectual. Otros temas incluidos en el acuerdo son los de compras estatales y seguridad portuaria, así como la iniciativa estratégica de asistencia y entrenamiento de trabajadores (SWAT). Sobre estos temas, hasta donde tenemos entendido, no se conocen hasta el momento preocupaciones relevantes. Sin embargo, el último tema incluido en el acuerdo, el de las inversiones, sí constituye un tema de alta preocupación como hemos mencionado, ya que se pretende aplicar beneficios unilaterales a los Estados Unidos, rompiendo el principio de reciprocidad del acuerdo.

Este nuevo acuerdo entre demócratas y republicanos constituye un importante precedente para las nuevas negociaciones comerciales. Por ello, los demócratas han sido especialmente puntuales cuando han propuesto que las modificaciones se incluyan en los propios textos del TLC. Para ello, durante algunas semanas entre mayo y junio, desarrollaron una tensa negociación para definir las adendas de las modificaciones acordadas. Sin embargo, hasta el inicio del diálogo con el ejecutivo peruano para su firma de las adendas, no quedaba claro cuál sería el procedimiento de votación de las mismas en el Congreso de los Estados Unidos. Todo indica que mientras que en el Perú se aprobarían tan sólo las modificaciones, en los Estados Unidos estas se integrarían al cuerpo del texto, que sería sometido a votación en el Congreso norteamericano.

Ahora bien, este acuerdo entre demócratas y republicanos priorizaba la ratificación del TLC peruano, y eso constituye

una muestra de confianza al gobierno del Perú. Sin embargo, la preocupación por la aprobación (que no pierde la duda sobre cuántas voces críticas se levantarán más adelante) tiene como componente la difícil coordinación de los plazos. Por diversas vías se ha manifestado que el Congreso de los Estados Unidos no votará el TLC hasta que no lo haya aprobado el Perú, pero que, a su vez, la agenda de sus comisiones está recargada hasta el mes de julio. Por lo tanto, parecería que de priorizarse, la fecha final de aprobación del TLC por los Estados Unidos sería el mes de agosto de este año.

Finalmente, la mirada sobre la región andina desde los Estados Unidos ha cambiado. Los intereses estratégicos de Washington en la región están representados por los aliados: Colombia y el Perú. El primero, tradicionalmente su aliado principal, ha sido altamente cuestionado por su política en torno a temas de derechos humanos, principalmente contra dirigentes sindicales. A pesar de los esfuerzos hechos por el presidente Álvaro Uribe, todo indica que las oportunidades de aprobar el TLC en el Congreso de los Estados Unidos son muy difíciles.

En este contexto, la aprobación del ATPDEA para la región andina constituye un tema de preocupación para más países; ya no lo sería tan solo para Ecuador y Bolivia, que no han negociado TLC, sino que también lo sería para Colombia. Sin embargo, según indican las últimas dificultades para aprobar la ampliación del TLC propuesta para dos años para los cuatro países, el rechazo de congresistas republicanos por incluir a Ecuador y Bolivia en esta ampliación evidencian que esta no será una ruta fácil. De este modo, se tiene que, con una Colombia cuestionada y fuera de un TLC, y con Ecuador y Bolivia cuestionados y posiblemente sin ATPDEA, el Perú podría tomar la posta de aliado económico-comercial estratégico de los Estados Unidos en la región. Habrá que ver qué supone este

nuevo rol para nuestro país y para su relación con la subregión andina y con Sudamérica.

## **6. Notas de cierre:<sup>17</sup> el TLC en el Congreso peruano**

El Congreso de la República ha sido en todo el período de negociación del TLC un actor que ha acompañado y promovido reuniones con funcionarios de gobierno y que ha discutido algunos temas con ciertos niveles de profundidad, pero que, sin embargo, ha sido, en retrospectiva, un acompañante pasivo, poco informado y activo en el proceso. De hecho, los mejores esfuerzos por involucrarse supusieron largas reuniones informativas en las cuales los negociadores peruanos presentaban sus temas y posiciones con niveles altamente técnicos, que lamentablemente no lograban ser asimilados adecuadamente por varios de los representantes nacionales que mayoritariamente asentían y optaban por aceptar lo que hacía el ejecutivo.

Hacia finales del proceso de negociación, las voces a favor y en contra habían terminado más por agredirse en términos personales que por proponer argumentos. La fuerte polarización de los voceros y el uso de adjetivos mostraban la ausencia de elementos de análisis más de fondo que permitieran que los representantes nacionales asumieran con responsabilidad y pleno conocimiento la definición de su voto.

En el marco del trabajo del Congreso anterior, la demanda porque se garantizaran mejores mecanismos de debate y seguimiento de las negociaciones no logró respaldo. La oposición en el Congreso se encontraba en significativa minoría. Los diversos intentos de parlamentarios como Javier Diez Canseco, Elvira de La Puente, Yhony Lescano y Heriberto Benítez, entre

---

<sup>17</sup> El presente artículo ha sido escrito en días anteriores a la presentación y votación de las adendas ante el Congreso peruano.

los más destacados, por promover un más adecuado debate en las comisiones fracasaron. Así mismo, estos parlamentarios impulsaron sin éxito el debate de implicancias del TLC, no solo desde una perspectiva económica y comercial, sino, también, desde una constitucional, estatal y legislativa.

Una paciente estrategia de relacionamiento con los parlamentarios, que incluyó más de un viaje de los representantes nacionales para acompañar las negociaciones y participar en la salita adjunta, consolidó la presencia de los funcionarios del Viceministerio de Comercio en el Congreso. Junto con ello, las múltiples visitas a Comisiones y eventos que organizaban los parlamentarios mostraban cómo el sector había priorizado una estrategia de posicionamiento y vínculo con los representantes nacionales.

Sin embargo, a pesar de las innumerables horas de trabajo y presentaciones que sobre el TLC se desarrollaron en el Congreso entre los años 2004 y 2006, pocos eran los parlamentarios que hicieron un seguimiento detallado y más comprehensivo del acuerdo. Esta limitación tiene relación con la calidad y perfiles de los representantes parlamentarios, pero expresa además, la limitación que supone para una institución como el Congreso de la República vincularse en un proceso tan amplio y técnico, que bajo el nombre de acuerdo comercial supone la definición de las orientaciones definitivas para nuestro modelo de desarrollo. La experiencia de la negociación y ratificación del TLC constituye quizá el primer gran reto a la institución del Congreso para responder al nuevo contexto de la globalización desde un diseño sustentado en la soberanía del Estado-nación, que en este proceso de liberalización comercial termina siendo fuertemente cuestionado.

El nuevo Congreso, a pesar de que cuenta con bancadas críticas con mayor representación, expresa no solo las mismas debilidades del Congreso anterior, sino que tiene dos importantes



restricciones: no conoce el tema y ha asumido que el TLC es un consenso nacional y, por tanto, la discusión y aprobación de las adendas que han propuesto los Estados Unidos requieren de mero trámite de ratificación. Parecería que con excepción de algunos parlamentarios (Partido Nacionalista Peruano, Unión por el Perú y Acción Popular), tanto el APRA, Unidad Nacional y el fujimorismo piensan que nada queda por hacer, solo apurar nuestros procedimientos para que calcemos oportunamente en el cronograma de votación de los Estados Unidos.

Los intentos de algunos parlamentarios críticos para garantizar, por lo menos, un adecuado proceso de información y debate sobre las implicancias de las adendas no han sido atendidos e, incluso, se ha buscado silenciarlos en la opinión pública. De hecho, el proceso de levantamiento de la inmunidad parlamentaria de los congresistas que irrumpieron en junio del año pasado en el hemiciclo, expresando su voz de protesta, sería resuelta antes del fin de la presente legislatura, en coincidencia con la probable votación de la modificación del TLC en el Congreso peruano. No nos sorprendería que, en las próximas semanas, el cierre definitivo del proceso de ratificación del TLC en el Perú se dé con el mismo apuro y poco debate que con el que se aprobó hace exactamente un año.

El abandono de una posición negociadora en un proceso que implica oportunidades de negociación como la aceptación de las adendas «renegociadas» por congresistas norteamericanos ha sido cuestionado inclusive por el ex ministro Alfredo Ferrero.<sup>18</sup> El anterior impulsor del TLC declara tímidamente y buscando no levantar polvo que parecería que nos toca aceptar las adendas y no negociarlas. Si el anterior promotor hace una anotación de esta naturaleza, claros podemos estar que la posición actual del gobierno peruano en esta materia

---

<sup>18</sup> Diario *Perú 21*, jueves 21 de junio de 2007.

tiene una extrema debilidad. Como es evidente, la promesa del García-candidato, de renegociar el TLC en defensa de los campesinos parece ser, a estas alturas, no más que un mal recuerdo para el García-presidente en una calenturienta tarde bajo el sol iqueño.

# Parte III

## *Gobernabilidad*

---



# El gobierno aprista y la lucha anticorrupción

---

*Ronald Gamarra*

---

## **1. La propuesta aprista**

El denominado «Plan de Emergencia para los Primeros 180 Días de Acción», que constituye la primera parte del plan de gobierno presentado por el Partido Aprista Peruano en febrero de 2006 para el periodo 2006-2011, no formula ninguna propuesta de acción inmediata sobre el tema de la lucha contra la corrupción. Por su parte, los Lineamientos Políticos del Plan de Gobierno y los Objetivos al 2011 plantean, entre otros, los siguientes objetivos:

- (1) «Un Estado al servicio del pueblo» (objetivo 1). En el ámbito de la justicia y la reforma del poder judicial, este objetivo se concreta en la promoción de la «designación transparente de las autoridades judiciales», el fortalecimiento de las instancias de control interno de los órganos jurisdiccionales, y el reforzamiento de todas las instituciones del Estado y la sociedad civil en la lucha contra la corrupción.
- (2) Una «cruzada ética» contra la corrupción (objetivo 7). Este objetivo importa el control del desempeño responsable y transparente de la función pública, el auspicio de la vigilancia ciudadana de la gestión pública, la vigorización e

independencia del Sistema Nacional de Control, la difusión de una cultura anticorrupción, la regulación de la función pública para evitar su ejercicio orientado a los intereses particulares, el aseguramiento de la independencia de la Procuraduría en la investigación de denuncias de corrupción, la implementación de medidas para que los órganos jurisdiccionales aceleren las sentencias en los casos de los acusados por corrupción, el patrocinio de una cultura de transparencia, el compromiso de proponer que el Contralor General de la República sea nombrado en el Congreso a propuesta de una terna presentada por los grupos políticos de oposición y la idea de que la Contraloría General de la República tenga total autonomía respecto a los poderes del Estado y actúe como respaldo técnico de las comisiones investigadoras del Congreso.<sup>1</sup>

Ahora bien, durante la campaña por la presidencia del país, Alan García se refirió muy pocas veces al tema de la lucha anticorrupción y lo hizo sin abordarlo de manera integral, al igual que los otros aspirantes al sillón de Pizarro. Así, por ejemplo, el entonces candidato planteó, con ocasión de la presentación del referido plan, «tolerancia cero a la corrupción» y prometió que durante su gestión se «reformulará la inmunidad parlamentaria para que los congresistas respondan a la justicia si son acusados de delitos comunes» y aseguró que «si se descubre algún funcionario corrupto durante su gobierno sería entregado de inmediato al poder judicial para que reciba la sanción correspondiente».<sup>2</sup>

La intervención del secretario general del Apra, Mauricio Mulder, durante la campaña y respecto al tema, no fue diferente.

---

<sup>1</sup> PARTIDO APRISTA PERUANO. «Plan de gobierno 2006-2011». Disponible en: <<http://www.apra.org.pe/neo/plan.pdf>>.

<sup>2</sup> «Apra presentó Plan de Gobierno 2006-2011». Lima, 9 de febrero de 2006. Disponible en: <<http://www.apra.org.pe/noticias.asp?Id=573>>.

En todo caso, se limitó a señalar que la corrupción podría ser minimizada a través de mecanismos de transparencia y el fortalecimiento de la Contraloría.<sup>3</sup> Se debe recordar también que el tema fue incluido en el debate pactado entre los partidos políticos que disputaron la segunda vuelta electoral.<sup>4</sup> En esa oportunidad, Alan García solo sostuvo que en su gobierno «no habrá sectarismo pues el contralor será de la oposición».<sup>5</sup>

## 2. El Apra en el gobierno

El mismo día en que fue investido con la banda presidencial, Alan García dirigió un mensaje en el que requirió de los peruanos un esfuerzo de moralización; llamó a la opinión pública, a los medios de comunicación social y a la sociedad civil, a ayudarlo en la detección de casos de corrupción; planteó el sistema de compra única y electrónica como medida necesaria para desterrar parte de esa corrupción; anunció que las figuras de los jefes del sistema anticorrupción y la Contraloría General de la República recaerían en una persona ajena al partido de gobierno y comprometida con el tema; reveló que presentaría un proyecto de ley sobre la Procuraduría General del Estado para revertir la situación de precariedad y poca efectividad de la defensa estatal; entregó el decreto que crea la Procuraduría

---

<sup>3</sup> Diario *El Comercio*, Lima, 29 de mayo de 2006.

<sup>4</sup> Monseñor Miguel Irizar llamó la atención sobre la pobreza de las propuestas: «No sean hecho propuestas claras ni habido toma de conciencia y posición de los candidatos respecto al tema de corrupción, aunque si hubo referencia de que se luchará contra ella, pero no se dice con que medios, con que instancias ni cuáles van hacer los instrumentos de control y fiscalización». (Flores, Nicola. «UPP pide Asamblea Constituyente y Apra un Contralor de oposición». Lima, 26 de mayo de 2006. Disponible en: <<http://www.ideeleradio.org.pe/look/portal/article.tpl?IdLanguaje=13&IdPublication=7&NrIssue=27&NrSection=71&NrArticle=9016>>).

<sup>5</sup> RADIOPROGRAMAS DEL PERÚ. «UPP propone eliminar prescripción de delitos». Lima, 21 de mayo de 2006. Disponible en: <[http://www.rpp.com.pe/portada/politica/38982\\_1.php](http://www.rpp.com.pe/portada/politica/38982_1.php)>.

Ad Hoc, encargada de la cobranza de las deudas al Estado; urgió al Congreso a establecer sanciones penales para el que incumple con su función, situación que calificó de «peculado de función»; y, finalmente, exhortó al poder judicial a emprender una campaña de moralización y mostrar más casos públicos y concretos de sanción en su interior.<sup>6</sup>

Posteriormente, argumentó que el país exigía un poder judicial libre de corrupción, demandó la participación de la sociedad en la investigación y sanción de los malos magistrados, y ratificó que «no aceptaremos ni el más pequeño acto de corrupción en el gobierno. Si alguien lo comete, sea grande o pequeño el funcionario, no me detendré personalmente hasta verlo sancionado».<sup>7</sup>

Siempre en el nivel de los discursos, el presidente del Consejo de Ministros, Jorge del Castillo, afirmó, en su presentación al Congreso para exponer y debatir la política general del gobierno, la decisión de promover la transparencia en el accionar del Estado; precisó que «la corrupción e inmoralidad no serán tolerados en esta administración. El uso progresivo de sistemas informáticos nos permitirá transparentar las adquisiciones, las decisiones y las acciones. La Ley de Carrera Policial, que será propuesta a este Congreso, nos permitirá abordar cualquier riesgo de corrupción en ascensos, cargos y destinos»; resaltó que, en materia de defensa, se privilegiará la transparencia y la rendición de cuentas, particularmente sobre la adquisición y contratación de bienes y servicios de los institutos armados; y ratificó la decisión del presidente Alan García de fortalecer

---

<sup>6</sup> «Mensaje a la nación del señor Presidente de la República, Alan García Pérez, de fecha 28 de julio de 2006». Separata especial. *El Peruano*, Lima, 29 de julio de 2006.

<sup>7</sup> «Informe al país del señor Presidente de la República, Alan García Pérez, sobre los primeros seis meses de gobierno». *El Peruano*, Lima, 7 de febrero de 2007.



el sistema nacional de lucha contra la corrupción y consolidar la defensa del Estado peruano.<sup>8</sup>

En el terreno de los hechos, lo avanzado hasta la fecha se concreta, en el Congreso, en las siguientes acciones:

- (a) La designación como presidente de la Comisión de Fiscalización de un miembro de la oposición y la conformación de esta con minoría del oficialismo (cuatro representantes apristas de un total de 14 congresistas).
- (b) La presentación de 1.808 pedidos de información a la Administración Pública, en su mayoría cursados por representantes del partido de gobierno (902 solicitudes, es decir, el 50%).<sup>9</sup>
- (c) La instalación, en octubre de 2006, de la Comisión Investigadora sobre los presuntos actos de corrupción cometidos durante el gobierno del ex presidente Alejandro Toledo (comisión Serna). Esta ha iniciado pesquisas relativas a temas tales como las irregularidades en la construcción de la carretera Chimbote-Cabana, el caso Conapa y las cuentas de la ex primera dama Eliane Karp.
- (d) La presentación de un conjunto de proyectos de ley por parte de la bancada oficialista. Hacia el mes de mayo de 2007, este sumaba 279 iniciativas, entre las cuales destacan las referidas a la defensa de los intereses del Estado (febrero de 2007) y a las contrataciones públicas (mayo de 2007).

<sup>8</sup> «Exposición del señor presidente del Consejo de Ministros, Jorge del Castillo Gálvez, ante el Congreso de la República, de fecha 24 de agosto de 2006». Disponible en: <<http://www.pmde.gob.pe/archivos/2006/DISCURSO%20DEL%20PRESIDENTE%20DE%20CONSEJO%20DE%20MINISTROS.pdf>>.

<sup>9</sup> «Informe de los indicadores de la gestión parlamentaria correspondiente a la primera legislatura 2006-2007 (datos actualizados al 28 de febrero de 2007)». Disponible en: <[http://www.congreso.gob.pe/transparencia/administrativa/2007/INFORME\\_INDICADORES\\_28febrero.pdf](http://www.congreso.gob.pe/transparencia/administrativa/2007/INFORME_INDICADORES_28febrero.pdf)>.

Por su parte, desde el poder ejecutivo se ha promovido la presentación de proyectos de ley como los relativos a las sanciones de jueces y fiscales (septiembre de 2006), a las facultades sancionadoras del Consejo Nacional de la Magistratura, a la regulación del proceso de pérdida de dominio de los derechos o títulos de bienes de procedencia ilícita a favor del Estado (diciembre de 2006)<sup>10</sup> y al acceso al empleo público (mayo de 2007).<sup>11</sup> Así mismo, el gobierno decidió, en agosto de 2006, la creación de una Procuraduría Ad Hoc, encargada de interponer acciones o intervenir en procesos e iniciar investigaciones preliminares contra altos funcionarios del poder ejecutivo que ejercieron cargos públicos durante el período comprendido entre el 28 de julio de 2001 y el 27 de julio de 2006, y las demás personas que resulten responsables por los delitos contra la Administración Pública y otros, en agravio del Estado.<sup>12</sup> Finalmente, en relación con la defensa de los intereses del Estado en el caso «Fujimori-Montesinos», el poder ejecutivo designó un nuevo procurador ad hoc<sup>13</sup> y ratificó la contratación del abogado Alfredo Etcheberry como asesor del Perú en el procedimiento de extradición activa presentado al Estado chileno.

### 3. Balance

En primer lugar, llama la atención la forma deslucida, insuficiente y poco articulada en que el Apra aborda en su plan de

---

<sup>10</sup> Consiste en la extinción de derechos o títulos de bienes de procedencia ilícita a favor del Estado, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna.

<sup>11</sup> Fija impedimentos para el acceso al empleo público, entre los cuales están el estar inhabilitado, el tener antecedentes e incompatibilidades con el cargo, el estar sentenciado por delito contra la administración pública, etc.

<sup>12</sup> Véase la resolución suprema 143-2006-JUS, de fecha 29 de agosto de 2006, que además designó como procurador ad hoc al abogado Gino Ríos Patio.

<sup>13</sup> Véase la resolución suprema 156-2006-JUS, de fecha 22 de septiembre de 2006, que designó como procurador ad hoc al abogado Carlos Briceño Puente.

gobierno el tema de la lucha contra la corrupción, y ello, por dos razones. En primer lugar, el viejo partido de Haya de La Torre contaba con planteamientos más desarrollados que el que presentó como plataforma de gobierno. Basta con recordar la propuesta que en julio de 2001, alegando «la gobernabilidad del Congreso de la República», exhibió la célula parlamentaria aprista: la «plataforma de concertación» y el esquema básico de la «agenda legislativa 2001-2006». <sup>14</sup> En su parte central, ambas guías de acción continuaban en vigencia a la fecha en que se discutió el Plan de Gobierno 2006-2011.

En segundo lugar, el Apra conocía perfectamente la existencia del trabajo y las conclusiones de la Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA) —de lejos, el estudio más completo sobre el fenómeno de la corrupción en el Perú—. <sup>15</sup> A pesar de ello, no acogió su acertado diagnóstico del problema, ni hizo suyo el conjunto de sus condiciones, lineamientos y recomendaciones para abordar orgánicamente la lucha contra la corrupción, garantizar la transparencia y rendición de cuentas, promover la ética pública y fomentar la vigilancia ciudadana.

Por lo mismo, más allá de la oportunidad y conveniencia de adoptar específicas medidas como las expuestas en la propuesta aprista, resultaba evidente que el Plan de Gobierno no implicaba, en la Administración Pública, la institucionalización

---

<sup>14</sup> El Apra acogió propuestas que afirmaban el deber ciudadano de denunciar los actos de corrupción en la Administración Pública y la obligación estatal de brindar protección a los denunciantes, el cese e inhabilitación en la función pública de aquellos que participasen en actos de corrupción, los principios de transparencia y rendición de cuentas en la administración estatal, la reforma del Código Penal a fin de actualizar los delitos de corrupción e incrementar las penas, la actualización de las medidas orientadas a la eficaz investigación y persecución de los actos de corrupción, el fortalecimiento de los mecanismos legales que permitiesen la recuperación del dinero y los bienes procedentes de actos corruptos, la represión del soborno internacional, la incorporación del delito de lavado de dinero al catálogo del Código Penal, y el reforzamiento de las fiscalías anticorrupción.

<sup>15</sup> INICIATIVA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. *Un Perú sin corrupción. condiciones, lineamientos y recomendaciones para la lucha contra la corrupción*. Lima: INA, 2001.

de la ética, la transparencia y la lucha contra la corrupción, es decir, distaba de ser la propuesta integral que el Perú requería para hacer frente al fenómeno de la coima y el soborno. Naturalmente, en adelante y sobre la base de esas condiciones de débil y parcial formulación del mensaje oficial anticorrupción, el partido aprista se mostraría huérfano de una visión estratégica del problema y de la manera de enfrentarlo, incapaz de transformar la agenda anticorrupción en una auténtica política pública en la materia, e insensible a la creación de un órgano central antimafia.

Por lo demás, desde el inicio de su gestión, el Apra hizo patente cierta ausencia de voluntad política y liderazgo en la lucha contra la corrupción del pasado, específicamente la perpetrada entre 1990 y 2000. Prueba de ello es la inclusión en su fórmula presidencial del vicealmirante AP (r) Luis Giampietri, vinculado a la organización política de Alex Kouri y ex concejal de la agrupación fujimorista Vamos Vecino; la designación de Rafael Rey, hombre ligado al fujimorismo durante la década pasada, como ministro de la Producción; la presencia de Javier Valle Riestra, ex primer ministro fujimorista, en lista aprista al Congreso; la no mención al pendiente tema de la solicitud de extradición de Alberto Fujimori en el Mensaje a la Nación de 28 de julio de 2006; etc.

No nos olvidemos, además, que con los votos oficialistas — aunque no solo con ellos —, la fujimorista Luisa María Cuculiza se hizo de la tercera vicepresidencia del Parlamento y que Rolando Souza y Keiko Sofía — ex abogado e hija de Alberto Fujimori, respectivamente — ocuparon, la primera, la presidencia de la Comisión de Relaciones Exteriores y, el segundo, la de la Liga Parlamentaria de Amistad Perú-Chile. Tampoco debe olvidarse que los 13 votos de la fujimorista Alianza por el Futuro se han sumado, en no pocas ocasiones, a la bancada aprista para sacar adelante iniciativas poco democráticas (como

la ley que modifica las facultades de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional con el fin de controlar a las ONG), para desestimar denuncias contra personajes vinculados en el pasado a Alberto Fujimori y al propio Vladimiro Montesinos (como en el caso del actual presidente regional Alex Kouri por el caso de la vía expresa del Callao) y para procurar investigaciones deleznable contra quienes ostentan un récord pro derechos humanos (como el ex presidente Alejandro Toledo por haberse allanado a varias causas en trámite ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos).

Así mismo, constituyen expresiones de falta de voluntad política frente a la corrupción fujimontesinista, el contumaz silencio de Alan García ante la solicitud de extradición del ex presidente Alberto Fujimori, bajo el argumento de evitar la «politización» del caso;<sup>16</sup> la ausencia de todo gesto de solidaridad con el sistema judicial anticorrupción, objeto de fuego cruzado desde las tribunas parlamentaria y política (algunas de cuyas voces provienen de su propio partido y otras del fujimorismo);<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Bajo el argumento de la «neutralidad» y de evitar la «politización» de la solicitud, el gobierno ha dejado de lado todo reclamo del prófugo, evidenciando una falta de voluntad y compromiso estatal con la extradición, como si la exigencia de la entrega del ex presidente, por parte de quien planteó la solicitud (el Estado peruano, no el gobierno de Alejandro Toledo) pudiera ser concebida como una intromisión indebida, como si la exigencia de su entrega por parte de quien es la víctima de los delitos que se le imputan (el Estado peruano en el caso de los delitos de corrupción) pudiera ser vista como una absurda injerencia, como si la exigencia de su entrega, por parte de quien tiene el deber internacional — conforme a tratados y declaraciones internacionales — de juzgar y sancionar los actos de corrupción y violaciones a los derechos humanos (el Estado peruano) pudiera ser descalificada, como si se pudiera cuestionar la exigencia de su entrega vista la sentencia de la Corte Interamericana en el caso Barrios Altos, etc. Por lo demás, el acompañamiento político a la extradición de Fujimori no tendría por qué escandalizar a nadie en Chile, donde el Estado y la sociedad son particularmente activos cuando se trata de sostener políticamente la cooperación penal internacional (GAMARRA HERRERA, Ronald. «La extradición, cada vez más cerca». *Justicia Viva Mail*, n.º 282, 12 de febrero de 2007).

<sup>17</sup> GAMARRA HERRERA, Ronald. «Fuego cruzado sobre el sistema anticorrupción». *Justicia Viva Mail*, n.º 262, 25 de agosto de 2006.

y el mantenimiento de un perfil bajo frente a un conjunto de resoluciones que afecta directamente a los intereses del Estado y que se pronuncia sobre causas ya resueltas de manera definitiva en los tribunales anticorrupción.

Por todo ello, es legítima la preocupación de aquellos que ven, en la gestión aprista, el fin de una época política en el Perú y el abandono del esfuerzo anticorrupción iniciado tras el derrumbe de la administración de Alberto Fujimori. Obviamente, la calculada deserción aprista de la cruzada anticorrupción planteada por el gobierno de transición ha tratado de ser compensada con una activa campaña en pro de la investigación de los actos de corrupción acontecidos en la era de Alejandro Toledo, como lo demuestra la creación de una nueva Procuraduría Ad Hoc anticorrupción (promovida inicialmente por el congresista Javier Velásquez Quesquén, presidente de la célula parlamentaria aprista), la designación de un defensor del Estado particularmente hostil al ex gobernante<sup>18</sup> y la instalación de una comisión investigadora en el Congreso (iniciativa presentada en el Pleno por representantes de UPP pero impulsada originariamente por militantes oficialistas).

Por cierto, hace bien el Apra en facilitar las condiciones necesarias para la investigación de los actos de corrupción perpetrados en el período 2001-2006. Aunque en el plano de las medidas adoptadas para ello, hubiera sido mejor ampliar las facultades de la Procuraduría Ad Hoc para los casos Fujimori-Montesinos y no crear una instancia especial para realizar tal investigación, pues finalmente debilita a la primera y fomenta la errónea percepción de que la administración de Alejandro Toledo cobijó similar corrupción, en magnitud y generalización, que la precedente.

---

<sup>18</sup> El procurador Gino Ríos Patio ha llegado a declarar que Alejandro Toledo es más corrupto que Alberto Fujimori.

En cuanto a las iniciativas legislativas presentadas por el poder ejecutivo y el oficialismo en lo que va de la administración aprista, se debe señalar que no son todas las consignadas en el Plan de Gobierno o todas las planteadas en los discursos pronunciados por el presidente Alan García y los principales líderes del partido de Alfonso Ugarte. Pero sin duda alguna, de los presentados al Congreso, los proyectos sobre pérdida de dominio de los bienes de procedencia ilícita y de acceso al empleo público son de indiscutible importancia y deberían tener prioridad en el debate parlamentario.

A propósito de ello, un importante sector de congresistas, entre los que se encuentran connotados miembros de la célula parlamentaria aprista, es reacio al debate de las reformas para un mejor y transparente manejo del patrimonio público y una efectiva persecución del delito (por ejemplo, el Pleno del Parlamento se resiste a discutir el proyecto de ley de protección a los denunciantes de actos de corrupción en la Administración Pública, presentado por la Contraloría General de la República). Este mismo sector ha planteado el retorno a la fórmula de la inmunidad absoluta y protegido a diversos parlamentarios procesados por corrupción o testigos en causas de esa índole que se niegan a comparecer a los tribunales de justicia (Carlos Raffo, Cecilia Chacón y Luis Giampietri); y ha pretendido levantar la prohibición a los congresistas sujetos a peticiones de levantamiento de inmunidad a integrar la Comisión de Fiscalización y Contraloría, la Comisión de Ética Parlamentaria y la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales.

Lamentablemente, la administración aprista no ha estado exenta de puntuales denuncias de corrupción. Ellas han alcanzado al ministro de Vivienda, Hernán Garrido, a quien se imputó haber pagado a la empresa editora de los diarios *La Razón*, *El Men* y *El Chino* — al más puro estilo fujimontesinista —, más de 50.000 soles a cambio de la compra de contenidos, vía notas de

prensa; al vicepresidente Luis Giampietri, que fue denunciado por la Procuraduría Ad Hoc para los casos Fujimori-Montesinos por su presunta participación en las irregulares compras de armamento y municiones, en 1994 y 1995; a la ministra del Interior, Pilar Mazzeti, por supuestas irregularidades en la adquisición de 469 patrulleros; a miembros del Ejército por el irregular trasiego de combustible asignado a la institución; etc. A ello, además, debe sumarse el irregular nombramiento del ex primer ministro fujimorista Alberto Pandolfi, suspendido por el Congreso para desempeñar la función pública, como director del programa para reducir los efectos del fenómeno de El Niño.

#### **4. Reflexión final**

La lucha contra la corrupción exige del Estado voluntad política, liderazgo y una cruzada orgánica contra este flagelo; y de la sociedad, mayor compromiso con el tema y ejercicio de una suerte de contraloría ciudadana sobre la gestión pública. Hoy más que nunca, en la línea de las conclusiones de la Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA), el Apra debería institucionalizar la lucha contra la corrupción, vía la creación de una oficina autónoma, encargada de promover, mantener y supervisar el combate a la coima y el soborno, con autoridad para acordar políticas de promoción de la ética pública y el cumplimiento de la ley, con competencia para recibir denuncias y hacer seguimiento a específicas trapacerías, y monitorear situaciones de carácter general.

En ese mismo sentido, el poder ejecutivo debería garantizar la transparencia económica y fiscal de los organismos públicos; instar al Congreso a ejercer un mejor y mayor control del gasto público, y aprobar normas tales como la imprescriptibilidad de los delitos contra la Administración



Pública, la inhabilitación perpetua a ejercer cargos públicos a los condenados por corrupción («muerte civil»), un sistema de protección a los denunciantes, la pérdida de dominio de los bienes de procedencia ilícita, etc.; exhortar al poder judicial, a apoyar el trabajo de la Oficina de Control de la Magistratura; persuadir a la Policía Nacional y las fuerzas armadas de fortalecer sus inspectorías y adecuarlas a los mecanismos de la Contraloría; e invitar a la Contraloría, Superintendencia de Banca y Seguros, y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat) a informar anualmente al Congreso sobre su gestión; etc.

Finalmente, el gobierno aprista debería garantizar la transparencia y rendición de cuentas, promover la ética pública y fomentar la vigilancia ciudadana. El Apra, pues, debería redefinir su propuesta, haciendo de la agenda anticorrupción una política pública, y reorientar su práctica gubernamental — hoy débil y desarticulada — hacia la gigantesca tarea de liderar una cruzada anticorrupción. La pregunta es si lo hará.

# **Pobreza y fragmentación política en el espacio local**

---

*Raúl Mauro*

---

## Introducción

Los resultados de las últimas elecciones municipales y regionales celebradas en nuestro país (noviembre de 2006) han generado un intenso debate público que cuestiona la vitalidad de los partidos políticos «tradicionales» en el plano local frente a la activa participación de las nuevas organizaciones políticas «independientes» en dicho ámbito. En general, se postula que el problema fundamental de nuestra sociedad es la incapacidad del sistema de partidos —si es que acaso existe alguno— para representar a la ciudadanía en todos sus niveles, ya sea en el macro-, en el meso- y, principalmente, en el microlocal. Esta situación limitaría las posibilidades de construir un clima de gobernabilidad mínimo como para dar paso al desarrollo económico y social tan buscado por los hombres y mujeres en las diversas localidades de nuestro país.

Algunos de los factores que explicarían esta realidad son los siguientes:

- (i) la insatisfacción de la población respecto del pobre desempeño de los partidos políticos que se hicieron cargo de la administración pública de los años ochenta;

- (ii) la política antipartidaria de Alberto Fujimori para anular al sistema de partidos políticos vigente a principios de 1990, cuyo momento cumbre fue el cierre del Congreso de la República en abril de 1992; y, finalmente,
- (iii) Los diversos cambios realizados en el sistema electoral<sup>1</sup> (en sus dimensiones presidencial, parlamentaria, regional y municipal) para maximizar la hegemonía política de una persona, Alberto Fujimori, en vez de un sistema de partidos.

A pesar de estas explicaciones, que se apoyan en la observación de los procesos de tipo más macro, permanece la observación empírica del elevado nivel de fragmentación de los sistemas de partidos políticos locales en ocasión de las elecciones municipales a lo largo y ancho del país. La importancia de este fenómeno, no tan reciente como aparenta, es que permite evaluar la posibilidad real de que los liderazgos locales puedan forjar sistemas de agregación de intereses de alcance nacional más efectivos que los partidos tradicionales. En ese sentido, el presente trabajo pretende realizar una evaluación del grado de fragmentación del sistema de partidos políticos locales (municipales) y como esta se relaciona con los niveles de vida de la población.<sup>2</sup> Para esta evaluación se han utilizado los resultados de las elecciones municipales de los años 2002 y 2006 de los 42 distritos que componen la ciudad de Lima metropolitana, excepto el Cercado de Lima que no cuenta por elegir un alcalde distrital propio.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Entendido como el conjunto de reglas que transforma los votos en cargos públicos.

<sup>2</sup> Esta idea se inspira en el artículo «Elecciones y élites regionales», escrito por Alberto Adrianzén y publicado en el diario *La República* (Lima, 25 de noviembre de 2006). Este trabajo intuye que existe una correlación positiva entre fragmentación política e índice de desarrollo humano.

<sup>3</sup> En la actualidad, se están analizando los resultados obtenidos en el ámbito nacional, que serán próximamente publicados.

Los resultados de este trabajo demuestran que no existe una relación estrecha entre el nivel de vida de la población y el grado de fragmentación política observada durante las dos últimas elecciones municipales. No obstante, si se ha encontrado una relación significativa entre esta última y el logro educativo promedio de la población. Así mismo, se advierte una tendencia hacia la estabilización de ciertos liderazgos políticos en el plano municipal que eventualmente podrían convertir a sus protagonistas en líderes de alcance nacional si estos establecen una estrategia de consolidación adecuada.

## Fragmentación ¿de qué?

El problema de la fragmentación del sistema de partidos políticos fue presentado por primera vez por el científico político Giovanni Sartori. Este estudioso describe la fragmentación como aquella situación en la que el número de partidos supera la frontera numérica de cinco. Aunque este límite es arbitrario, Sartori señala que su preocupación de fondo es el grado de polarización ideológica que la competencia electoral representa. Esta idea se encuentra implícita en el criterio que propone para contar a un partido como importante en la competencia electoral: «Un partido cuenta como importante siempre que su existencia [...] afecta a la táctica de la competencia entre los partidos y en especial cuando altera la dirección de la competencia —al determinar un peso de la competencia [...] de los partidos orientados hacia el gobierno—».<sup>4</sup>

En otras palabras, a pesar que este autor propone que este «artefacto operacional» de cinco o seis partidos puede ser fácilmente dejado de lado, en el fondo, el problema que le importa es

---

<sup>4</sup> SARTORI, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Madrid: Alianza Universidad, 1994, p. 155.

el peso relativo de cada uno de ellos en la competencia electoral por los cargos de gobierno, ya sea para lograr una coalición o para realizar un chantaje. Esta idea es bien recogida por la tipología de sistemas de partidos que el mismo construye.<sup>5</sup> No obstante, Sartori no necesariamente llega a deshacerse de esta muletilla metodológica para explicar la dinámica de los partidos políticos.

Una aproximación alternativa al problema de la fragmentación ha sido la desarrollada por Douglas Rae y recogida después por Lijphart (1994), que sostiene que los diferentes sistemas de partidos se caracterizan de manera continua antes que discreta por un índice como el siguiente:

$$(a) F = 1 - \sum v_i^2$$

En esta ecuación,  $v$  es el porcentaje de votos obtenidos en la elección por el partido  $i$  de un total de  $n$  partidos que compiten en una determinada contienda electoral.<sup>6</sup> Mientras más cercano se encuentre  $F$  a la unidad (el valor máximo), el sistema se encuentra más fragmentado. Al contrario, mientras más cercano se encuentre  $F$  a cero, el sistema se encontrará menos fragmentado. Este índice recoge tanto la información acerca del número de partidos como su contribución relativa —en número de votos— al sistema. Por ejemplo, si se tuvieran cinco partidos en competencia que obtienen por igual el 20% de los votos cada uno, el índice de Rae resulta en 0,8, cifra que indica que existe una alta fragmentación de las preferencias

---

<sup>5</sup> En primer lugar, los sistemas no competitivos, que incluyen el sistema de partido único y el sistema de partido hegemónico; y, en segundo lugar, los sistemas competitivos, que incluyen el sistema de partido predominante, el sistema bipartidista, el sistema de pluralismo limitado, el sistema de pluralismo extremo y, finalmente, el sistema de atomización.

<sup>6</sup> También es posible aplicar esta fórmula para medir el grado de fragmentación en el sistema de partidos en el parlamento, donde  $v$  sería el porcentaje de escaños que obtiene el partido  $i$ .

electorales. Por el contrario, si solo un partido obtuviera el 100% de los votos, claramente puede observarse que el índice de Rae resultará ser cero, cifra que significa que hay una alta concentración de las preferencias (o una fragmentación nula) en un solo partido. En resumen, el índice de Rae aparece como una herramienta útil para evaluar el grado de fragmentación de un sistema de partidos en competencia electoral.

A pesar de la simplicidad de cálculo del índice de Rae, algunos estudiosos como Lijphart<sup>7</sup> lo desestiman debido a que este índice tiene algunos problemas de interpretación basados en ciertas características ideales que este debería mostrar. La primera de ellas es que el índice de Rae no sigue un patrón lineal de crecimiento ante el incremento de un número de partidos de similar tamaño. Si por ejemplo se duplicara el número de partidos preexistentes de igual tamaño, el índice de Rae no duplicaría su magnitud.<sup>8</sup> Este problema lo hace particularmente indeseable de usar en los análisis de correlación bivariadas o multivariadas con otras variables de interés. No obstante, este problema es superado por un índice alternativo propuesto por Laakso y Taagepera, que se denota de la siguiente manera:

$$NEP = \frac{1}{\sum v_i^2} = \frac{1}{1 - F}$$

Estos autores llamaron NEP a su indicador, debido a que calcula el *número efectivo de partidos* (NEP) que participan de la contienda electoral. La idea detrás de este indicador es simple. Si existiesen cinco partidos del sistema que consiguiesen

---

<sup>7</sup> LIJPHART, Arend. *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. Colección Estudios Políticos. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995, p. 116.

<sup>8</sup> DUMONT, Patrick y Jean-François CAULIER. *The «effective number of relevant parties»: How Voting Power Improves Laakso-Taagepera's Index*. Bruselas: Centro para la Investigación en Economía de la Universidad de Saint Louis, 2003, pp. 5-6.

el 20% de los votos cada uno, el número efectivo de partidos sería exactamente igual a cinco. En otras palabras, cuando el sistema está fragmentado, el NEP coincide con el número real de partidos en competencia, que constituye su frontera máxima. Por el contrario, si se duplicase el número de partidos y, al mismo tiempo, estos tuviesen dimensiones similares, el índice de Laakso y Taagepera se duplicaría mostrando que el problema continúa y se agudiza de manera consistente. Si un partido comenzara a tener más importancia que el resto, el NEP comenzaría inmediatamente a disminuir, demostrando que algunos partidos son menos importantes que otros o que son «dominados» por unos cuantos solamente.

De lo anterior se desprende que la interpretación más ampliamente usada del NEP es que este representa el número hipotético de partidos en competencia que tienen igual tamaño o que son influenciados para la construcción de un gobierno de mayoría. De aquí se deriva que esta interpretación no dista demasiado del concepto de partidos «importantes» o «relevantes» según el criterio de Sartori, pero que construye una posición conceptual y operativa más consistente para el análisis comparado de sistemas de partidos y su nivel de fragmentación.

Aunque este concepto ha sido ampliamente utilizado para medir el nivel de fragmentación en los sistemas de partidos parlamentarios, este ensayo propone utilizarlo para la medición de la fragmentación del sistema de partidos concursantes en las recientes elecciones municipales celebradas en el año 2002. Los datos utilizados para tal efecto son los resultados electorales de los distritos que componen la gran ciudad de Lima metropolitana, excepto el Cercado de Lima, ya que este se considera en la votación provincial.<sup>9</sup> Esta es una propuesta de análisis

---

<sup>9</sup> Todos los datos han sido tomados de la página web de la ONPE: <[www.onpe.gob.pe](http://www.onpe.gob.pe)>.



más adecuada que la llevada a cabo por Adrianzén,<sup>10</sup> quien propuso evaluar el grado de fragmentación a partir del número de partidos reales en competencia. La principal debilidad de la aproximación de este investigador es que, aun cuando el número promedio de partidos se redujo entre los años 2002 y 2006, estos siempre superaron la frontera de siete, lo que desde el punto de vista de Sartori habría significado una mejora despreciable. Nuestra propuesta, sin embargo, forma parte del estado del arte en la estimación del nivel de fragmentación de un particular sistema de partidos y permite su eventual comparabilidad entre municipios o a través del tiempo.

Debe anotarse finalmente que este trabajo asume que no existe un sistema de partidos nacional sino, más bien, un sistema de partidos compuesto por subsistemas de partidos de alcance local. Esto tiene lugar por cuanto la definición de fragmentación de Sartori va más allá que el espacio específico del parlamento y alcanza, también, las elecciones de cualquier tipo de cargo público en cualquier espacio donde postulen agrupaciones políticas en competencia.

## **El grado de fragmentación**

Es bien conocido que las elecciones municipales contienen un mayor grado de competencia que las elecciones regionales, parlamentarias y presidenciales. Este se expresa, fundamentalmente, en el elevado número de organizaciones políticas que participan en la contienda, precisamente porque estas constituyen el primer espacio de formación de liderazgos locales que, luego de establecerse exitosamente, aspiran naturalmente a crear liderazgos políticos de mayor alcance territorial, incluso de ámbito nacional. En las dos últimas elecciones municipales

---

<sup>10</sup> *La República*, 25 de noviembre de 2006.

y regionales, el número de listas distritales fue aproximadamente siete veces el número de listas provinciales y 58 veces el número de listas regionales, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

**Tabla 1**  
**Total de listas en las elecciones regionales y municipales**  
**(2002 y 2006)**

Circunscripción	2002	2006	Variación porcentual
Listas regionales	224	225	0,4%
Listas provinciales	1.799	1.654	-8,1%
Listas distritales	13.200	13.041	-1,2%

Fuente: BALLÓN, Eduardo. «Las elecciones de noviembre». *Quehacer*, n.º 163, noviembre-diciembre, 2006, pp. 42-49

De lo anterior se desprende que las expresiones de pensadores políticos como Julio Cotler, que declaraba la muerte o desaparición definitiva de los viejos partidos porque ya no representaban a la sociedad moderna (*La Primera*, 28 de noviembre de 2006) y, al mismo tiempo, celebraba el nacimiento de los cientos de cardúmenes de partidos políticos,<sup>11</sup> tendrían cierto sentido si es que se supone que, en las elecciones municipales, solo existe espacio para la competencia cerrada entre los grandes partidos de alcance nacional. No obstante, la realidad es otra. Desde principios de los ochenta, en las competencias electorales municipales se da un espacio lo más parecido al libre mercado de la representación, en el que las nuevas organizaciones políticas y sus respectivos líderes encuentran que no existen barreras elevadas para la entrada a la competencia por el poder local.

<sup>11</sup> Declaraciones hechas durante el Seminario de Reforma del Estado, celebrado los días 27 al 29 de noviembre de 2006 en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

La doble dimensión en la competencia de los partidos políticos es expresada, en cierto modo, por Martín Tanaka,<sup>12</sup> para quien la democracia posfujimorista estaría funcionando con un régimen político cerrado que sería la causa de la crisis de legitimidad de los actuales partidos políticos, que operarían como formas residuales de autoritarismo con poca capacidad de representación de las grandes mayorías peruanas. En pocas palabras, vivimos en una época de oligopolio de partidos tradicionales que todavía compiten por el poder presidencial y congresal cada cinco años. Entre tanto, en las elecciones regionales, tiene lugar el pluralismo más democrático que el país pueda conocer debido a la activa competencia de las organizaciones políticas locales. En mi opinión, es totalmente factible que los partidos que gobiernen el país dentro de 10 o 15 años más recién se estén gestando en el espacio de los sistemas electorales municipales. En contraste, apoyo la idea de que el sistema electoral que dio lugar a los partidos nacionales en el Congreso estaría debilitándolos de una manera u otra, puesto que estos fueron modificados para formular y mantener un sistema político de partido hegemónico como el gobierno fujimorista.

De lo anterior se deduce que es natural que, en las elecciones municipales, el grado de fragmentación se eleve desproporcionadamente, si nos fijamos en el número de partidos que se registran para la competencia electoral. Dependerá del grado de efectividad con que se distribuyan los incentivos materiales o la repartición de cargos<sup>13</sup> para que solo algunos de estos partidos consigan un mayor número de votos que el resto. Esto supone que el factor ideológico ya no explicaría, en absoluto, la concentración o dispersión de preferencias electorales en el

---

<sup>12</sup> TANAKA, Martín. *Democracia sin partidos. Perú, 2000-2005*. Colección Mínima. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2005, p. 84.

<sup>13</sup> BEYME, Klaus von. *Los partidos políticos en las democracias occidentales*. Madrid: Siglo XXI, 1986, pp. 217-221.

espacio local, puesto que la población finalmente escogería, entre un conjunto abigarrado de ofertas y ofertantes políticos, a los que tienen una mayor probabilidad de concretarse.

Pero, más allá de tratar de identificar los aspectos particulares que expliquen el libre juego de la oferta y la demanda electoral en cada uno de los distritos de la capital, ¿cómo se puede evaluar si el grado de fragmentación ha aumentado, se ha mantenido constante o ha disminuido significativamente entre un periodo y otro?

Una primera posibilidad, si se sigue a Sartori, es identificar los distritos donde el número de partidos en competencia es menor a seis. Aquellos lugares donde la cantidad de partidos es mayor que este límite, cualquiera sea el nivel que ellos alcancen, se evaluará como altamente fragmentado. De acuerdo con este criterio veremos que solo un distrito tenía menos de seis partidos en competencia en el año 2002: Santa María del Mar con solo tres partidos en contienda.<sup>14</sup> En el año 2006, hubieron dos distritos con esta característica: Santa María del Mar nuevamente (con tres agrupaciones políticas otra vez) y Pucusana (con cuatro). El resto de distritos tenían más de seis partidos electorales en contienda. Dado que, para el periodo analizado, apareció un nuevo distrito con un sistema de partidos en competencia poco fragmentado (compuesto por menos de seis partidos), podemos decir que el grado de fragmentación total habría disminuido para Lima metropolitana.

Una segunda posibilidad es la propuesta por Adrianzén en el artículo periodístico revisado arriba, en el que plantea comparar la media aritmética del número de partidos en

---

<sup>14</sup> Este distrito tiene el dato anecdótico de ser el único lugar donde se dio un triunfo electoral con el 100% de los votos, que se otorgaron a doña Mercedes Flores de Lecari en 1967. El anexo presenta la relación de distritos estudiados y el cálculo de sus respectivos NEP para las elecciones municipales de los años 2002 y 2006.

competencia en la totalidad de distritos analizados. Mientras que, en el año 2002, la media de partidos en competencia fue de 12,2, en el año 2006 fue de 10,8. Como ya se ha señalado, esta aproximación tiene el problema de esconder valores extremos (ya sean mínimos o máximos), en los que la fragmentación política podría ser más o menos grave que en otros distritos. Con todo, la disminución de la media de partidos en solo dos unidades es, en extremo, poco significativa para el problema de la fragmentación, puesto que la base supera ampliamente el límite de seis partidos propuesto por Giovanni Sartori.

De lo anterior, se aprecia que ya sea por el leve incremento de distritos con menos de seis partidos en competencia o bien por la ligera disminución en la media de partidos en contienda en el ámbito de todo Lima, se advierte un aparente y suave descenso en el grado de fragmentación del sistema de partidos. Esta aseveración, sin embargo, debe ser ajustada por el comportamiento que se observa a partir de los NEP.

La principal lección que se puede extraer de estos datos es que ha habido un incremento importante de los distritos donde los sistemas políticos tienden a ser menos fragmentados, pero todavía persiste un número menor de ellos con un grado de fragmentación creciente. En efecto, de los 42 distritos estudiados entre los años 2002 y 2006, 18 tuvieron un incremento en el valor del NEP. Entre ellos destacaron Santa Anita, Carabayllo, San Juan de Miraflores, Ate y Rímac, lugares en los cuales el grado de fragmentación aumentó significativamente. En el otro extremo se tienen 24 distritos donde el NEP decreció. Entre ellos destacaron Cieneguilla, Independencia, Santa Rosa, San Bartolo y el Agustino, lugares en los cuales el grado de fragmentación disminuyó de manera apreciable. En conclusión, el número de distritos donde disminuyó la fragmentación es mayor al número de los distritos donde aumentó.

Aplicando el criterio de Sartori para los NEP, se aprecia una arista de la evolución de la fragmentación. Si se compara el año 2002 con el 2006 se podrá observar que, en el primer año, solo 12 distritos tenían más de seis NEP, mientras que, en el segundo, este número disminuyó a 10. En el primer caso, los distritos que destacan son Independencia, Santa Rosa y Cieneguilla; en el segundo, Carabayllo, Lurín y San Juan de Miraflores. De esta manera, la fragmentación política se redujo de manera global en Lima metropolitana, debido a que el número de distritos, con una cantidad de organizaciones políticas efectivas mayor a seis, disminuyó.

Si se observa la evolución de la media aritmética del NEP entre los años 2002 y 2006, se puede afirmar que esta decreció de 5,4 a 4,8. Este cambio, aunque pequeño, es significativo desde el punto de vista estadístico ( $p < 0,05$ ) y hace pensar que, en el periodo bajo estudio, existen sistemas de liderazgo locales en proceso de maduración. Este hecho queda muy claro si se consideran los distritos donde el NEP revela la existencia de un sistema bipartidista. Mientras que, en el año 2002, el único distrito que presenta tal situación es Santa María del Mar, en el 2006, tenemos tres distritos con sistemas de partidos que podrían calificarse como tales. Estos son los siguientes: Magdalena, San Miguel, San Bartolo y Santa María del Mar. En todos estos distritos, el alcalde-candidato se presentó a reelección y ganó. Se construyó un liderazgo sobre la base de su desempeño como alcalde, al igual que como sucedió con el alcalde de Lima metropolitana.

## **Niveles de vida y política**

¿Cuál es la conexión entre niveles de vida y política? Esta pregunta puede ser respondida tentativamente a partir de estudios recientemente hechos en nuestro país. En primer lugar,

se cuenta con el Informe del Desarrollo Humano Perú 2006 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que mide el grado de avance del desarrollo humano en nuestro país en el ámbito distrital. Este documento tiene el valor de presentar la evolución de los niveles de vida de los distritos del Perú junto con la reciente discusión sobre el proceso de descentralización y la construcción de ciudadanía en nuestro país. En este marco, el estudio aborda, entre otras cuestiones, una pregunta fundamental: ¿cuál es la relación entre ciudadanía y democracia en nuestro país como una forma de entender qué posibilidades existen para construir una nación que sea capaz de concebir el desarrollo y el bienestar para toda la población? Las respuestas a priori pueden parecer poco alentadoras, puesto que un estudio preliminar, realizado por el propio PNUD,<sup>15</sup> encontró que la mayoría de los peruanos en edad de sufragar no ven con buenos ojos a la democracia como sistema de gobierno para ellos mismos. Cerca de 14 millones de peruanos de más de 18 años (85,1%) están desencantados con la democracia. Esta situación se da principalmente en las áreas urbanas, puesto que, en las áreas rurales, el desinterés y el desconocimiento respecto de dicho tema son más gravitantes.

Teóricos como Amartya Sen explican que no es necesario incluir la dimensión política en la evaluación de los niveles de vida (a través del indicador de desarrollo humano, por ejemplo) sino, más bien, encontrar las conexiones entre esta y otras dimensiones más, que son potenciadas por las básicas: salud, educación e ingreso económico. Por su parte, Sinesio López comparte un hallazgo fundamental: la relación entre el nivel de ciudadanía y la pobreza es inversa. Esto quiere decir que, en aquellos lugares donde la población tiene un nivel de vida alto, la ciudadanía es

---

<sup>15</sup> PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *La democracia en el Perú, 2006*. Lima: PNUD, 2006.

más consistente, en sus dimensiones civil, política y social, y eso hace que las desigualdades de clase se eliminen. Se trata de los ciudadanos de «primera clase». En contraste, en los espacios de la población de nivel vida bajo, en la que la ciudadanía no ha sido construida de manera consistente, las desigualdades de clase son reforzadas continuamente. En buena cuenta, se trata de los ciudadanos de «segunda clase».<sup>16</sup>

Esta breve discusión sirve para considerar viable la posibilidad de evaluar la conexión entre el nivel de avance social y el correspondiente grado de madurez político cuando el nivel de fragmentación es mínimo. La primera hipótesis de trabajo que surge aquí es que un nivel elevado de fragmentación en la contienda electoral de los gobiernos locales es un reflejo del bajo nivel de desarrollo de la ciudadanía. La segunda hipótesis que de debe ser evaluada, estrechamente relacionada con la anterior, es que un mayor grado de logro educativo posibilita una mayor integración política o facilita la construcción de consensos políticos reduciendo la fragmentación, más que cualquiera de las otras dimensiones del desarrollo humano, a saber, la salud o los ingresos.

## **Índice de desarrollo humano, fragmentación y reelección**

El índice de desarrollo humano (IDH) es un indicador construido a partir de la medición de tres aspectos fundamentales del ser humano: la salud, la educación y el nivel de ingresos. Existe una suerte de círculo virtuoso entre los tres componentes que explicarían el grado de satisfacción (y, en algunas corrientes de pensamiento modernas, incluso de la felicidad) del ser humano

---

<sup>16</sup> PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Informe de desarrollo humano Perú 2006*. Lima: PNUD, 2006, p. 41



de cualquier país. El componente de la salud es aproximado por la esperanza de vida medida en años; el componente educativo resulta de combinar indicadores parciales de alfabetismo y escolaridad, en lo que se conoce como el logro educativo; y, finalmente, el nivel de ingreso es aproximado, para el caso del IDH peruano, por el ingreso medio monetario per cápita medido en nuevos soles a partir de las encuestas de hogares. Las primeras dos dimensiones tienen como fuente los datos de la Encuesta Continua de Demografía y Salud (ENDES) y el Censo Nacional 2005, recientemente realizados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática.<sup>17</sup>

Para evaluar, en primer lugar, la relación entre el nivel de desarrollo humano (IDH) y el grado de fragmentación (NEP), se debe exponer algunos problemas operativos. El primero es que para el caso de las elecciones municipales del año 2002 se dejó de lado el mapa del IDH más próximo (correspondiente al año 2003), puesto que este constituía un conjunto de estimaciones para el ámbito distrital a partir de un censo nacional muy antiguo (realizado en 1993). Por esta razón, se consideró hacer la evaluación a través del IDH del año 2005, en el supuesto de que el mapa de posiciones relativas entre departamentos respecto de este indicador no haya sufrido variaciones significativas desde el año 2002. El segundo problema es que existe, en estricto, un desfase entre los datos comparados del IDH que corresponden al año 2005 y los resultados electorales de fines del año 2006 que nos sirven para medir el grado de fragmentación. Se ha considerado que este desfase es despreciable por cuanto dos de los tres indicadores que componen el IDH son, en realidad, componentes de largo plazo (salud y educación) y, por lo tanto, cambian muy poco en el corto plazo. Hechas estas

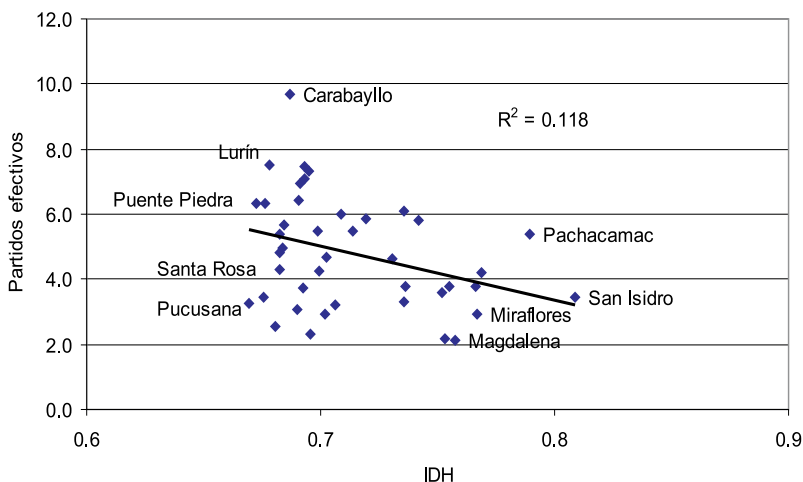
---

<sup>17</sup> Aunque ha habido algunos cuestionamientos a esta última fuente, esperamos que la realización del nuevo censo no modifique sustancialmente los resultados obtenidos en este estudio.

dos anotaciones, se presentan a continuación los resultados del análisis de regresión.

Para el caso del año 2002, existe evidencia significativa ( $\rho < 0,05$ ) de una relación inversa entre el IDH y el nivel de fragmentación, pero a un nivel bastante bajo ( $R^2=13,0$ ).<sup>18</sup> Para el año 2006, esta evidencia continúa siendo significativa y en el mismo sentido, pero a un nivel más bajo que el anterior ( $R^2=11,8$ ). Ambos resultados dejan entrever que no es muy clara la determinación de los niveles de vida en el grado de fragmentación política de la ciudadanía. El gráfico que se muestra a continuación parece sugerir que este bajo nivel explicativo se debe a una mayor dispersión de los datos de fragmentación en los distritos con menor nivel de desarrollo humano, no explicados del todo por el IDH.

**Figura 1**  
**Relación entre el IDH y el grado de fragmentación en Lima metropolitana (2006)**



<sup>18</sup>  $\rho$  = valor de significancia o rho.

Acerca de la segunda hipótesis, se deben considerar algunas cuestiones previas. En primer lugar, la comparación que se ha realizado entre el comportamiento de la fragmentación política de los procesos electorales 2002 y 2006, y el nivel de vida de un solo año, el 2005, por las consideraciones señaladas sobre los datos del IDH del 2003. En segundo lugar, el procedimiento que se ha seguido para realizar la regresión lineal, el denominado *stepwise*, que se ha usado debido a que es uno de los más efectivos para desechar las variables que resulten poco significativas para explicar el modelo general probado:

$$NEP_i = \beta_0 + \beta_1 E_i + \beta_2 S_i + \beta_3 I_i + e_i$$

En la ecuación anterior, *E* es el logro educativo; *S*, el nivel de salud; e *I*, el nivel de ingresos. Los cuadros que vienen a continuación muestran claramente que, de los tres indicadores ingresados en el modelo, el único predictor significativo en ambos periodos, y en el sentido inverso esperado, es el logro educativo. Los otros dos componentes son automáticamente desechados por el modelo por su bajo nivel de significancia. Para el año 2002:<sup>19</sup>

### *Resumen del modelo*

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado corregida	Error estándar de la estimación
1	0,489 <sup>1</sup>	0,239	0,220	1,409598

<sup>1</sup> Variables predictoras (constante): porcentaje de logro educativo.

<sup>19</sup> F significativo al 5%: el modelo excluyó automáticamente la esperanza de vida y la media de ingresos per cápita por ser no significativos.

***Coefficientes<sup>1</sup>***

Modelo	Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados		$\rho$ Valor de significancia
	$\beta$	Error estándar	$\beta$	t	
1 Constante	65.954	17.085		3.860	.000
Porcentaje de logro educativo	-.635	.179	-.489	-.542	.004

<sup>1</sup> Variable dependiente: número de partidos efectivos 2002.

Para el año 2006:<sup>20</sup>

***Resumen del modelo***

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado corregida	Error estándar de la estimación
1	0,381 <sup>1</sup>	0,1145	0,123	1,615049

<sup>1</sup> Variables predictoras (constante): porcentaje de logro educativo.

***Coefficientes<sup>1</sup>***

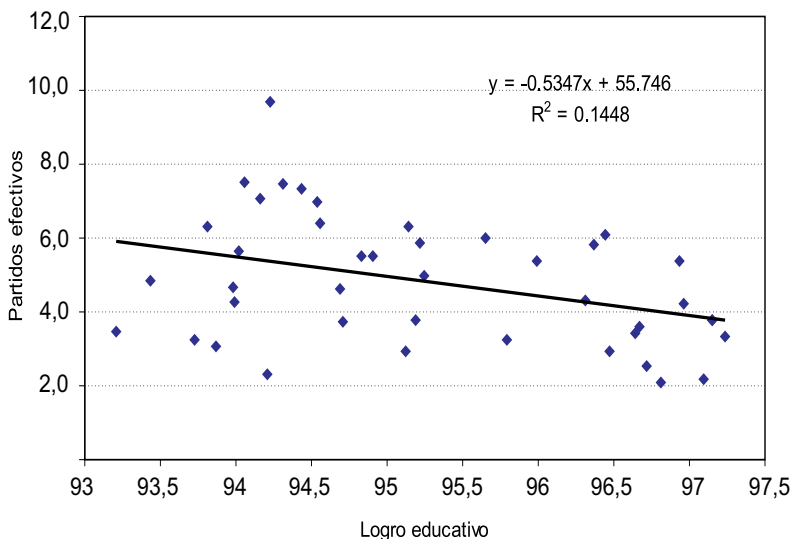
Modelo	Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados		$\rho$ Valor de significancia
	$\beta$	Error estándar	$\beta$	t	
1 Constante	55.746	19.575		2.848	.007
Porcentaje de logro educativo	-.535	.205	-.381	-2.603	.013

<sup>1</sup> Variable dependiente: número de partidos efectivos 2002.

<sup>20</sup> F significativo al 5%: el modelo excluyó automáticamente la esperanza de vida y la media de ingresos per cápita por ser no significativos.

A pesar de que el nivel de significancia resultó favorable para la relación inversa entre el nivel educativo y el nivel de fragmentación, el poder explicativo ha sido decreciente (el  $R^2$  pasa de 23,9 en el año 2002 a 14,5 en el año 2006, en tanto que el impacto de la variable  $E$  desciende de -0,64 a -0,54). No obstante, el poder explicativo en ambos casos ha sido superior al encontrado para el indicador global del IDH. La figura 2, mostrada a continuación, grafica la relación inversa entre las variables estudiadas para el año 2006, lo que permite comprobar que a mayor logro educativo, menor será el nivel de fragmentación. De esto podría inferirse que se espera un mejor clima de gobernabilidad en aquellos lugares donde el logro educativo sea mayor, pero se trata de una hipótesis que debe comprobarse a largo plazo.

**Figura 2**  
**Relación inversa entre el logro educativo**  
**y la fragmentación política (2006)**



Dada la debilidad de los resultados encontrados, surge la pregunta de si existe alguna otra variable relevante que pueda incrementar el poder explicativo del modelo hasta ahora evaluado. Una variable importante fue sugerida en una sección anterior: la reelección. De los 42 alcaldes que gobernaron en sus respectivos distritos desde el año 2002, 38 se presentaron a la reelección en los comicios de noviembre de 2006. De estos, 17 (menos del 50%) lograron ser reelegidos. Entre los que tuvieron éxito en la reelección se destacan los alcaldes de distritos con un bajo NEP, sobre todo los que podrían ser clasificados como sistemas de partidos bipartidistas (Magdalena, San Miguel y San Bartolo) de clase social media. Pero también fueron reelegidos los alcaldes de algunos distritos populosos y de clase social media baja como Carabayllo, Villa El Salvador, Puente Piedra y Comas, entre otros.

Estos datos sugieren la siguiente explicación tentativa: la reelección inmediata de las alcaldías distritales ha jugado un papel importante para reducir la fragmentación presente en distritos pertenecientes a los dos extremos sociales. Este factor podría incluso diluir el poder explicativo del logro educativo en el grado de fragmentación que se observa en la mayoría de distritos. Esta hipótesis se demuestra de inmediato al incluir esta variable como una dicotómica o *dummy* en el modelo de las elecciones 2006: el  $R^2$  se elevó de 14,5% a 24,3%, en tanto que el impacto marginal del logro educativo se elevó de -0,54 (en el modelo sin reelección) a -0,56, dado que la *dummy* de reelección explica con mayor fuerza (-1,09) la reducción de la fragmentación.

## Consideraciones finales

El presente trabajo demuestra que lo que normalmente se identifica como fragmentación política en las elecciones

municipales no es otra cosa que una aproximación a la medición del surgimiento de los nuevos liderazgos políticos peruanos en su intento de proponer un partido que compita por cuotas mayores de representación en futuros procesos electorales. Este modelo de gestación política contrasta notablemente con el seguido por los viejos partidos que eligieron como vientre de gestación al parlamento. En ese sentido, el presente trabajo ha argumentado que es natural que exista una competencia importante allí donde existe un número excesivo de partidos y niveles de desarrollo humano relativamente bajos. En contraste, existirán sistemas de partidos bipartidistas o con tendencia a formar uno similar en aquellos distritos donde los niveles de desarrollo humano, especialmente en el componente educativo, sean mayores.

Este trabajo ha encontrado que la reelección municipal funciona como un mecanismo importante para favorecer liderazgos de unos cuantos personajes que tienen como fuente de legitimación el éxito en la gestión municipal antes que elementos tradicionales asociados con la formación de un partido político como el carisma o la ideología profesada por sus líderes. Este hecho no significa que después no puedan surgir ciertos elementos que definan una particular ideología que dé vida y estructura al nuevo partido de mayor envergadura, pero siempre será desde el espacio microlocal.

La anterior perspectiva estaría de acuerdo con la formulada por Von Beyme<sup>21</sup> según la cual los partidos no nacen en el parlamento sino, más bien, en la comuna, en la localidad. Se trata de agrupaciones que nacen bajo el esquema de las teorías de la modernización que permiten institucionalizar los requerimientos sociales y permiten que el Estado se dote de nuevas estructuras políticas, con lo que se originan partidos políticos

---

<sup>21</sup> BEYME, Klaus von. Ob. cit.

o se constituyen nuevos sistemas de partidos políticos donde estos ya existían.

Una cuestión relevante en este punto es identificar y evaluar el patrón de expansión que los partidos locales peruanos siguen de acuerdo con la propuesta formulada por Panebianco.<sup>22</sup> Este parece funcionar de la manera que se explica a continuación. Luego de alcanzarse una representación distrital se intenta probar una vacante regional y, finalmente, se postula a una curul en el parlamento. Uno de los ejemplos más interesantes de este proceso es el seguido por el movimiento Somos Perú (inicialmente Somos Lima), fundado por Alberto Andrade y estudiado detenidamente por Fernando Tuesta.<sup>23</sup> A pesar de que en un primer momento tuvo éxito en su modelo de crecimiento difuso por *federación*, comenzó a resquebrajarse inmediatamente después de que sus líderes principales se enquistaron en el Parlamento, ya que «el proceso de constitución del liderazgo es normalmente muy tormentoso y complejo, puesto que existen muchos líderes locales, surgidos como tales autónomamente, que controlan sus propias agrupaciones y que pueden [igualmente] aspirar al liderazgo nacional». En la actualidad, este partido ha pasado a convertirse en una minúscula representación electoral, a pesar de lo cual ha logrado mantener su presencia en el Parlamento gracias a una alianza electoral oportuna.

De acuerdo con las anteriores reflexiones, el establecimiento de una valla electoral en los sistemas electorales subnacionales, con la subsiguiente recomendación de una segunda vuelta electoral, es absolutamente innecesario e, incluso, contraproducente en el sentido de que solamente genera un mayor impacto en los costos de organización y fiscalización electorales

---

<sup>22</sup> PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido*. Ciencias Sociales. Madrid: Alianza Universidad, 1982, pp. 111-112.

<sup>23</sup> TUESTA, Fernando. *Representación política: las reglas también cuentan*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú-Fundación Friedrich Ebert, 2005, pp. 128-132.



antes que una mayor legitimidad de las autoridades elegidas. Una estrategia eficiente sería, más bien, cambiar la magnitud de la circunscripción, tal como lo sugiere Lijphart,<sup>24</sup> o depurar adecuadamente a los ciudadanos que se postulan como candidatos y se encuentran en falta para competir. En ese sentido, la iniciativa legislativa 733/2006-CR del congresista Víctor Andrés García Belaunde para imponer la segunda vuelta electoral en las elecciones regionales y municipales no tendría sentido y solo incrementaría los costos de organización electoral innecesariamente.

Por otra parte, es posible que el éxito del fortalecimiento de un sistema de partidos políticos de escala nacional pase, primero, por invertir más en el componente educativo de la sociedad y por la implementación de un sistema electoral que concentre la competencia en algunas cuantas organizaciones políticas con capacidad de agregación en estos microespacios. De otra manera, se podría dar que la desconexión entre los subsistemas reales de partidos políticos municipales o regionales y el virtual sistema de partidos políticos parlamentarios permaneciera por mucho tiempo sin lograr conducir los destinos de nuestro país con eficiencia y efectividad.

Se recomienda realizar estudios con mayor profundidad que el presente que pongan de relieve los factores que promoverían un mayor nivel de gobernabilidad, no solo en el espacio local sino, también, en el regional y nacional. En mi opinión, estos factores se encuentran fundamentados no solamente en la necesaria y urgente reforma de la calidad educativa de nuestro país sino, también, en reformas electorales que den lugar a partidos maduros en el parlamento, luego de haber construido una buena, intensa y productiva vida política desde los gobiernos locales.

---

<sup>24</sup> LIJPHART, Arend. Ob. cit., pp. 63-70.

*Anexo*  
*Datos relevantes usados en este trabajo*

<b>Distrito</b>	<b>IDH 2005</b>	<b>Partidos 2002</b>	<b>Partidos 2006</b>	<b>NEP 2002</b>	<b>NEP 2006</b>	<b>Postuló otra vez</b>	<b>Reelegido</b>
Ancon	0,6763	10	10	5,14	6,33	1	0
Ate	0,6947	13	17	5,85	7,34	1	0
Barranco	0,7419	11	11	4,65	5,82	1	0
Breña	0,7357	15	19	6,35	6,07	1	0
Carabaylo	0,6868	15	16	8,00	9,68	1	1
Chaclacayo	0,7026	12	9	5,34	4,68	1	0
Chorrillos	0,7021	16	11	4,09	2,94	1	1
Cieneguilla	0,6753	15	8	8,76	3,46	1	1
Comas	0,6987	17	14	6,83	5,50	1	1
El Agustino	0,6902	17	9	7,05	3,08	1	1
Independencia	0,6995	17	10	9,07	4,26	1	0
Jesus María	0,7690	11	13	5,32	4,22	1	0
La Molina	0,7356	11	8	4,43	3,31	1	1
La Victoria	0,7308	14	13	5,81	4,64	0	0
Lince	0,7518	10	10	5,93	3,59	1	0
Los Olivos	0,7061	14	12	3,86	3,23	1	1
Lurigancho	0,6824	13	10	4,40	4,82	1	1
Lurín	0,6780	10	11	6,52	7,53	1	0
Magdalena	0,7575	11	7	4,68	2,11	1	1
Miraflores	0,7667	10	7	3,82	2,95	1	0
Pachacamac	0,7897	9	11	4,76	5,38	0	0
Pucusana	0,6695	9	4	4,91	3,25	0	0
Pueblo Libre	0,6923	11	8	4,49	3,75	1	0

Puente Piedra	0,6726	14	11	7,97	6,32	1	1
Punta Hermosa	0,6837	9	10	4,55	4,96	1	0
Punta Negra	0,6825	9	8	4,90	5,36	1	0
Rímac	0,7136	13	15	4,16	5,49	0	0
San Bartolo	0,6955	11	6	6,48	2,32	1	1
San Borja	0,7664	10	9	3,42	3,78	1	1
San Isidro	0,8085	9	7	5,05	3,43	1	0
San Juan de Lurigancho	0,6845	16	14	5,22	5,66	1	0
San Juan de Miraflores	0,6933	15	16	5,93	7,46	1	0
San Luis	0,7193	11	13	5,07	5,87	1	1
San Martín de Porres	0,7090	16	18	6,93	5,98	1	0
San Miguel	0,7529	12	7	3,37	2,18	1	1
Santa Anita	0,6934	11	14	3,78	7,07	1	0
Santa María del Mar	0,6803	3	3	2,08	2,53	1	1
Santa Rosa	0,6825	13	7	8,85	4,31	1	0
Santiago de Surco	0,7551	10	13	2,97	3,80	1	0
Surquillo	0,7364	9	9	5,25	3,80	1	1
Villa El Salvador	0,6905	16	12	6,52	6,41	1	1
Villa María del Triunfo	0,6914	14	14	5,88	6,96	1	0

**Apra para *dummies*:  
los sentidos comunes sin sentido sobre el aprismo  
en su segundo gobierno\***

---

*Carlos Meléndez*

---

Durante todo este tiempo nuestro amado líder adoptó una táctica brillante de meticulosa vigilancia que consistió en quedarse absolutamente inmóvil cerca de la chimenea... Cuando la situación se calmó un poco, avanzó de puntillas hasta la oficina principal y asumió el mando, haciendo una sola pausa para abrir el real refrigerador y hacerse un bocadillo de jamón.

WOODY ALLEN, *Para acabar con las revoluciones en Latinoamérica*

El análisis político ha llegado a ciertos consensos sobre el partido aprista peruano. Estos se han convertido en parte de un sentido común compartido por analistas, periodistas e investigadores. Para estudiar al Apra y su comportamiento político se parte de las siguientes premisas:

- se trata de un partido organizado con presencia nacional;
- como partido organizado, cuenta con las mejores condiciones para gobernar un país;
- precisamente, su vitalidad orgánica es un elemento intermediador entre la política y la sociedad que le permite –entre otras supuestas virtudes– contener los conflictos sociales; y, finalmente,

---

\* Agradezco la colaboración de Denisse Rodríguez en la sistematización de la información que se utilizó en este artículo.

- es el «partido del pueblo», de las grandes mayorías de este país.

En el presente artículo relativizamos la vigencia de cada una de esas premisas y planteamos que es necesario reformular los puntos de partida analíticos para comprender al partido de gobierno en el actual contexto histórico del país.

El análisis político ha preferido asumir «verdades cómodas» que impiden avanzar hacia la mejor comprensión de un partido que, a lo largo de sus 76 años de vida, ha trascendido los cambios propios de un país que le ha hecho testigo de la caída del orden oligárquico, de la dictadura de Velasco Alvarado, de la decepción de su primer gobierno, de las reformas de ajuste en un contexto autoritario, de la caída de la democracia partidaria y de la atomización y fragmentación social que ahora se expresa a través de álgidos conflictos sociales. Si luego de estas transformaciones seguimos creyendo que el Apra no ha cambiado e insistimos en estas premisas, los análisis carecerán de sentido, serán simplemente apuntes *dummies* de una realidad cercana pero inalcanzable para los analistas.

## **1. «El partido aprista peruano es un partido organizado con *presencia nacional*»**

Todos los análisis parten de la siguiente premisa original: el Apra es el partido más organizado del país y quizás el único que está a la altura de dicha denominación. Se repite con tanta regularidad que no se pone en duda su enraizamiento y presencia nacional. Se suele utilizar para justificar dicha premisa el número de comités provinciales inscritos ante el Jurado Nacional de Elecciones. Sin embargo, como sabemos, el establecimiento de comités provinciales ha tenido demasiadas irregularidades como para ser un dato confiable. Diversas

denuncias periodísticas han identificado «comités fantasmas» de diversos partidos políticos – incluyendo al APRA –, por lo que estas estadísticas podrían conducirnos a un autoengaño.

Es un hecho que si contrastamos los resultados de las elecciones regionales de 2002 con las de 2006, encontramos un gran declive en términos de victorias regionales de parte del partido de la estrella. En el año 2002, el partido aprista peruano había conseguido 12 gobiernos regionales, mientras que, en la actualidad, solo gobierna dos (Piura y La Libertad). Tratemos de ser los más justos posibles con el desempeño electoral del Apra en las regiones: además de las dos victorias obtenidas, quedó en segundo lugar en siete regiones (Ayacucho, Ancash, Ica, Lambayeque, Lima, Moquegua y San Martín), por lo que, digamos, fue protagonista en por lo menos nueve contextos regionales. Ninguna otra fuerza regional tuvo un desempeño electoral parecido. Sin embargo, ¿es esto suficiente para considerar a un partido como «nacional»?

Para ser más estrictos con el análisis, hemos elaborado un «índice de enraizamiento partidario»,<sup>1</sup> para lo cual hemos tomado como referencia los resultados de las elecciones municipales provinciales en todo el país. Para ello hemos creado el mencionado índice, que expresa la proporción entre el número de candidaturas provinciales y el total de provincias de determinada región. En el caso de que la agrupación política presente candidaturas en cada una de las provincias de la región, el puntaje será de 1. En el caso que no presente ninguna candidatura, el puntaje será 0.

El índice de enraizamiento se complementa con dos indicadores más. El primero es el de «éxito relativo», que expresa la

---

<sup>1</sup> La elaboración de este y otros índices se ha realizado dentro del marco de una investigación sobre democracia local que dirige Romeo Grompone en el Instituto de Estudios Peruanos. La responsabilidad de los resultados (y, por ende, las limitaciones) del indicador propuesto es exclusiva del autor.

proporción de alcaldías provinciales obtenidas por la agrupación política en aquellas provincias donde presentó candidaturas. Se llama relativo porque optimiza las capacidades de ganar una elección sobre el total de las candidaturas presentadas. Un indicador más exigente es el de «éxito real», que representa la proporción entre las alcaldías provinciales ganadas en determinada elección y el total de provincias de la región. Mientras que el primer indicador muestra la efectividad que tienen las agrupaciones para ganar una elección provincial, el segundo muestra su real ubicación en el mapa electoral.

Los resultados obtenidos de estos indicadores en las elecciones de 2006 y de 2002 para el partido aprista peruano han sido los que se muestran en el cuadro de la página siguiente.

Como se puede apreciar, el partido aprista peruano alcanza un puntaje mayor al 0,9 en el indicador general de enraizamiento, hecho que significa que tiene una alta capacidad para presentar candidaturas provinciales. No solo presenta puntaje absoluto en 16 regiones el año 2006 (15, el año 2002), sino que es la organización política de mayor puntaje en la actualidad (seguido por el Partido Nacionalista Peruano con 0,81). Sin embargo, los indicadores de éxito relativo y real son muy pobres. Su eficacia para ganar elecciones provinciales fue de 0,20 en el año 2002 y de 0,10 en el año 2006, y eso habla de un retroceso en su desempeño electoral. En otras palabras, tiene una alta capacidad para presentar candidaturas provinciales, pero no para ganarlas. ¿Podemos hablar de un partido organizado nacionalmente con una eficacia electoral equivalente a la décima parte del puntaje perfecto?<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Como contraste observamos el caso de Acción Popular, que si bien es cierto no tiene la misma capacidad de presentar candidaturas provinciales (su índice de enraizamiento ha bajado del 0,79 en el año 2002 a 0,54 en el año 2006), ha mantenido su mismo nivel de «éxito relativo» y de «éxito real» (0,8 y 0,5, respectivamente). También es un desempeño pobre (y no tan lejos del aprista), pero obviamente las distancias en el imaginario son mucho más grandes que como se puede comprobar en la realidad.



**Cuadro 1**  
**Indicadores de enraizamiento, de éxito relativo y de éxito real para el caso del Apra**

Región	Apra 2006			Apra 2002		
	Enraizamiento	É x i t o relativo	Éxito real	Enraizamiento	Éxito relativo	Éxito real
Amazonas	1,00	0,14	0,14	1,00	0,29	0,29
Áncash	1,00	0,20	0,20	1,00	0,20	0,20
Apurímac	0,86	0,00	0,00	1,00	0,00	0,00
Arequipa	0,67	0,00	0,00	0,88	0,14	0,13
Ayacucho	0,91	0,00	0,00	1,00	0,27	0,27
Cajamarca	0,92	0,00	0,00	0,92	0,17	0,15
Cuzco	1,00	0,00	0,00	0,92	0,08	0,08
Huancavelica	0,86	0,00	0,00	0,71	0,00	0,00
Huánuco	0,82	0,00	0,00	0,91	0,10	0,09
Ica	1,00	0,00	0,00	1,00	0,20	0,20
Junín	1,00	0,00	0,00	1,00	0,11	0,11
La Libertad	0,92	0,36	0,33	0,92	0,55	0,50
Lambayeque	1,00	0,33	0,33	1,00	0,67	0,67
Lima	1,00	0,10	0,10	0,90	0,00	0,00
Loreto	1,00	0,00	0,00	1,00	0,17	0,17
Madre de Dios	1,00	0,33	0,33	1,00	0,67	0,67
Moquegua	1,00	0,00	0,00	1,00	0,00	0,00
Pasco	1,00	0,33	0,33	1,00	0,33	0,33
Piura	1,00	0,13	0,13	1,00	0,25	0,25
Puno	0,85	0,00	0,00	0,92	0,00	0,00
San Martín	1,00	0,20	0,20	1,00	0,40	0,40
Tacna	1,00	0,25	0,25	1,00	0,00	0,00
Tumbes	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ucayali	1,00	0,00	0,00	1,00	0,25	0,25
Nacional	0,95	0,10	0,10	0,92	0,20	0,20

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales.

La derrota electoral en las regiones y en las provincias ha generado crisis internas en el Apra que se reproducen en cada uno de estos espacios. Las elecciones subnacionales de 2006 han demostrado la ausencia de liderazgos intermedios dentro del aprismo que permitan capitalizar sus remanentes organizativos (y, sobre todo, el nivel de identificación que aún mantienen sus militantes) en opciones de gobierno. De acuerdo con consultas realizadas a analistas regionales, la impresión general que se tiene es que el Apra no tuvo candidatos para las elecciones de noviembre pasado. Recordemos que el Apra volvió al protagonismo político a partir del fenómeno electoral del retorno de García en el año 2001 y a partir de ahí recuperó y mantuvo su 25% histórico de respaldo en las urnas. Pero García no ganó aquellas elecciones presidenciales y, por lo tanto, sus principales cuadros intermedios – esos que soportaron el autoritarismo fujimorista y mantuvieron viva la llama del aprismo – migraron hacia el Parlamento, pero en su mayoría permanecieron en las regiones reconstruyendo el partido y accediendo a la gestión pública regional.

Pero cuando el partido logra acceder al gobierno central nuevamente (2006), los cuadros políticos confiables y profesionales son escasos y quizás más necesarios en Lima que en sus provincias, ya sea en el Congreso o en el ejecutivo. ¿Qué es del comité aprista en Huancayo ahora que Nidia Vílchez está en el Congreso y busca legítimamente ascender en una carrera política limeña? ¿Por qué Wilfredo Rebaza, ex vicepresidente regional de Cajamarca en el período anterior, decide postular al Congreso y dejar al aprismo cajamarquino sin candidato a la presidencial regional, al punto de que se tuvo que «traer» a un candidato lambayecano para encabezar la candidatura regional? ¿Por qué Carlos Figueroa, ex congresista cuzqueño del período anterior, prefiere permanecer en la estructura ejecutiva centralista (acaba de ser designado como Coordinador

de la Presidencia del Consejo de Ministros) y no retornar a ser una activa figura regional en el Cuzco?

Como consecuencia, el Apra regional de 2002 se ha convertido en un Apra que abandona las regiones, cuyos líderes locales se sienten atraídos por Lima para afirmar en carne propia lo que los resultados electorales pintaban: un partido centralista, prácticamente limeño. Con ello han perdido, aunque quieran demostrar lo contrario, el vínculo con sus regiones, que los perciben ahora más distantes. El riesgo (¿o el éxito?) es limeñizarse y olvidarse de que Aurelio Pastor, por ejemplo, es representante de San Martín, Luis Alva Castro de La Libertad y González Posada de Ica.

¿No existen argumentos suficientes para pensar al Apra como un partido regional (o, por lo menos, no nacional)? ¿Por qué no le podría pasar lo mismo que a Izquierda Democrática y al Partido Social Cristiano del Ecuador cuya lánguida supervivencia se debe a que decidieron refugiarse electoralmente en zonas específicas del país? ¿Es que acaso el Apra no es, sobre todo, un partido costeño con algunas excursiones exitosas en provincias? Quizás resulte una exageración, pero lo cierto es que el Apra, en lo que va desde las elecciones presidenciales de abril de 2006 hasta el momento y precisamente a pesar de ser gobierno, ha entrado en un proceso de centralización, de concentración, de limeñización. El Apra, en el mejor de los casos, es un partido urbano, que solo transita electoralmente por la carretera Panamericana.

## **2. «Un partido organizado, como el Apra, crea buenas condiciones para gobernar un país».**

Durante la campaña electoral de 2006, cuando se enfrentaban en la segunda vuelta presidencial Alan García y Ollanta Humala, uno de los argumentos a favor de la candidatura del

«voto responsable» consistía en resaltar que esta candidatura contaba con un soporte orgánico, con un partido político que le facilitaría la gestión de gobierno. ¿Cómo así? Un partido político, en teoría, cuenta con cuadros que comparten una propuesta política (quizá ideología es mucho pedir) que a la hora de gobernar se traduciría en una coherente gestión pública. Así mismo, un partido organizado contaría con una red de activos operadores en todo el país («hasta en el Perú profundo»), y eso impediría esa suerte de vacío estatal a la que casi siempre hemos hecho referencia. Tener un partido, en conclusión, solucionaría los problemas de coherencia y enraizamiento de la propuesta política oficialista. El espejo de Toledo y de Perú Posible resultaba una comparación inevitable.

Efectivamente, érase una vez en que pertenecer a un partido político (mucho mejor si era el partido de gobierno) tenía sus ventajas, de tal modo que un «independiente» era un paria ahogándose en un inmenso mar partidario. «Independientes», «invitados», «simpatizantes» — los menos decididos — o «militantes», «correligionarios», «compañeros» — los más entusiastas — encontraban una filiación partidaria con suma naturalidad. Es que había muchos incentivos para hacerlo. La adscripción a una organización política nacional daba contactos con niveles superiores de gobierno, hacía participar de una red de beneficios (clientelares en muchos casos) que podían ser desde apoyos presupuestales decididos de parte del gobierno hasta relaciones con profesionales y asesores mediados por el partido para ayudar en la gestión pública local. El partido político proveía incentivos para sus militantes que trascendían una propuesta ideológica y política compartida, y que se hacían palpables en los pragmáticos actos de gobierno. En la política local, el pragmatismo es un valor creciente, y dentro de esas decisiones racionales de alcaldes en busca de beneficios, resultaba lógico y perseguible el formar parte de una organización partidaria nacional.

En la actualidad, se han perdido esos incentivos que hacían de la pertenencia a un partido un fin deseable. El partido ahora es visto como una carga, como una presión adicional que tienen los que acceden a cualquier ámbito del gobierno. Ni siquiera el Apra — «el más organizado del país» — cuenta con los elementos para poder adaptar las presiones de sus militantes dentro de un patrón ordenado de carrera política y carrera pública. Estos últimos conceptos se asumen de una manera informal, muchas veces por fuera de la institucionalidad interna. Esta presión partidaria a la hora de gobernar se puede apreciar en dos niveles: el de la militancia y el de la negociación política.

En el ámbito de la presión de la militancia, sería ingenuo seguir pensando que la lógica de la organización política en el poder como «bolsa de trabajo», que desprestigió notoriamente a Perú Posible, no iba a afectar al Apra. Forma parte de la cultura política peruana y es una suerte de bien de intercambio la «devolución» del favor político — ya seas simpatizante o militante — por una posibilidad de puesto en el aparato estatal o en agencias subsidiarias de este. Este hecho es más agudo en el caso del Apra, cuando la historia partidaria cuenta que, cuando fueron gobierno, la militancia pudo penetrar el Estado. «¿Por qué no también ahora?» deben pensar tanto los antiguos como nuevos militantes apristas.

La negativa de la actual gestión de hacer una apertura del aparato estatal en las dimensiones de los ochenta — prácticamente imposible de repetir debido a las reformas de ajuste — ya empieza a cobrarle la factura al gobierno. Las protestas masivas que recibió el secretario general del partido aprista peruano Mauricio Mulder el 6 de mayo en el Aula Magna de Alfonso Ugarte y la elección del nuevo Comité Ejecutivo vía plenario (y no vía Congreso Nacional como está estipulado en los estatutos) son expresiones del temor de la dirigencia aprista por sus propios compañeros, que empiezan a mostrar síntomas

de impaciencia que podrían ser capitalizados por personajes marginados, por el momento, dentro del aprismo. No hay peor enemigo que el que vive dentro de la casa.

En el ámbito de la negociación política, las figuras electoralmente exitosas que han aparecido en los últimos años (y, por lo tanto, ocupan los cargos de elección popular) han sido elegidos por fuera de los partidos políticos nacionales. Se trata de organizadores («líderes» es mucho decir) de movimientos locales y regionales que prefieren asumir los costos de la creación de una organización (tantos financieros como humanos) antes de buscar el auspicio o el simple acercamiento con un partido nacional, por más que este tenga registro inscrito. Queremos trascender con esto el debate de la coherencia ideológica. El mundo de la política local es pragmático y las filiaciones partidarias nacionales (incluyendo las del Apra) son el resultado de acuerdos y pactos locales, en el que la adscripción a determinadas ideologías o posiciones políticas son factores secundarios. En este tipo de negociaciones, los partidos políticos nacionales son los que más piden: imprimen como requisito para encabezar una lista a la alcaldía, por ejemplo, «colocar» determinado número de militantes en la lista de regidores, determinado número de puestos en la gestión en caso de ser elegido, alguna «contribución económica» para la organización nacional en caso de ganar. Por lo tanto, estos requisitos terminan desincentivando y haciendo poco atractiva la postulación por un partido nacional, así sea el que gobierna el país. Resulta más conveniente para los políticos locales, armar sus propias listas con un amplio margen de libertad y confeccionar las postulaciones a sus medidas. Los que han logrado ganar las elecciones regionales, por ejemplo, han seguido, en términos generales, esta receta: rechazan «invitaciones», se alejan de alianzas electorales (aunque estas sean coherentes con sus propuestas regionales)... Simplemente, no quieren deber nada a nadie.

Ni siquiera el Apra como partido de gobierno, a pesar de la apertura que ha hecho para captar «invitados independientes» para sus listas, ha podido tener éxito electoral en las regiones. Este hecho es muy importante porque es una muestra de vitalidad. Lo último que debe perder un partido político, para llamarse tal, es el enraizamiento en el ámbito local, de modo que ello permita, en el momento de las vacas flacas, retraerse pero no desaparecer. Un partido nacional puede no ganar elecciones presidenciales, puede tener una nimia representación parlamentaria, pero no puede perder gestiones locales porque estas resultan siendo no solo el caso muestra sino, también, un nuevo punto de partida.

Comparémos con nuestros vecinos. En el Ecuador, los partidos más tradicionales del sistema político han sido desplazados del protagonismo en el ámbito nacional por la avasallante victoria de Rafael Correa y las preferencias que concitan agrupaciones de menos de 10 años de creación como Sociedad Patriótica de Lucio Gutiérrez o el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) del Alvaro Noboa. Sin embargo, sus dos principales ciudades son gobernadas exitosamente por conspicuas figuras partidarias. Paco Moncayo ha sido reelegido alcalde de Quito por Izquierda Democrática, y el Partido Social Cristiano gobierna Guayaquil desde hace 12 años. Partidos débiles en el ámbito nacional, pero que se repliegan en exitosas gestiones ediles. En la Bolivia de Evo Morales, el 77% de concejales son representantes de partidos políticos nacionales.

En el Perú, han sido los movimientos regionales independientes los que le han ganado la iniciativa al partido de gobierno. Ante la ausencia de una oposición política nacional y articulada (con un humalismo que no cuaja en organización y una Unidad Nacional desunida), son las figuras regionales las llamadas a construir alternativas políticas y balancear el poder

central del gobierno aprista. En el ámbito regional, más allá de las regiones de La Libertad y Piura, el gobierno no tiene aliados. Quizás porque todavía no los necesita, pero ello no implica que algunos impongan prácticas desleales con el gobierno central, perjudicando así la gobernabilidad del país.

El Apra, al haber perdido la iniciativa de la representación regional, tiene que establecer vínculos de cooperación y negociación con los actores regionales, que no necesariamente compartirán las características de los tratos planteados por el gobierno. Ello se debe a que existen, por lo menos, tres grandes grupos de actores regionales, con diferentes estilos y paradigmas, que condicionarán su tipo de interacción con el gobierno.

En un texto anterior,<sup>3</sup> clasificábamos a los presidentes regionales en tres grupos: los que pertenecen al *establishment* regional, los «actores secundarios» y los antisistémicos. El primer grupo se caracteriza porque, aunque no necesariamente pertenecen a partidos políticos nacionales, sus arraigos en sus respectivas regiones son de larga data. No son figuras nuevas, para nada. Son líderes consolidados, referentes obligados de la política local. Tienen experiencia en gestión y sus protagonismos son indiscutibles. Las elecciones de 2006 les han permitido volver al primer plano y capitalizar la popularidad que, en la mayoría de sus casos, se gestó contra el autoritarismo centralista de Alberto Fujimori. Se trata de Manuel Guillén en Arequipa, Federico Salas en Huancavelica, Yván Vásquez en Loreto, Yehude Simon en Lambayeque, y los apristas José Murgía en La Libertad y César Trelles en Piura, principalmente.

El siguiente grupo es el de los «actores secundarios» que terminan robándose el *show*. No se trata de figuras políticas emergentes o de reciente incursión política, sino de eternos perdedores

---

<sup>3</sup> «De espaldas a Lima». Lima, abril de 2007. Disponible en: <[www.palestra.pucp.edu.pe](http://www.palestra.pucp.edu.pe)>.



(inclusive desde los ochenta) que, en base de perseverancia y terquedad, lograron alcanzar la meta. No son nuevos en política ni desconocidos en el ámbito regional (quizá solo en Lima), pero gracias a una continua e insistente competencia electoral han conseguido acceder a la presidencia de sus regiones. Coincidentemente, casi todos los que quedaron segundos en las elecciones de 2002 y ganaron las de 2006 — con la excepción de Yván Vásquez — pertenecen a este grupo. Se trata de David Salazar en Apurímac, Ernesto Molina en Ayacucho, Hugo González en Cuzco, Rómulo Triveño en Ica, Nelson Chui en Lima-provincias, Jaime Rodríguez en Moquegua, César Villanueva en San Martín, Hugo Ordóñez en Tacna y Jorge Velásquez en Ucayali.

Una característica común de estos dos grupos es, sobre todo en el caso del primero, compartir, más o menos, las convenciones del juego político democrático. Pugnan entre ellos por un liderazgo regional — sobre todo los integrantes del primer grupo —, pero saben que tienen al frente al gobierno aprista. Su racionalidad es compartida por los cánones de la política de pactos y negociaciones. La oposición que se pueda gestar desde este sector compartirá esta lógica. Sin embargo, también existe un tercer grupo de líderes regionales a los que denominamos antisistémicos. En este grupo no solo están los dirigentes de movimientos sociales que se han opuesto a determinadas políticas del gobierno — como el movimiento cocalero — sino, también, presidentes regionales — miembros, en teoría, del sistema político formal — como Hernán Fuentes de Puno y César Álvarez de Ancash, que aparecen como los intermediadores políticos de la conflictividad social, pero que, antes de moderar los impulsos de las demandas, las profundizan en la lógica de la protesta (y de la violencia) y no en la de la negociación política.

¿Quién se atrevería a pelear con el Apra, sobre todo cuando está en el gobierno? Precisamente, la lógica antisistémica llega

a justificar lo que resultaría un absurdo para los que se ciñen a las convenciones de la política formal. El Apra, al perder la iniciativa regional como resultado de lo poco atractivo que resulta como opción política, termina abriéndose frentes que, por no tener un oponente nacional, no implican necesariamente la ausencia de espacios de enfrentamiento. Este escenario es proclive a la producción de oposiciones desde las regiones o desde donde precisamente se incube su descontento. Recordemos, sino, los últimos años del fujimorismo y las demandas descentralistas en el contexto de su caída.

### **3. «Solo un partido político organizado, como el Apra, puede contener los conflictos sociales del país»**

Los sentidos comunes de la sociología política indican que una de las funciones del partido político – por lo menos en términos conceptuales – es la de intermediación entre las demandas sociales y el sistema de toma de decisiones, es decir, la política. Un partido, en tanto organización estructurada y compuesta por operadores claves en todo el país, permitirá canalizar las demandas expresadas en simple insatisfacción o en conflictos movilizados a través de la institucionalidad política estatal y hallarles una solución siguiendo las reglas de juego establecidas constitucionalmente.

Muchos – entre los cuales me incluyo – explicamos el alto y atomizado nivel de conflictividad social que ha alcanzado el país, después de la caída del fujimorismo, precisamente en la ausencia de partidos políticos enraizados que cumplan estas funciones de mediación. Precisamente veíamos cómo el débil y juvenil asentamiento de Perú Posible era una desventaja en la gestión del gobierno de su líder Alejandro Toledo, ya que le impedía tener la capacidad de generar bases de gobernabilidad.

Sin embargo, de acuerdo con los datos reportados por la Defensoría del Pueblo y la síntesis de los principales conflictos sociales que se han producido en los 10 primeros meses del gobierno de García, constatamos que no solo el nivel de conflictividad social se mantiene alrededor de los ochenta conflictos permanentes cada mes (comparando el reporte de abril de 2007 con el del último mes de gobierno de Toledo), sino que, además, existe un número tres veces más alto de conflictos activos (véase cuadro 2). En otras palabras, en los 10 primeros meses del gobierno aprista, la presencia de un partido organizado como soporte del gobierno parece no hacer la diferencia al momento de afrontar los conflictos sociales.

**Cuadro 2**  
**Comparación del número de conflictos sociales**  
**(julio de 2006 y abril de 2007)**

Fecha del reporte	Activos	Latentes	Total
Julio de 2006	8	74	82
Abril de 2007	29	47	76

Fuente: Defensoría del Pueblo.

Si el nivel de conflictividad prácticamente no ha variado a pesar del cambio de gobierno y de que el partido oficialista reúne, en teoría, las condiciones exigibles a un partido para que cumpla las funciones de mediación política, ¿qué falló entonces? ¿Partimos de una hipótesis incorrecta y los partidos políticos no son canales de intermediación política eficientes para intermediar demandas movilizadas o es que el APRA no cuenta con las capacidades de intermediación política requeridas en, por lo menos, las zonas de conflictividad reportadas?

De acuerdo con una selección de los conflictos sociales que han tenido mayor cobertura periodística (véase cuadro 3),

encontramos que la mayoría se desenvuelven en contextos rurales y alrededor de demandas sobre las cuales el partido aprista no ha desarrollado una posición clara o respecto de las cuales, cuando lo ha hecho, ha subrayado el centralismo como característica de las decisiones tomadas. ¿Cuál es la posición del APRA sobre la inversión minera y sobre la producción cocalera en el país? Cuando el gobierno ha tenido que tomar definiciones sobre estos temas – en la mayoría de los casos lidiando con su propia ambigüedad y discrepancias internas – ha prevalecido la ortodoxia, la misma que «defiende la inversión minera» y se alinea para «luchar contra el narcotráfico», cuando sabemos que los conflictos referidos superan ampliamente ese simplismo con el que el gobierno los presenta.

**Cuadro 3**  
**Principales movilizaciones en el ámbito nacional**  
**(agosto de 2006-mayo de 2007)**

PRINCIPALES MOVILIZACIONES EN EL ÁMBITO NACIONAL				
LUGAR	FECHA DE INICIO	TIPO DE CONFLICTO	ACTORES	DESCRIPCIÓN
Combayo, Cajamarca	25/08/2006	Interrupción de operaciones	Comunidad de Combayo y Minera Yanacocha	Protestas por la actividad minera
Hualgayoc, Cajamarca	24/10/2006	Interrupción de operaciones	Asociación de Trabajadores Mineros, Construcción y Servicios Múltiples de Hualgayoc y Gold Fields	El jefe de Comunicaciones de Gold Fields, Jorge León, indicó que la empresa había otorgado empleo a 768 pobladores de Hualgayoc, cifra que supera de forma considerable el acuerdo con la población: 330.
Ancash	11/04/2007	Paro regional	La protesta fue convocada por el presidente de la región de Ancash, César Álvarez, y cuenta con el respaldo de organizaciones civiles y sociales.	Exige al gobierno central peruano que transfiera las competencias de las obras, especialmente la del proyecto hidroenergético Chincas, que busca derivar las aguas del río Santa para regar 53.000 hectáreas de campos de cultivo, y que se concluya la construcción de la carretera Huaraz-Casma.

Huánuco	14/04/2007	Bloqueo de carretera Tingo María-Tocache	La Federación de Productores Cocaleros y Forestales del Distrito de Juan Crespo y Castillo	Protesta por erradicación de cocales. Piden levantamiento de estado de emergencia y construcción de un puente sobre el Alto Huallaga.
Ámbito nacional en forma parcial	01/05/2007	Huelga	La Federación Nacional de Trabajadores Mineros Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú	Protestas por las contrataciones mineras
Huánuco	03/05/2007	Paro regional	Diversos grupos de manifestantes, apoyados por el Gobierno Regional de Huánuco	En principio, se ofreció a cumplir el rol de mediador pero terminó plegándose a la huelga.
Cajamarca	10/05/2007	Interrupción de operaciones	Comunidad de Negritos y Minera Yananacocha	Los comuneros exigen que la compañía asfalte la carretera Schoclla-Yanacancha-Chanta Alta en cumplimiento a los acuerdos firmados en 1994.
Alto Huallaga	14/05/2007	Paro	Productores cocaleros	Erradicación de cocales
La Convención	22/05/2007	Paro	Comité Central de Lucha de La Convención	Mantiene bloqueada la carretera Cuzco-Quillabamba en protesta por los derrames de hidrocarburos y exigen la derogatoria del estado de emergencia de la provincia, el mejoramiento de las vías de transporte y la construcción de un ducto entre la reserva de gas de Camisea y Quillabamba.
Junín	23/05/2007	Paro nacional	SUTEP	Incremento salarial, rechazo a la nueva Ley de la Carrera Pública Magisterial y a la municipalización de la educación.

Fuente: diario *La República*.

Evidentemente, el ceñimiento a la ortodoxia tiene sus costos, sobre todo en el ámbito local, donde el aprismo termina generando dudas y siendo percibido como impopular.<sup>4</sup> Los

<sup>4</sup> De acuerdo con un sondeo realizado por Apoyo Opinión y Mercado en abril de 2007, los niveles de aprobación de la actual gestión — diferenciados por regiones — son más bajos en sierra centro (31%), sierra sur (35%), selva (36%) y sierra norte (39%),

cuadros apristas (ex cuadros o simpatizantes) que podrían cumplir con las funciones de mediación de estas demandas no cuentan con el respaldo de la organización, ni con la coherencia política como para hacerlo. El mismo gobierno les deja sin piso, sin capacidad de acción en el plano local. El mismo partido los abandona, al punto de que muchos terminan siendo sus propios opositores. Por ejemplo, las autoridades gubernamentales apristas se vieron sorprendidas cuando salió a la luz que Eduardo Ticerán, presidente de la Central Nacional Agropecuaria Cocalera (Cenacop), uno de los principales gremios cocaleros, y cabeza de una de las principales movilizaciones contra el gobierno en la selva central, había pertenecido a las filas del partido de la estrella.

No es suficiente, entonces, con contar con una red de operadores políticos (si partimos de la premisa de que esta existe de algún modo significativo), sino que, además, debe otorgárseles los recursos necesarios para que estos «puedan operar». Y esto se agrava con la dificultad histórica que tiene el aprismo de ser un eficiente canalizador de demandas en las zonas rurales andinas y la selva, donde ahora están focalizados los conflictos. La presunta eficiencia en la solución de algunos casos ha pasado sobre todo por las habilidades personales de algunas autoridades puntuales (especialmente del presidente del Consejo de Ministros Jorge del Castillo), pero no de una propuesta integral del partido de gobierno. Hay incendios y pocos buenos bomberos, a los que, además, se les manda a apagarlos sin mangueras.

---

precisamente en las zonas donde se desarrollan los conflictos descritos. Es la costa norte y Arequipa y la costa sur, donde el nivel de aprobación del gobierno alcanza los niveles más altos: 66 y 51%, respectivamente.

#### 4. «El Apra es el partido *del pueblo*».

Como sabemos, el Apra alcanzó madurez orgánica en un contexto marcado por el predominio del Estado-centrismo (mediados del siglo xx). Creció atrayendo la filiación de la clase obrera — agraria y urbana — y a través del discurso progresista de su líder fundador Haya de la Torre. Cuando el Apra llegó al gobierno por primera vez (1985) y accedió a los recursos del Estado, intentó tardíamente una «movilización desde arriba», tal como lo hicieran con mayor éxito otros partidos populistas de masas en América Latina como el argentino Partido Justicialista (PJ) y el mexicano Partido Reformista Institucional (PRI).

Las reformas de ajuste de inicios de los noventa se convirtieron en un verdadero desafío para los partidos formados sobre bases sindicales y obreras. Las capacidades distributivas del Estado disminuyeron, el sector informal (desorganizado políticamente) creció abrumadoramente y los sectores clasistas dejaron de ser aliados políticos claves. Mientras que, en Argentina, el justicialismo (dirigido por Carlos Menem) aplicaba el ajuste y alcanzaba cuatro victorias electorales nacionales de manera consecutiva, en el Perú, el Apra se veía reducido a su mínima expresión. Recién a partir de 2000, la caída del régimen autoritario y el retorno de Alan García lograron reactivar su protagonismo, por lo menos en la arena electoral. Sin embargo, en su relación con la sociedad quedan muchas dudas.

Los partidos políticos — sobre todo cuando tienen responsabilidad de gobernar — deben interpretar su «espacio-tiempo» histórico, como diría el propio Haya de la Torre. ¿Lo hace el Apra? En marzo de 1987, cuando todavía el primer gobierno de García no se descalabraba, Hugo Neira ya identificaba la causa de la venidera crisis: «El drama del aprismo (es) que llega al poder en una sociedad muy distinta de la que arrancaban

sus fundadores».<sup>5</sup> ¿Se repite la historia? ¿Está preparado el Apra para gobernar a un país informalizado, fragmentado políticamente y con secuelas de la violencia y del autoritarismo clientelar?

El Apra como partido político representa una mitad del país que se detuvo en las reformas estructurales de los noventa. Históricamente, su relación con la sociedad ha sido corporativa (es decir, mediada por organizaciones), y su asentamiento, sobre todo urbano. Ello lo convirtió en un partido de masas, el más organizado del país. Pero la otra mitad ya no responde a esos estilos políticos. Se ha perdido la capacidad de acción colectiva que articula demandas sociales más allá de las puntuales e inmediatas. Por lo tanto, no existen espacios intermedios para la elaboración de plataformas que lleguen a esfera política. La informalidad y la supervivencia económica sumergen a los ciudadanos en una lógica cotidiana que impide politizar adecuadamente la insatisfacción. Ello solo se traduce en una suerte de desasosiego antipolítico. ¿Sabe acaso el Apra hacer política para el comerciante informal, el mototaxista o el cobrador de «combi»? ¿Sabe acaso el Apra hacer política para el campesino que protesta contra la mina y el cocalero amenazado con la erradicación de sus cultivos? ¿Sabe el Apra hacer política para ese «nuevo» pueblo?

Por otro lado, el Apra se desarrolló básicamente como un partido de capitales de provincia, simplemente porque antes no importaba hacer política en el campo. El derecho al voto se extendió a los analfabetos hace poco más de 25 años. Antes, los partidos tradicionales solo se establecían ahí donde habían «ciudadanos con libreta electoral». El Apra pretendía llegar a todo el país, pero al «país electoral». Las consecuencias saltan a la vista ahora. Por ejemplo, en Huanta (Ayacucho), el otrora

---

<sup>5</sup> «Violencia y anomia». *Socialismo y Participación*, n.º 37, marzo de 1987.

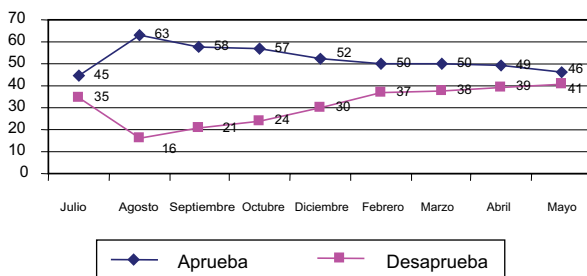


bastión aprista de esa región, el candidato Humala obtuvo el 65% de los votos en la primera vuelta (y García solo el 6%). Nuestras viejas tradiciones partidarias no llegan al «Perú profundo». No saben cómo hacerlo.

La dificultad que tiene el partido aprista para dirigirse a «esa otra mitad» del «pueblo peruano» se refleja claramente en los niveles de aprobación de la actual gestión. Como apreciamos en el gráfico 1, el nivel de aprobación presidencial se mantiene alrededor del 50% en los últimos cinco meses (aunque al inicio de su gestión tuvo 63%). El apoyo desagregado por niveles socioeconómicos (véase gráfico 2) nos permite precisar cuáles son esos sectores de apoyo.

El principal respaldo del actual gobierno proviene de los niveles socioeconómicos A y B, donde incluso la tendencia es creciente. En noviembre de 2006 (último mes para el que contamos con información desagregada por nivel socioeconómico), el grado de aprobación en ambos estratos superaba el 70%. La tendencia es opuesta en los niveles de menores ingresos, en los que el respaldo estuvo siempre por debajo del promedio nacional. En otras palabras, los sectores populares muestran mayores críticas al gobierno, cuyo principal soporte social se

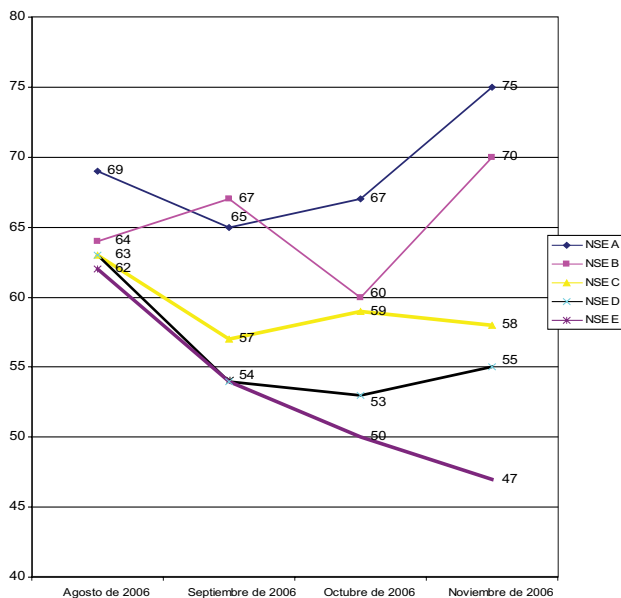
**Gráfico 1**  
**Aprobación de Alan García como Presidente de la República (2006-2007)**



encuentra en los sectores medios y altos del país. Este hecho nos da como resultado un esquema totalmente distinto al que prevaleció durante la década fujimorista.

El gobierno aprista no solo ha desarrollado una suerte de pacto con las clases medias y altas del país en términos de su propuesta de gobierno, que enfatiza el crecimiento económico (no la redistribución) y la seguridad (no la protección de los derechos fundamentales y la garantía de los derechos sociales), sino que su alineamiento político hacia valores y patrones conservadores es coherente con esta propuesta. Sin embargo, no ha desarrollado una plataforma para los sectores populares (ese

**Gráfico 2**  
**Aprobación de Alan García desagregada**  
**por nivel socioeconómico (NSE)**



Fuente: Apoyo. Opinión y Mercado.

«pueblo» al que hace referencia el refranero aprista). ¿Cuál es siquiera el discurso del gobierno aprista para las clases populares? ¿Cuál es el mensaje dicho en una línea para «el pueblo»?

Cuando los gobiernos vecinos han desarrollado una propuesta clara para las clases menos favorecidas (el «nuevo socialismo» en la Venezuela de Chávez y la inclusión y protagonismo políticos de los sectores indígenas en Bolivia, por ejemplo), el aprismo no ha construido su sujeto-popular, el actor social de su «cambio responsable». El mantenimiento de la estabilidad y el statu quo económico le han hecho perder iniciativa en el campo social, por lo menos dentro de una propuesta integral. Esta identificación del aprismo con el mundo popular parece refugiarse en la historia, manteniendo su inamovilidad política ante un país que parece conocer al Apra, pero al que este parece no reconocer.

### **Conclusiones: «Todo lo que usted quiso saber sobre el Apra y no se atrevió a preguntar».**

Abandone las «verdades cómodas», estimado lector, y atrévase a preguntar. Los análisis políticos, sobre el partido aprista peruano por lo menos, parten de premisas que vale la pena revisar, ya que, como hemos demostrado a lo largo del artículo, no dan cuenta a cabalidad de los procesos que atraviesa el viejo partido que fundara Haya de la Torre. El Apra como cualquier otra organización política es sensible a los cambios de la política y, evidentemente, estos han alterado su configuración y su estructura, su comportamiento.

Las «verdades cómodas» se convierten en el refranero de analistas e impiden aproximaciones más objetivas, menos repetitivas, un poco más atrevidas. Existen motivos para cuestionar la expansión territorial real del partido aprista, las supuestas virtudes de su organización a la hora de gobernar, su aparente

funcionalidad al momento de enfrentar los conflictos sociales y su «indiscutible» base social popular. Lo que hemos planteado en este artículo es pensar al Apra como una organización con restricciones territoriales, que no imprime incentivos para una militancia ordenada y cooptación de cuadros intermedios, que no cuenta con los recursos para ser un eficiente mediador de demandas movilizadas y que estaría cambiando de base social de apoyo, prescindiendo de un cariz popular.

El partido aprista peruano tiene la virtud de haber sabido mantener el «sentimiento aprista» como base de la unidad y fidelidad de su militancia. Pero si bien es cierto el elemento indentitario es imprescindible y vital dentro de cualquier partido político, no puede limitarse exclusivamente a él. Mucho menos cuando tiene la responsabilidad de un gobierno y el desafío de un desempeño eficiente que borre las huellas del desprestigio.

El primer año de la segunda gestión gubernamental del aprismo ha permitido evidenciar las tensiones que genera el viejo partido en el nuevo contexto y, por lo tanto, la inviabilidad de los criterios con los cuales se planteaban su análisis. Cuando los sentidos comunes empiezan a perder sentido, llega el momento de plantear nuevos enfoques para acercarse al objeto de siempre. Es aún prematuro hacer un balance de los cambios y las nuevas características desarrolladas por al APRA a partir de su segundo gobierno, pero ya se expresan las fricciones entre una sociedad con mayorías disconformes con el statu quo que el Apra defiende, más aún cuando no cuenta con las virtudes de la organicidad estructurada, la expansión nacional, la eficiencia de la mediación política y el respaldo popular. Aunque la economía marche bien (así sea en piloto automático), la política aprista, cuyos mensajes no son claros, sigue sin definir un sujeto popular que sea la base de su propuesta política. Quizá este modo de gobernar sea una nueva receta, quizá sea un nuevo fracaso.

Parte IV  
*Defensa y seguridad*

---



# Nuestras complejas relaciones con Chile

---

*Jorge Ortiz*

---

NUESTRA RELACIÓN CON CHILE ha sido y seguirá siendo compleja como suele suceder entre dos países que, compartiendo mucho de su pasado, tienen y seguirán teniendo muchas áreas de interacción. Pero esa relación no se constriñe al mundo de lo político, sino que atraviesa muy diversos aspectos, como los económicos y culturales, que también conviene abordar. En este sentido, una breve presentación de la relación de largo plazo servirá para abordar algunos de los aspectos que configuran la relación presente.

Es conocido que el Chile nuclear, habitado por diaguitas, aconcaguas y mapuches, fue conquistado por los incas a fines del siglo xv. Menos conocido es que la presencia inca se convirtió en el elemento de civilización en esa parte del mundo andino y se constituyó, además, en la élite local en los espacios sometidos a su control. En 1535, Almagro halló una guarnición inca de unos 30.000 hombres y seis años después, cuando Valdivia se asentó en el Valle Central, encontró que este era gobernado por Vitacura, «indio del Perú», y que había otros gobernadores puestos por los incas, a los que llamaban orejones.<sup>1</sup> Replicando procesos de asentamiento ya vividos en México y en el Perú,

---

<sup>1</sup> MARIÑO DE LOBERA, Pedro. *Crónica del reyno de Chile*. Madrid: Atlas, 1960, p. 254.

los capitanes de la hueste conquistadora se vincularon vía matrimonio a la nobleza inca local, de modo que el núcleo básico de las llamadas familias fundadoras chilenas proviene no del «bravo araucano» sino de la nobleza cuzqueña.

Al organizarse administrativamente los territorios coloniales, la audiencia de Chile (primero en Concepción y luego en Santiago) quedó sujeta a la de Lima en algunos aspectos. En igual condición quedó la capitanía general de Chile, que extendía su jurisdicción desde los 27º latitud sur hasta el estrecho de Magallanes, aun cuando la permanente defensa que los grupos tribales mapuches hacían de su libertad limitaba, en la práctica, el control del territorio conocido como la Araucanía. Este hecho dio lugar a una prolongada guerra en el sur del territorio chileno, que se sostuvo, económica y militarmente, desde el Perú. En estas condiciones, el Valle Central fue el lugar donde en la práctica se forjó la sociedad colonial chilena, con enormes vinculaciones económicas, culturales y sociales con las más opulentas sociedades peruanas y altoperuanas. Sin imprenta hasta 1810, era de las imprentas limeñas de donde recibían publicaciones diversas; sin universidad hasta mediados del siglo xvii, era hacia Lima o hacia otras universidades peruanas a donde acudían los jóvenes chilenos a educarse.

Esta relación se hizo más marcada en el siglo xviii, cuando los comerciantes limeños, al poseer más del 90% de las embarcaciones que navegaban en el Pacífico, asumieron el control de la comercialización del trigo chileno hacia el mercado peruano y del azúcar peruana hacia el mercado chileno. La élite chilena resintió este nivel de dependencia, generando un anhelo por liberarse de ella. Esta pretensión, en esencia, es lo que vino a suceder luego de su independencia, que más que de España fue del Perú. Cabe recordar que una de las primeras medidas de la Patria Vieja fue, justamente, abrir los puertos de Chile al comercio exterior y que ese ensayo político llegó a su fin por



la intervención de las fuerzas peruanas acantonadas en Chiloé y las despachadas por Abascal desde el Perú, luego que las ciudades de Osorno y Concepción pidiesen su incorporación al virreinato.<sup>2</sup>

Vino luego la segunda independencia chilena, con su secuela sobre el comercio marítimo peruano y el posterior y significativo esfuerzo de ese país por eliminar el poder realista en el Perú, que tan caro les había resultado antes. Sin negar el sentido práctico de esta decisión, lo cierto es que los hombres que combatieron en el proceso de independencia estaban impulsados por un sentimiento de patria grande americana, que antecedió en casi una generación al surgimiento de los nacionalismos.

La independencia definitiva de Chile permitió a su élite política y comercial establecer un régimen especial para Valparaíso, convirtiéndolo en un puerto de depósito en la costa oeste sudamericana, desde donde se podía reexportar bienes a los más rentables mercados peruano y altoperuano. De pronto, la élite comercial peruana perdía el control del tráfico marítimo, pues debía competir en desiguales condiciones con naves británicas, norteamericanas y de otras banderas para abastecer su propio mercado. La respuesta fue elevar los aranceles a los bienes reexportados, y eso generó una réplica chilena que consistió en el alza de los impuestos al azúcar y a los licores peruanos. Este enfrentamiento económico escaló durante los primeros años de vida independiente y condujo, finalmente, a la Guerra de la Confederación Perú-Boliviana.

Para entonces, la provinciana élite chilena había logrado encontrar un modelo de organización política que le brindó un mayor nivel de estabilidad que el que tenían otros Estados

---

<sup>2</sup> El archipiélago de Chiloé había pasado a depender del virreinato peruano en 1768 y contaba, desde esa época, con una guarnición militar despachada desde Lima y con misioneros franciscanos provenientes del convento de Ocopa.

hispanoamericanos, entre ellos el nuestro. Tras aquel nuevo enfrentamiento, peruanos y chilenos nos embarcamos juntos en la defensa de nuestra soberanía ante una altiva España que entre 1864 y 1866 pretendió imponer condiciones inaceptables para sus antiguas colonias. Juntos luchamos en Abtao (7 de febrero de 1866), una brigada de voluntarios chilenos combatió en el Callao (2 de mayo de 1866) y una escuadra combinada estuvo operando en aguas chilenas por más de un año.

La prometedor riqueza del guano, primero, y del salitre, después, llevó a algunos empresarios chilenos a incursionar en el desierto de Atacama, descuidado por Bolivia. El gobierno de Santiago apoyó a sus empresarios, presionando al de Bolivia para revisar los límites coloniales. De esta manera, se generó una crisis limítrofe que, dado el tratado secreto suscrito con Bolivia en 1873, nos llevó a la Guerra del Pacífico.

Aquella guerra, a diferencia de las dos precedentes —la de la Reconquista y la de la Confederación—, marcó la relación futura de nuestros países. A través de sucesivas campañas militares, que alcanzaron niveles de inenarrable salvajismo por ambas partes en La Breña, Chile logró su objetivo político, al apoderarse de los ricos territorios de Antofagasta y Tarapacá. Pero si Antofagasta contaba con una escasa población boliviana, no sucedía lo mismo con Tarapacá, donde una sustantiva población peruana quedó sometida a un doloroso proceso de «chilenización», que forzó a muchos peruanos a abandonar su lugar de residencia. Algo similar quiso hacerse con Tacna y Arica, cuyo destino final estaba sujeto a un plebiscito que Chile fue postergando por casi medio siglo para finalmente quedarse con Arica y devolver Tacna. Allí no quedaron las cosas, los acuerdos de 1929 establecían diversas condiciones y privilegios para el Perú en Arica. Motivos aparte, dichos acuerdos no se cumplieron a cabalidad y hubo que esperar casi setenta años más para liquidar este tema.

Por lo señalado, la Guerra del Pacífico fue un elemento traumático en la relación bilateral, pues su finalización no fue seguida de una deseable mejor condición de paz, sino que generó actitudes de soberbia, por una parte, y anhelos de revancha, por la otra. Hechos recientes, como la forma como se trató a los jóvenes chilenos que pintaron un muro inca en el Cuzco, nos hacen ver que esta percepción revanchista no ha desaparecido del todo en la mentalidad colectiva peruana, y eso es algo que constituye el trasfondo de la relación, pues alimenta la desconfianza mutua.<sup>3</sup>

En este contexto, puede entenderse mejor el gesto de la presidenta Michelle Bachelet, al entonar nuestro himno nacional durante el desfile militar del 28 de julio de 2006, inmediatamente después de la inauguración del actual gobierno. La mandataria chilena superaba así a su predecesor, quien también había asistido al desfile militar inaugural de la gestión de Toledo, y sorprendía a más de uno de los asistentes al evento. Naturalmente, esta actitud no obedecía a un súbito entusiasmo de Bachelet, en respuesta a las reiteradas muestras de deferencia por parte de García —besos incluidos—, sino al ánimo de mejorar una relación que se había deteriorado en los últimos años del gobierno de Toledo.

Pero, como es bien sabido, una cosa puede ser el deseo de los mandatarios y otra, a veces muy distinta, la política que precisan adoptar atendiendo a los diversos intereses que deben cautelar. Ello explica, en parte, las principales desavenencias en los meses transcurridos desde aquella visita. Si bien los peruanos tenemos nuestra dosis de culpa en ello, pues no estamos libres de excesos nacionalistas, los chilenos tampoco pueden declararse libres de ese tipo de actitudes. Los nacionalismos

---

<sup>3</sup> COSTA, Gino. «Entrevista con el embajador Juan Pablo Lira». *Ideele*, n.º 177, julio de 2006, p. 33.

extremos existen en todos lados y en el caso de Chile, donde el apoyo a Pinochet se mantuvo en más del 40% de la población al final de su gobierno, este tipo de actitud parecería obedecer a una suerte de trauma nacional, vinculado a su vieja dependencia del Perú. En el fondo, la percepción de Portales sigue siendo válida, pues de alguna manera persiste el temor a que el desarrollo del potencial económico, cultural y social peruano, debidamente dirigido en un marco de estabilidad política, termine por restablecer una suerte de predominio sobre su economía y, por consiguiente, sobre su sociedad.

Veamos ahora algunos de los temas que han ido jalonando la relación en este último año. Los más críticos son, sin duda, los referidos a los límites terrestre y marítimo.

El primero, definido por el tratado de 1929, se inicia en la orilla del mar, lugar donde debía construirse el primer hito demarcatorio. Sin embargo, para evitar que el mar lo destruyera, la comisión mixta encargada de esos trabajos acordó levantar ese hito a unos 250 metros de la orilla, sobre la línea de frontera. Como esta parte de la frontera está definida por un arco de 10 km desde el puente sobre el río Lluta, al alejar el hito de la orilla, este quedó colocado ligeramente al norte del punto en donde en realidad se inicia la frontera.

El año 2001 se produjo un incidente en esa zona, pues la Armada de Chile colocó una caseta en la orilla del mar sobre el paralelo del hito, con lo que aquella quedó en territorio peruano y generó un incidente que obligó a desmantelarlo. El tema volvió a la palestra este año, luego de que el Congreso de Chile aprobase la Ley de Creación de la Región Arica-Parinacota, en la que señalaba que su límite terrestre con el Perú se iniciaba en el hito n.º 1 y no en el punto en que el arco que forma la frontera llega a la orilla del mar. Si bien dicha ley fue observada por el Tribunal Constitucional chileno, forzando a rectificar ese aspecto, el caso contribuyó a enturbiar las relaciones bilaterales.

El segundo es más complejo, pues no existe un tratado que fije el límite marítimo. Lo que existen son dos convenios de pesca, suscritos en 1954 y 1969, en los que se establece que naves de ambas naciones pueden faenar hasta diez millas al norte y al sur del paralelo correspondiente al punto en que la frontera terrestre toca la orilla del mar. Para Chile, dichos convenios constituyen un tratado limítrofe, mientras que para nuestro país no lo son. El hecho es que, en esa zona, la costa chilena corre de sur a norte, mientras que la peruana lo hace en dirección noroeste, de modo que, de aceptar la tesis chilena, el dominio marítimo peruano se vería recortado y solo recuperaría su extensión de doscientas millas a la altura de Camaná. Lo cierto es que el Perú permitió que se mantenga dicho *statu quo* durante más de cincuenta años, hasta que en tiempos relativamente recientes nuestro gobierno planteó a su homólogo chileno la necesidad de fijar el límite marítimo conforme a lo que propone la Convención del Mar para estos casos, es decir, una línea media desde las líneas de base de ambos países.

Naturalmente, un tercer interesado en este asunto es Bolivia, cuyo justo reclamo por una salida al mar se vincula a la resolución del tema marítimo peruano-chileno. Ello explicaría los intentos chilenos por mejorar su relación con la siempre impredecible Bolivia, entre los cuales uno de los más significativos es la visita que a principios de mayo llevó a cabo, al país altiplánico, el almirante Rodolfo Codina, comandante en jefe de la Armada de Chile, acompañado por 17 oficiales.

La propuesta peruana de llevar adelante negociaciones bilaterales fue rechazada por el gobierno de Santiago, que consideró que su frontera marítima ya estaba fijada por los convenios antes señalados. Esta actitud no le deja al gobierno peruano otra alternativa que llevar el tema a la Corte Internacional de La Haya.

A pesar de las reiteradas declaraciones de los gobiernos de Bachelet y García de que los temas limítrofes no empañarán las relaciones entre ambos países, debiendo manejarse «por cuerda separada», lo cierto es que constituyen un elemento de fricción que debe ser resuelto. Ambos mandatarios han debido soportar presiones internas en torno a ello, pero, al parecer, la intención de García fue dilatar una decisión al respecto por el enorme costo político que podría acarrearle un eventual fracaso en La Haya. Pero esta postura quedó descolocada el 4 de abril de este año por la marcha patriótica organizada por el derrotado candidato presidencial Ollanta Humala, que pretendía llegar a la línea de frontera en la orilla del mar. Si bien el gobierno peruano detuvo la referida marcha a unos 23 km de la frontera, la movida de los seguidores del líder nacionalista impactó en la opinión pública de ambos países,<sup>4</sup> forzando al gobierno peruano a adoptar una posición más definida sobre llevar el caso ante La Haya. Así, parafraseando la vieja arenga partidaria aprista, esperemos poder decir que «Haya o no Haya, La Haya será».

No faltan, claro está, quienes a uno y otro lado alientan posturas belicistas. Pero más allá de los descabellados deseos de unos pocos, lo cierto es que las inversiones que Chile ha venido y viene haciendo en el ámbito de la defensa son significativamente mayores a las realizadas y por realizar por el Perú. La existencia de un fondo específicamente destinado a ese fin, vinculado a la venta del cobre, cuyo precio se ha multiplicado en los últimos años, generó una suerte de fiebre adquisitiva en nuestro vecino del sur.<sup>5</sup> Por otro lado, la carencia de una política de seguridad clara y definida, en gran medida por las

---

<sup>4</sup> Si bien el tema había sido abordado por diversos medios de prensa, los influyentes diarios *El Comercio* (Perú) y *El Mercurio* (Chile) no solo editorializaron sobre el tema, sino que además publicaron lo que el otro había señalado.

<sup>5</sup> ORTIZ SOTELO, Jorge. «Chile: armas y confianza». *Correo*, Lima, 2 de septiembre de 2006.

usuales desconfianzas entre civiles y militares, hace que nuestros medios de defensa se encuentren con severas limitaciones para constituir un elemento realmente disuasivo y que aporte a la consecución de los objetivos de seguridad nacional. Los procesos de adquisición de medios de defensa deben obedecer a un cuidadoso planeamiento de largo y mediano plazo, no basado en eventuales amenazas sino en la necesidad de salvaguardar nuestros intereses, alejándonos de las ofertas que solemos adquirir a precio de ganga pero que no necesariamente responden a ese tipo de planeamiento de fuerzas.

En esas condiciones, es poco lo que se puede hacer ante la manifiesta preocupación del canciller García Belaunde, del ministro de Defensa Allan Wagner y de otros importantes líderes políticos por la adquisición chilena de aviones F-16 que serán estacionados en la zona norte de ese país. Ello, sumado a los dos submarinos Scorpene, los tanques Leopard II, el empleo de satélites y de aviones con radares de largo alcance, lleva a la innegable conclusión de que existe un marcado desbalance militar. Esta situación no hace más que alentar las prédicas nacionalistas en ambos lados.

A pesar de ello, ambos gobiernos han decidido reactivar las reuniones de ministros de Defensa y Relaciones Exteriores, conocidas como «2+2», que entre otras cosas buscan mejorar los mecanismos de homologación de gastos militares. El castellano, que suele ser una lengua precisa, se torna confuso en este caso, pues dicho procedimiento no se refiere a «equiparar o poner en relación de igualdad dos cosas»,<sup>6</sup> sino a transparentar dichos gastos. Puestas así las cosas, quizá lo único verdaderamente concreto es que ese tipo de mecanismos contribuye a construir confianza mutua entre ambos países, particularmente en sectores tan sensitivos como las cancillerías y las fuerzas armadas.

---

<sup>6</sup> Primera acepción del término según el DRAE.

Así, no solo hemos colaborado en la realización de la serie televisiva *Epopeya* o mediante el intercambio oficiales para que sigan cursos en nuestras respectivas escuelas superiores, sino que también se ha anunciado la decisión de conformar una unidad binacional para participar en las misiones de paz de Naciones Unidas.<sup>7</sup>

Otro de los temas que ha estado en el fondo de la relación política entre Perú y Chile ha sido el caso Fujimori, cuya extradición debe ser resuelta por la Corte Suprema de Chile sobre la base de los argumentos legales presentados por el Perú. El gobierno de Toledo no estuvo muy acertado en la preparación de dichos argumentos y levantó sospechas sobre su verdadero interés en traer a Lima al escurridizo Fujimori, quien al parecer aún cuenta con cierto respaldo popular. Los avances del gobierno de García en este tema tampoco han sido muy notables. Por lo pronto, la Corte Suprema de Chile ha otorgado a Fujimori libertad de desplazamiento, alegrando a sus seguidores y exacerbando a sus detractores en este lado de la frontera. Si bien el tema debe resolverse en el campo judicial chileno, y existe un fuerte apoyo de la opinión pública de ese país para que se conceda la extradición, es claro que, sea cual sea la decisión, esta tendrá implicancias en la relación.

Otro aspecto importante en las relaciones bilaterales son los temas económicos. El sostenido crecimiento de la economía peruana ha llevado a que nuestro país se convierta en el tercer destino de los capitales chilenos en el exterior y que Chile sea, a su vez, el séptimo inversionista extranjero en el Perú. Dichos capitales, que suman más de 5.200 millones de dólares en el periodo 1990-2006, se concentran en el sector energético (45%), pero también tienen presencia en la industria manufacturera y

---

<sup>7</sup> Acuerdo anunciado en el marco de la reunión 2+2 sostenida en Santiago el 2 de mayo del presente año.



alimenticia, en el comercio, en la construcción, en la industria siderúrgica e informática, en las inversiones y en el sector de servicios diversos.<sup>8</sup>

El caso de las tiendas Ripley y Saga Falabella, de capitales chilenos, resulta interesante. Ambas firmas no solo alcanzan públicos masivos a través de la venta de bienes y servicios diversos, sino que han incursionado con fuerza en el campo financiero, ámbito donde inicialmente fracasaron algunos inversionistas chilenos que habían intentado incursionar a través del sistema bancario.

Por otro lado, las asociaciones entre empresas peruanas y chilenas también se han incrementado en los últimos años. A este respecto, uno de los casos más notorios es quizá el del grupo Romero, que inició ese tipo de vínculos en un tema que puede ser considerado estratégico para el desarrollo nacional: la actividad portuaria y el transporte marítimo. En tiempos más recientes, el grupo Romero amplió su alianza con capitales chilenos para comprar los negocios de la Shell en el Perú y, más recientemente, para hacer lo propio en Ecuador.

Si bien las inversiones conjuntas pueden ser favorables para las empresas que las llevan a cabo, habría que preguntarse si lo son para el país. Tanto el manejo de los puertos como el transporte aéreo y marítimo, y la generación y distribución de energía, son temas sensibles para el desarrollo nacional. Sería ideal que todo ello estuviese en manos peruanas, pero lamentablemente esto no es así. Ya al momento de licitarse el muelle sur del terminal marítimo del Callao, se levantó el tema de la inconveniencia de que empresarios de países vecinos, y ciertamente competidores comerciales nuestros, tengan ingerencia en la administración de ese muelle y de otras actividades sensibles.

---

<sup>8</sup> Véase estadísticas de inversión extranjera de ProInversión y el documento «Inversiones chilenas en Perú», disponible en: <[http://www.direcon.cl/index.php?accion=inversiones\\_exterior\\_04](http://www.direcon.cl/index.php?accion=inversiones_exterior_04)>.

Otro caso que se relaciona con este tipo de actividades es el de la empresa chilena LAN, en el campo del transporte aéreo. Esta, conjuntamente con su filial peruana LAN Perú, controla el 36% del mercado de pasajeros al exterior y el 58% del mercado interno. Las recientes negociaciones de cielos abiertos con Chile, realizadas en marzo de este año, redujeron de 14 a 8 las frecuencias que LAN puede usar para transportar pasajeros entre los Estados Unidos y el Perú, con lo que se benefició a otras líneas aéreas extranjeras, pues ninguna de las nacionales está en condiciones de realizar ese servicio. En el fondo, lo que se estaría buscando es diversificar el mercado para evitar una mayor dependencia de LAN.

Por otro lado, el intercambio comercial entre ambos países en los dos últimos años ha resultado favorable para el Perú, debido a la exportación de molibdeno y petróleo, pero ello no hace más que repetir el tradicional patrón exportador nacional, centrado en materias primas. Como contrapartida, la mayor parte de las exportaciones chilenas al Perú son productos con valor agregado. Obviamente, esta relación comercial no es la más adecuada y sería deseable que las exportaciones peruanas abandonaran dicho patrón, pero la responsabilidad de lograr ese cambio cualitativo está en manos de nuestros empresarios y del gobierno, que debería generar condiciones más favorables para realizar esa transición.

Sin embargo, no son pocos lo que opinan que el tratado de libre comercio suscrito entre ambos países el 22 de agosto de 2006 fue fruto del apresuramiento del gobierno peruano y resulta nocivo a nuestros intereses.<sup>9</sup> Los argumentos son diversos, pero uno de los más delicados es el referido a la propiedad intelectual, ámbito en el que han surgido varios temas espinosos como el caso del pisco, la chirimoya e, incluso, la papa.

---

<sup>9</sup> FAIRLIE REINOSO, Alan. «Las asimetrías con Chile: ¿qué ganamos señor ministro?». *Actualidad económica del Perú*, Lima, 15 de abril de 2007. Disponible en: <[http://aeperu.blogspot.com/2007/04/las-asimetras-con-chile-que-ganamos\\_9909.html](http://aeperu.blogspot.com/2007/04/las-asimetras-con-chile-que-ganamos_9909.html)>.

La «guerra del pisco» constituye un buen ejemplo de la forma como los agresivos empresarios chilenos lograron ponerle un pie por delante a los productores y exportadores peruanos, tal como lo siguen haciendo con otros productos nuestros. Pero, más allá de reafirmar la peruanidad de esta bebida, lo que cabe es explotar su innegable superioridad sobre el licor chileno y, en esa dirección, se están dando pasos correctos. Si no podemos competir con los chilenos en volumen de producción y cadenas de exportación ya establecidas, quizá lo inteligente sea concentrar el esfuerzo de exportación en conquistar un mercado que reconoce la calidad de nuestro pisco: el propio Chile. En ello, y en otros temas de protección de nuestro patrimonio cultural y ambiental, incluida la biodiversidad, le cabe una irrenunciable responsabilidad al gobierno, que parecería estar aletargado.

Un ámbito que si se incluyó en las negociaciones peruano-chilenas del año 2006 fue el relativo a los nacionales de ambos países que trabajan en el otro. Fuentes oficiales peruanas y chilenas estiman que hay alrededor de 75.000 peruanos trabajando en Chile y unos 10.000 residentes chilenos en el Perú.<sup>10</sup> Aproximadamente, la mitad de los primeros está formada por mujeres que trabajan como empleadas del hogar, muchas de ellas provenientes de La Libertad. Conocidas como las «nanas peruanas», su presencia en unos 30.000 hogares chilenos de los estratos medio y alto constituye un importante factor de incidencia en la cultura chilena, que puede llegar a tener repercusiones en la relación bilateral.<sup>11</sup> En lo inmediato, esta incidencia se va manifestando en la creciente presencia que la comida peruana va teniendo en la mesa de los chilenos, en parte por la gran variedad de nuestra oferta alimenticia,

---

<sup>10</sup> RÍOS, Juan Manuel de los y Carlos RUEDA. «¿Por qué migran los peruanos al exterior?». Lima: CIUP, 2005. Versión preliminar disponible en: <<http://www.consorcio.org/CIES/html/pdfs/PBA0415.pdf>>.

<sup>11</sup> COSTA, Gino. Ob. cit., p. 33.

vinculada a una cultura más antigua y diversa. Esto, a no dudarlo, constituye una ventaja comparativa en la relación y, de ello, ya se han percatado algunos empresarios peruanos, estableciendo restaurantes de primera categoría en Santiago y en otras ciudades chilenas. En esta suerte de «conquista cultural por el estómago» participan en primera línea las «nanas», seguidas por los restaurantes caros y por numerosos establecimientos o locales de comida de diversa categoría.

La gastronomía es solo una de las expresiones culturales peruanas en las que tenemos ventajas comparativas sobre Chile. El tema está en sacar provecho de ello, no solo económico sino, también, político, para limar las asperezas que aún subsisten en la relación. En esta línea, cabe destacar los esfuerzos que se vienen haciendo por concretar la devolución de libros y documentos que fueron sustraídos del Perú y llevados a Chile durante la Guerra del Pacífico. El tema ha sido materia de conversación en varias ocasiones, pero parece que recién ahora el gobierno de Bachellet está dispuesto a concretar esta acción que apunta a enterrar fantasmas del pasado.

La cosa puede ser más complicada cuando pasamos de libros y documentos a temas como la repatriación del soldado chileno, cuyos restos se encuentran en nuestro Museo de Arqueología, Antropología e Historia, o la devolución del monitor *Huáscar*, nave con enorme valor simbólico para ambos países. Pero lo cierto es que la aproximación en el ámbito cultural permitirá ir creando las condiciones para tratar estos sensibles y pendientes temas de la relación.

Pero al margen de los elementos culturales en los que podemos tener ventajas unos sobre otros —Macchu Picchu, por ejemplo—, es innegable que las vinculaciones que se fueron forjando a lo largo de cuatro siglos entre nuestras sociedades, especialmente entre las asentadas en el litoral del Pacífico, nos han llevado a compartir diversos elementos culturales y a

establecer viejos y nuevos vínculos de sangre. A pesar de ello, la reconciliación plena de ambos pueblos aún requiere «un trabajo de relojería».<sup>12</sup>

Esto lo pudo comprobar recientemente el almirante Eduardo Darcourt, comandante general de la Marina, luego de que el 14 de abril de este año se colocara el busto del capitán de fragata Arturo Prat en la Escuela Naval del Perú, anunciando que en las próximas semanas la Armada de Chile colocaría un busto del almirante Grau en su escuela naval. Virulentos mensajes comenzaron a circular por Internet, endilgándole toda clase de epítetos vejatorios y pidiendo su renuncia.

Esta apretada revisión de la relación peruano-chilena permite arribar a algunas conclusiones. La primera de ellas es que existe un problema de fondo, vinculado a la Guerra del Pacífico y sus secuelas. En el Perú, dicho problema se expresa a través de una actitud de resentimiento y rechazo hacia Chile y lo chileno; en Chile, lo que encontramos es algo de arrogancia y desconfianza hacia el Perú y lo peruano. Lejos de negar este tema, ambos gobiernos y liderazgos nacionales deben enfrentarlo de manera decidida, fomentando no sólo medidas de confianza entre sus fuerzas militares sino un mayor acercamiento entre sus élites académicas, tema que usualmente es dejada de lado.

Otra conclusión es que resulta urgente resolver los asuntos limítrofes pendientes. Este objetivo requiere coraje político para plantear nuestra posición ante La Haya y desactivar esa «bomba de tiempo» a la que se puede recurrir de rato en rato en busca de rédito electoral. Por otro lado, en un mundo crecientemente globalizado, ambos países enfrentamos retos comunes y, en consecuencia, debemos buscar complementarnos en aquellos que no afecten a nuestros respectivos intereses nacionales. En ello, los actuales gobiernos han dado una señal

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, l. cit.

positiva al promover una alianza estratégica para abordar los mercados asiáticos.

Así como los éxitos logrados por Chile en los últimos lustros han alimentado resquemores y avivado algunas pasiones en el Perú, es natural que hoy el crecimiento peruano pueda generar eventuales temores en Chile, tal como ocurrió en el siglo XIX con la Confederación Perú-Boliviana. Estos recelos obedecen a una negativa percepción mutua enraizada en el pasado y que muchas veces actúa como lastre en el proceso de desarrollo de nuestros pueblos. Para superarla debemos comprender el origen de esta percepción y apostar firmemente por construir una relación económica, política y cultural más sólida. Nada de ello evitará que surjan problemas, pues esto es algo consustancial a las relaciones tanto humanas como interestatales, pero será más fácil resolver esos problemas si tenemos sólidos intereses comunes.

Poner esos intereses por encima de nuestras diferencias no será tarea fácil; por el contrario, será un proceso largo que solo será posible si existe un liderazgo decidido y capaz de llevarlo adelante. La actual coyuntura política en ambos países podría facilitar que se avance en la dirección correcta, a pesar de que el camino pueda estar empedrado de nacionalismos radicales en ambos lados de la frontera.

# **El narcotráfico en el Perú y la ausencia de políticas de Estado**

---

*Ricardo Soberón*

---

EN LOS ÚLTIMOS MESES ha sido muy difícil intentar efectuar un balance equilibrado y objetivo de la situación de un fenómeno del cual nos enteramos por las noticias y no siempre por buen camino. En la actualidad, el debate se encuentra entrampado entre hacer más de lo mismo o cambiar de rumbo, pero de verdad.

Para elaborar este trabajo hemos intentado contrastar las cifras oficiales<sup>1</sup> que se manejan, comparándolas entre sí con el objetivo de mostrar una «fotografía» más clara y transparente de este mundo de la ilegalidad. No es cierto que, en materia de drogas y desarrollo rural, la única posibilidad sea escoger entre la prohibición y la mal llamada legalización. En el camino, el Estado debe encontrar formas flexibles e inteligentes para administrar un problema de escala global.

## **1. Los escenarios del narcotráfico en el Perú de hoy**

En la actualidad, el negocio internacional del tráfico de cocaína requiere del cultivo de 159.600 ha de coca en los Andes. Esta

---

<sup>1</sup> Las del Estado, las de la cooperación internacional y las de los analistas.



se transforma en 910 toneladas de cocaína<sup>2</sup> y se exporta a un mercado de 12 millones de consumidores, cuyo mayor número se concentra en los Estados Unidos y España. Uno de los impactos del Plan Colombia ha sido la reducción y «mimetización» de los cultivos en los Andes, desde la frontera entre Colombia y Venezuela (Catatumbo) hasta los trópicos de Chapare en Bolivia, expandiéndose en zonas de reciente colonización en la selva. Esta reducción del área histórica de cultivo de coca en el caso peruano estuvo acompañada por el aumento de los niveles de productividad por hectárea (número de cosechas y cantidad de hoja) como medio para enfrentar las acciones de interdicción, sea mediante la fumigación, como en el caso colombiano, o sea mediante la erradicación, como en otros casos (véase cuadro 1).

Las rutas de salida del clorhidrato de cocaína desde el territorio peruano son, aproximadamente desde el año 2000, fundamentalmente marítimas. Las tres rutas principales de salida a la costa del Pacífico son el eje Ayacucho-Ica, el eje Huallaga-Paita y la Carretera Central que comunica Tingo María con Lima y El Callao. La proliferación de cocaína que hay en el Pacífico colombiano, de *burriers* detenidos en aeropuertos ecuatorianos y de alijos descubiertos en el norte del Perú demuestra el intenso uso que se hace de esta ruta occidental. A ello se debe el interés del Comando Sur de los Estados Unidos por encontrar un pronto reemplazo a las instalaciones de Manta, sea en Piura o en Ayacucho.

A esta situación ya desbordada se debe agregar el uso intensivo de los puntos de frontera terrestre con Ecuador (Agua Verdes-Machala), Chile (Santa Rosa-La Concordia) y Bolivia (Desaguadero), principalmente. Por otro lado, la ciudad de Lima, con ocho millones de habitantes, tiene más de 400 puntos

---

<sup>2</sup> Esta fue la producción potencial según el World Drug Report 2006 de la Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Crimen (UNODC).

de venta, hecho que garantiza disponibilidad, calidad y buenos precios a un mercado creciente. En diversos lugares de Lima, se han encontrado rastros de la presencia de sicarios pagados por organizaciones criminales de procedencia múltiple: para los casos de drogas, las de Tijuana, Sinaloa y Norte del Valle, así como otras de carácter local. La ocurrencia de asesinatos y amenazas contra magistrados<sup>3</sup> y periodistas comprometidos en determinada investigación, así como de atentados contra la vida de ciudadanos extranjeros, son una muestra de ello.

**Cuadro 1**  
***El área frente a la erradicación***

	2001	2002	2003	2004	2005
Área de cultivo en el Perú	46.200	46.700	44.200	50.300	48.200 <sup>1</sup> / 38.000 <sup>2</sup>
Erradicación	6.436	7.134	11.312	10.399	12.232

<sup>1</sup> Datos de la oficina de la UNODC.

<sup>2</sup> Datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

En el Perú, la producción de coca se concentra en el valle del río Apurímac-Ene y en algunos otros valles con menor proporción de producción como el valle del Monzón y Tocache, en los departamentos de Huánuco y San Martín, respectivamente. El valle del río Apurímac-Ene, desde el departamento de Ayacucho, comprende los distritos de Canaire, Mayapo, Llochegua, Sivia, San Francisco, Santa Rosa Palmapampa, Pichihuilca y Villa Virgen; y en el del Cuzco, los distritos de Natividad, Mantaro,

<sup>3</sup> En julio de 2006, el vocal Hernán Saturno Vergara, que había conocido del caso del cartel de Tijuana, descubierto en el año 2002, fue asesinado en las calles de Lima, por desconocidos.

San Cristóbal, Pichari, Quimbiri, Los Ángeles, Comunpiari y Lobo. Pero las actividades de comercio de insumos y de drogas desde el valle del río Apurímac-Ene se extienden por las provincias de Cangallo, Huamanga, Huanca Sancos, Huanta, La Mar, Sucre, Víctor Fajardo, Vilcashuamán y Lucanas, que incluye los distritos de Santa Ana de Huaycahuacho, Aucará, Cabana, Chipao, Andamarca, Chaviña, Sancos y el centro poblado menor de Cancha Cancha. Así mismo, se extiende al distrito de Palmapampa, ubicado en el centro poblado menor de Palmapampa, distrito de San Miguel, provincia de La Mar, departamento de Ayacucho.

La producción de coca en el Perú se calcula en 110.000 toneladas métricas. Dependiendo de la zona de que se trate, del paquete tecnológico disponible y de los insumos químicos utilizados (fertilizantes e insecticidas), pueden hacerse tres, cuatro o hasta cinco cosechas anuales. La industria del narcotráfico utiliza 10.000 toneladas de insumos químicos, mayormente querosene (el 60% del total), para el proceso de elaboración. Los mayores proveedores de insumos en los valles cocaleros son aquellos que se abastecen de los desvíos de los insumos provenientes de las empresas mineras o de los que se aprovechan de la exoneración tributaria en los departamentos de la selva.

Por su parte, la producción de clorhidrato de cocaína es de 180 toneladas métricas anuales, de los que la policía incauta tan solo el 14,7%; en el 2006, por ejemplo, solo se pudieron incautar 10 toneladas. En términos comparativos, Colombia produce hasta 700 toneladas de cocaína, cantidad que abastece a más del 70% del mercado global. Este hecho explica el énfasis en el Plan Colombia II y no en las estrategias aplicadas en nuestro país. En los Estados Unidos, el 70% de la cocaína que consumen los aproximadamente 2,5 millones de consumidores procede de Colombia; y el 15%, del Perú.

**Cuadro 2**  
***Distribución por valles<sup>4</sup>***

Valle del río Apurímac-Ene	15.530
La Convención, Cuzco	12.503
El Monzón	11.230
Alto Huallaga	4.830
Inambari- Tambopata	2.250
Aguaytía	917
Valle del Putumayo	500
San Gabán	292
Selva central	211

### ***1.1. Sendero Luminoso en la selva alta***

Los remanentes de Sendero Luminoso en el país comparten los mencionados espacios geográficos en su búsqueda de recursos provenientes de los tráficó ilegales y complican siempre el panorama. Curiosamente, en el valle del río Apurímac-Ene, el gobierno de Alan García no hace erradicación de cultivos sino eventuales destrucciones de pozas, debido a las posibles implicancias sociales que pudiera ocasionar (la existencia de un numeroso grupo de comités de autodefensa con experiencia en la lucha antisubversiva en la década de 1980 es un factor determinante).

Los principales analistas peruanos en materia de violencia se agrupan en tres sectores claramente definidos. Un primer grupo piensa, como Raúl González, que los remanentes de Sendero Luminoso se hallan en una etapa de acumulación de fuerzas ante la debilidad de los partidos políticos y el propio Estado; un segundo grupo propone, como Jaime Antezana

<sup>4</sup> OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA DROGAS Y EL CRIMEN. *Coca Cultivation in the Andean Region. A Survey of Bolivia, Colombia and Peru-June 2006*. Viena: UNODC, 2006.

(analista cercano a los planteamientos de la Embajada de los Estados Unidos), que lo que se da actualmente es una relación entre el narcotráfico y Sendero Luminoso, cuyos miembros actuarían como los sicarios que brindan protección a los trasiegos de droga; y, finalmente, un tercer grupo postula, como Carlos Tapia, que los mencionados remantes no son un peligro, ya que se hallan en zonas alejadas del país. Evidentemente, los tres tienen parte de razón.

Las manifestaciones políticas y militares de Sendero Luminoso son las que permiten conocer algo de su capacidad. Las primeras son muy reducidas y se concentran en algunos barrios marginales de Lima, el norte del país y la selva alta, siempre en sectores específicos como los ámbitos universitarios o las federaciones que agrupan, por ejemplo, a los maestros. Las segundas, por su parte, son muy espaciadas y parecen responder, más bien, a una lógica sicarial, en la que el ejercicio del control de carreteras por parte de columnas organizadas de Sendero Luminoso puede ser un factor clave en el funcionamiento de las economías ilícitas.

## **1.2. *El Trapecio Amazónico***

La dinámica amazónica es completamente diferente, en lo que a tráfico de drogas se refiere. Se trata, en este caso, de un tráfico fluvial por la hoya amazónica, hacia el Atlántico. El recorrido atraviesa los ríos Marañón y Ucayali hasta la ciudad de Iquitos, en una primera etapa, y hasta el puerto de Manaos, en Brasil, en una segunda etapa. De este modo, 250 toneladas de clorhidrato de cocaína llegan a Europa cada año a través del departamento de Loreto y el denominado Trapecio Amazónico. Los precios suben de 800 dólares por kilogramo en laboratorio a 2.000 dólares por kilogramo al llegar a Iquitos y a 7.000 dólares por kilogramo al llegar a Manaos (Brasil), hecho que garantiza la generación de importantes recursos.

Los 1.532 km por los que fluyen las aguas del río Putumayo con destino al Amazonas separan la frontera entre Perú y Colombia, hasta llegar al denominado Trapecio Amazónico. Este límite fronterizo es el resultado de las negociaciones diplomáticas producidas en 1934, que pusieron fin al conflicto entre ambos países y permitieron a Colombia obtener 116 km de acceso al río más caudaloso del mundo.

Más al interior de la cuenca amazónica, otros 1.643 km separan el territorio de los departamentos de Vaupés y Guainía en Colombia del estado brasileño de Amazonas, en la región denominada Cabeza de Cachorro. En ambos casos, la enormidad de las fronteras y la falta de vías de comunicación distintas a las fluviales dificultan cualquier tipo de control aduanero, policial o migratorio, y eso lo saben los traficantes de drogas y madera; las columnas guerrilleras de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC); los grupos paramilitares; los *garimpeiros*, extractores informales de oro; y los contrabandistas que habitan en dicha región fronteriza.

Por el lado colombiano, la responsabilidad del control fronterizo la tiene la Marina colombiana, con sede en Puerto Leguízamo, en el departamento de Putumayo. Esta se encarga de la ejecución de las acciones militares del Plan Patriota, implementado por el gobierno de Uribe en agosto de 2004 y destinado a derrotar a la guerrilla en su propio centro de operaciones, en el sur de Colombia. Desde el Perú, los barcos nodriza, financiados con la cooperación del Departamento de Defensa de los Estados Unidos desde mediados de la década de 1990, se encuentran asentados en la base de Santa Clotilde, en el río Nany, departamento de Loreto. Dichas embarcaciones se turnan en surcar el río Putumayo en un viaje que dura 18 días, tanto para aprovisionar los pequeños destacamentos del Ejército peruano como para «controlar» a quienes navegan por el río. En Brasil, la sede administrativa de operaciones amazónicas

del Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea se asienta en la ciudad de Manaus. Desde allí, se dirigen las operaciones del Sistema de Vigilancia Amazónica (SIVAM), una compleja estructura de monitoreo de la región.

El presidente Álvaro Uribe de Colombia sigue aplicando su política de seguridad democrática, esta vez salpicada del poco éxito y del escándalo de la «parapolítica» que incluye su entorno político más inmediato, mientras que el presidente Luiz Inácio Lula da Silva de Brasil mantiene una posición cautelosa en relación con el conflicto de Colombia. Por un lado, su cancillería ha evitado apoyar una iniciativa del presidente Uribe para calificar de «terroristas» a las FARC con el objetivo de evitar represalias de este grupo en su territorio; y, por otro lado, ha mantenido las puertas abiertas para una eventual solución pacífica. Simultáneamente, ha colaborado con el gobierno del presidente Uribe al decretar la militarización de su frontera con Colombia, con lo que se ha establecido un contingente de 23.000 militares en el escenario amazónico. En el mes de junio de 2006, desde las selvas de Caquetá y Putumayo, Raúl Reyes, vocero de las FARC, dijo en un comunicado recogido por la revista colombiana *Cambio*, que estaba en disposición de reiniciar el diálogo de paz con el gobierno de Uribe, previo despeje de dichos departamentos, el cese de operaciones militares en todo el país y la suspensión de las 31 órdenes de captura contra sus jefes. Estas pretensiones no parecen ser un menú digerible para Uribe.

Confluyen en esta región los límites con Brasil, país que durante mucho tiempo dio la espalda a la existencia del conflicto colombiano, así como a los impactos del narcotráfico. Ahora, frente a la posibilidad de una regionalización de algunos de los efectos del conflicto, sus fuerzas armadas han tenido que modificar su doctrina de seguridad militar fronteriza para impedir que los frentes de las FARC crucen al territorio brasileño

en busca de armas y municiones, así como insumos químicos y descanso para sus destacamentos. Aun así, las favelas de Río de Janeiro sufren las consecuencias sanitarias y de inseguridad del intenso tráfico y consumo de cocaína y pasta básica de cocaína provenientes de los países andinos y manejados por el Comando Vermelho (Comando Rojo) y Amigos dos Amigos (Amigos de los Amigos) en Río de Janeiro; y el Primer Comando do Capital (Primer Comando de la Capital) en São Paulo, tres de las organizaciones criminales más poderosas y violentas del país. Cada vez más, el gobierno brasileño tiene que preocuparse de dos zonas fronterizas calientes: la del Trapecio Amazónico y la de la triple frontera con Paraguay y Argentina, donde confluyen problemas de drogas y criminalidad organizada.

En el escenario del Trapecio Amazónico se cruzan tres realidades complejas. En primer lugar, la supervivencia de diversos pueblos indígenas (*tikunas*, *secoyas*, *omaguas* y *huitotos*) que habitan ancestralmente las riberas de los principales ríos y caños de agua, pero que ahora tienen que soportar eventualmente las consecuencias del conflicto armado colombiano, con su secuela cada vez más evidente de desplazados y muertos por la violencia; en segundo lugar, la escasa atención estatal, más evidente en la localidad peruana de Santa Rosa que en el lado brasileño de Tabatinga o en la ciudad de Leticia, en el departamento colombiano de Amazonas; y, en tercer lugar, la presión de los colonos y taladores informales, que atentan contra los derechos territoriales de los diversos pueblos amazónicos, al amenazar la integridad de su territorio y sus recursos. Otro de los problemas de los grupos indígenas es que tienen que atravesar los controles cada vez más rigurosos de la policía de Brasil, Colombia y el Perú para visitar a familiares o amigos en comunidades vecinas. Este hecho afecta sus derechos fundamentales, reconocidos por el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).



### 1.3. La ruta al sur

Desde 1997 destaca la ruta terrestre Perú-altiplano de Bolivia-Gran Buenos Aires (vía Salta y Jujuy), donde se han instalado, en las villas Bajo Flores y Villa 1-11-14, grupos de peruanos<sup>5</sup> y algunos ex senderistas, vinculados con traficantes, que manejan el tráfico de cocaína y de «pacu». Incluso, se han producido hechos de violencia que han terminado con un saldo de 15 muertes desde el año 2005. Si bien el mercado principal de la cocaína procedente del Perú siguen siendo los Estados Unidos y España (de mayor crecimiento entre los años 2005 y 2006), ciudades latinas como México, São Paulo y Buenos Aires también son destinos posibles y, de hecho, siguen a esos países en orden de importancia.

En una situación de *libre concurrencia* y de completa *fragmentación* del negocio ilegal de la producción, transformación y transporte de drogas, destaca la presencia, en la costa peruana, de organizaciones mexicanas que administran la salida marítima de la droga y su embarque al exterior (uso intensivo de los puertos de Pisco, Callao, Chimbote, Salaverry y Paita), así como de la infraestructura aduanera producida por el crecimiento del comercio exterior.

Finalmente, existen evidencias del funcionamiento de complejas redes que han penetrado incluso las instituciones castrenses, sobre todo en las zonas cocaleras. En dichos puestos, se constata el mantenimiento de situaciones de alta corrupción en distintas esferas: elementos del Ejército Peruano comprometidos en tráfico de combustible, armas y municiones; oficiales de la Marina de Guerra del Perú comprometidos en la venta de

---

<sup>5</sup> Marco Antonio Estrada, alias «Marcos» es un ex senderista que emigró a la Argentina y se hizo del negocio del tráfico del «pacu», un residuo del proceso reelaboración de la cocaína, en las denominadas «villas miseria». Para ello, sacó a paraguayos, bolivianos y argentinos del negocio, a punta de métodos violentos. Actualmente se encuentra fugado de ese país.

inteligencia a las empresas mineras; muchos elementos de la Policía Nacional, especialmente en los ejes carreteros sensibles, comprometidos en el tráfico de drogas, combustible y organización de secuestros; funcionarios de la Superintendencia de Aduanas que se hacen de la vista gorda ante el tráfico de drogas y el contrabando.

## **2. Las políticas públicas de García**

Desde julio de 2006, la continuidad de la política de drogas del gobierno peruano ha estado fundada en la necesidad de utilizar lo mejor posible el tema en su relación con los Estados Unidos para lograr la firma del tratado de libre comercio (TLC) en la última fase del gobierno de presidente Bush. Su discurso ambiguo y contradictorio, frecuentemente sensacionalista, así como la ausencia de funcionarios de nivel y la incapacidad de coordinar acciones políticas en otra dirección, muestran una falta de claridad del gobierno para buscar caminos que le den mejores resultados. La posibilidad de lograr la aprobación del TLC con los Estados Unidos, que viene siendo negociado desde el gobierno de Toledo, no solo implicaría lograr un reemplazo definitivo de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPADEA) sino una garantía de política comercial para las relaciones futuras con los Estados Unidos. Hay otros temas en la cartera bilateral, particularmente de interés para Washington, como son el aislamiento regional de las posiciones del presidente Chávez y la presencia del Perú en la alianza estratégica-hemisférica con el país del Norte (seguridad, lucha antidrogas, sustitución de Base de Manta y manejo genético).

Como en otros temas sensibles, el discurso acerca de la lucha antidrogas del presidente García ha sido ambiguo: tanto su plan de gobierno, durante el discurso presidencial, como los

sucesivos discursos del presidente del Consejo de Ministros, Jorge del Castillo, han carecido de una visión del problema que muestre una clara dirección o un intento de rectificación de lo hecho en el pasado. Del Castillo siempre ha tenido un perfil de negociador que le ha permitido manejar todas las situaciones conflictivas con los cocaleros, particularmente los asociados a las parlamentarias Obregón y Malpartida, y al dirigente Palomino. Tuvo un inicio prometedor luego de los sucesos de Sión en septiembre de 2006, pero, dos meses después, la Mesa de Diálogo se había frustrado, por una incapacidad de seguimiento de ambos actores, Estado y campesinos. Posteriormente, en diciembre, el presidente García habló, ante la prensa internacional, a favor de la hoja de coca, pero, en abril de este año, antes de su viaje a Washington, se pronuncia por la necesidad de «bombardear las pistas», de «pasar por encima de ellos».

La reciente firma del Acta de Tocache (marzo de 2007) por parte del ministro de Agricultura José Salazar y dirigentes de la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras (Conpacc) fue el epílogo de la marcha de los cocaleros de la zona, seguidores de Nancy Obregón. Días después, este funcionario fue desautorizado y su comportamiento fue considerado como *un grave error* por las autoridades de gobierno, así como por los analistas apoyados por la Embajada de los Estados Unidos. Aparentemente, el error consistió en haber incluido, en dicha acta, la suspensión de la erradicación de cultivos de coca.

Desde hace ocho años, periodo en el que se cuentan 14 conflictos entre marchas y paros, el ciclo de la relación entre los cocaleros y el gobierno peruano sigue siendo la misma: bloqueos, marchas, actos de enfrentamiento, diálogos y actas incumplidas por el gobierno. Esa es la política estatal frente al problema de la coca, y ello solo alimenta la convulsión social y da argumentos a aquellos que optan por salidas violentas. Antes de su reciente

viaje a Washington, el presidente García pidió y obtuvo facultades legislativas del Congreso para abordar el problema del crimen organizado, la lucha contra el narcotráfico y los secuestros, entre otros. Con ello generó el efecto doméstico y externo de que su gobierno «está haciendo las cosas bien». Sin embargo, el reciente informe sobre la situación de la lucha contra el terrorismo del Departamento de Estado norteamericano pone el dedo en la llaga, al constatar que Sendero Luminoso se encuentra activo en las zonas cocaleras.

El problema es que el presidente García parece desconocer la crítica situación de la *justicia penal* en el país y sigue apostando por la represión indiscriminada. La policía detiene más poseedores que verdaderos narcotraficantes (9.000 de 12.000 detenciones por año),<sup>6</sup> y eso demuestra la falta de eficacia del sistema para desbaratar el crimen organizado. Por otro lado, la justicia acumula sin procesar los cinco millones de expedientes que despacha; y, de estos, el 13% corresponden a delitos de tráfico ilícito de drogas (TID). Finalmente, el 75% de la población penal peruana carece de sentencia definitiva; y el 16% de dicha población (36.000) está encarcelada por delitos de TID, en las 82 cárceles peruanas.

Por su parte, la reforma procesal penal, tan apoyada por la propia Embajada de los Estados Unidos entre los años 2003 y 2005, ha sido postergada hasta el 2013 por el actual gobierno por motivos presupuestales. Mientras, más hacinamiento y «tugurización». Recientemente, el gobierno pidió y obtuvo la delegación de facultades legislativas en temas sobre lucha contra el crimen

---

<sup>6</sup> Según datos de la Dirección de Logística del Ministerio del Interior, 2 de cada 10 unidades del parque automotor se encuentran inoperativas; y solo el 9,6% del presupuesto de la policía se destina a equipamiento. Por otro lado, datos del año 2005 indican que la policía tiene 134.877 armas, pero que el 50% se encuentra en estado obsoleto. Hay 1.206 comisarías, pero la demanda nacional requiere 57 más. Lo más grave es que, en cuanto a personal, desde 1985 se ha producido un decrecimiento de 23% de efectivos, a pesar del aumento de 30% de la población peruana (informe de *El Comercio* del 15 de marzo de 2007).

organizado. Dos propuestas de lo que se conoce y puede ser objeto de crítica al paquete legislativo que será presentado por el gobierno son pretender expandir el concepto de flagrancia a límites inconstitucionales y realizar operaciones policiales sin presencia del fiscal, disposición sumamente riesgosa. Entonces, la pregunta que surge es la siguiente: *¿qué cambios fundamentales se pueden conseguir en el campo legislativo contra el crimen organizado cuando la Policía Nacional, la justicia peruana y el Instituto Nacional Penitenciario (Inpe) están en escombros?* Pensamos que ninguno de fondo.

En el ámbito más administrativo, las acciones de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida) en su rol de ente rector del tema de la lucha antidrogas, que cuenta con la participación de representantes de hasta nueve ministerios (entre ellos, Defensa, Interior, Agricultura, Salud, Educación e Industrias), muestra que existe una ausencia de voluntad política y que el organismo es ineficaz para tomar decisiones y ejecutar medidas. Ello explica porque, en noviembre, el Ministerio de Defensa tomó la iniciativa de plantear y comprometer cuatro planes (valle del río Apurímac-Ene, Hualлага, Putumayo y costa norte), que disponen la participación conjunta del gobierno, la policía y las fuerzas armadas en dichas regiones. En diciembre de 2006, el zar antidrogas Rómulo Pizarro presentó ante el Gabinete su estrategia 2007/2011, que fue aprobada con mucha ligereza. Esta incluyó un plan de acción rápido con metas de 50 millones de dólares provenientes del presupuesto nacional (crédito suplementario). Ahora, el ministro Salazar habla de un Plan de Desarrollo Agrario para las zonas cocaleras 2007/2011 por 83 millones de dólares.

Aparentemente, hay más énfasis en la interdicción que en la propia erradicación; sin embargo, esta ocasiona mayores daños sociales. En lo que va de 2007, se han destruido 239 pozas de maceración y se han incautado cinco toneladas de droga según

la versión oficial.<sup>7</sup> La Unidad de Inteligencia Financiera, adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas, calcula en 500 millones de dólares los movimientos reportados como sospechosos desde el año 2003, poco más de 100 dólares anuales. Pero, días antes, el propio presidente del Banco Central de Reserva, Julio Velarde, señaló que al país ingresan 1.000 millones de dólares procedentes del narcotráfico.

En materia de *interdicción*, se mantiene un discurso basado en la reducción de la oferta de cultivos, pero la respuesta de los traficantes ha sido incrementar la productividad por hectárea. De enero a abril de 2007, las acciones de interdicción arrojan, según la Dirección Nacional Antidrogas (Dirandro), un saldo de 150 laboratorios destruidos. Se explica así, el rol que ocupa el Perú en este negocio: la agricultura de la selva alta peruana dedicada a la coca ocupa hasta 50.000 ha y con ello satisface su nicho en el mercado ilegal internacional. A pesar de los esfuerzos puntuales que se han impulsado (Estado, ONU, AID y GTZ), el desarrollo rural alternativo a la coca está muy lejos para los productores de los departamentos en donde se cultiva coca. Por otro lado, continúa el mantenimiento de las metas anuales de erradicación que la Narcotics Affaire Section (NAS) y la Drug Enforcement Administration (DEA) le exigen al Proyecto de Reducción de Cultivos de Alto Huallaga (Corah): entre 8.000 y 10.000 ha.

En materia de *política exterior*, la posición de Torre Tagle se encuentra absolutamente condicionada por el esquema de los Estados Unidos: el mantenimiento del enfoque de reducción de la oferta. De hecho, la dependencia presupuestal que se tiene con la NAS y la Agency for International Development, así como la falta de iniciativa del Perú, atentan contra la posibilidad

---

<sup>7</sup> «El narcotráfico tiene todo a su favor». Entrevista a Rómulo Pizarro. *El Comercio*, 7 de mayo de 2007.

de tener una propuesta peruana, andina. De este modo, se han dejado atrás posiciones tradicionales de la cancillería peruana en el tema como la defensa del *principio de la responsabilidad compartida* en los foros internacionales, la imposibilidad de negociar otros temas a partir de las drogas (por ejemplo, los términos del TLC con los Estados Unidos) o la exigencia de una mejor distribución de los fondos de la cooperación. Toda esta renuncia institucional a revisar lo hecho en el pasado va acompañada de una intensa campaña mediática, perfectamente orquestada (televisión, radio y prensa escrita), que se repite en otros países, pero adquiere un manejo más evidente en el Perú. En ella se confunde y generaliza el discurso antidroga (coca=cocaína) o se excluye el alcohol y el tabaco de la lucha antidrogas, y se promueve el mensaje de la lucha permanente contra el «flagelo» del narcotráfico, con lo que se repite el carácter simbólico del mensaje de que se está avanzando, con el que se pretende convencer a la sociedad y la comunidad en su conjunto. Para ello se establecen dos analogías: (i) drogas como equivalente a terrorismo y (ii) campesino como equivalente a traficante.

## **A modo de conclusión**

Se observa que, para el año 2007, el fenómeno del tráfico internacional de cocaína procedente del Perú ha sacado muchos cuerpos de distancia a la capacidad instalada del Estado peruano para combatirlo, y lo ha hecho en términos tecnológicos, políticos y económicos. Mientras que uno mejora sus procedimientos de producción y exportación, el otro cae en situación de abandono y falta de material. Es necesario que hagamos una revisión profunda y seamos más modestos y pragmáticos al enfrentar nuestros problemas relacionados con las drogas.

## Notas sobre los autores

### *Alejandra Alayza*

Bachiller en Socióloga por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y máster en Estudios Políticos Aplicados por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Políticas Públicas, y en Derechos Fundamentales por la Universidad Carlos III de Madrid. Se ha desempeñado como investigadora asociada y asesora parlamentaria. Es coordinadora Ejecutiva de la Red Peruana por una Globalización con Equidad.

### *Epifanio Baca*

Economista con estudios en la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cuzco y máster en Economía por la Université Catholique de Louvain, la Neuve. Especialista en temas de desarrollo regional y descentralización. Actualmente, se desempeña como responsable nacional de Vigila Perú, sistema de seguimiento al proceso de descentralización del Grupo Propuesta Ciudadana.

### *Eduardo Ballón*

Antropólogo. Ex presidente del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, **desco**, y de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP). Actualmente, se desempeña como consultor e investigador principal de **desco**. Ha escrito diversos textos sobre movimientos sociales, regionalización y descentralización.



### *Humberto Campodónico*

Ingeniero industrial por la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) y magíster en Economía del Desarrollo por la Universidad de París I (Panteón-Sorbona). Catedrático de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y del Instituto de Gobierno de la Universidad de San Martín de Porres. Consultor de la Comunidad Andina de Naciones, de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, y del Banco Mundial. Investigador principal de **desco** y columnista económico del diario *La República*. Autor de diversos libros sobre energía (petróleo y gas natural), economía internacional y comercio.

### *Pedro Francke*

Magíster en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú y profesor de dicha universidad. Investigador y consultor experto en pobreza y políticas sociales. Ha sido director ejecutivo del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes), secretario técnico de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales y Coordinador Nacional del Foro de la Sociedad Civil en Salud (ForoSalud). Codirector de la revista *Actualidad Económica del Perú* desde 1998. Miembro del Comité Directivo y director de Economía de la Asociación pro-Derechos Humanos (Aprodeh).

### *Ronald Gamarra*

Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, especialista en derechos humanos, ex procurador público adjunto para los casos Fujimori-Montesinos, presidente de la Comisión de Lucha Anticorrupción del Ilustre Colegio de Abogados de Lima. En la actualidad, se desempeña como profesor en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

### *Raúl Mauro*

Ingeniero economista de la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI). Investigador de **desco**. Sus investigaciones actuales giran en torno a temas socioeconómicos, entre ellos el empleo, la pobreza, la desigualdad y las elecciones. Es profesor de metodología de la investigación en

la UNI y, actualmente, cursa estudios de maestría en Ciencia Política en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

### **Carlos Meléndez**

Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Actualmente se desempeña como investigador del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y del Programa de la Región Andina del Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA Internacional). Acaba de publicar (en coedición con Rafael Roncagliolo) *La política por dentro. Cambios y continuidades de las agrupaciones políticas de los países andinos*. (IDEA, 2007).

### **Carlos Monge**

Antropólogo por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) e historiador por la Universidad de Miami. Actualmente es investigador asociado de **desco**, integrante del Área de Vigilancia del Grupo Propuesta Ciudadana y consultor del Revenue Watch Institute.

### **Jorge Ortiz**

Capitán de fragata en retiro, graduado en historia de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), con cursos de especialización en Historia Marítima en la Universidad de Londres, y en Historia Marítima por la Universidad de Saint Andrews de Escocia. Actualmente, se desempeña como catedrático de estrategia en la Escuela Superior de Guerra Naval. Entre sus principales publicaciones se cuentan: *Perú y su inserción a un mundo global* (Río de Janeiro, Fundación Konrad Adenauer, 2005), *Perú y Gran Bretaña: política y economía (1809-1839), a través de los informes navales británicos* (Lima, Asociación de Historia Marítima y Naval Iberoamericana, 2005); y *Monitor Huáscar: una historia compartida (1865-2005)*, en colaboración con Carlos López Urrutia (Lima, Asociación de Historia Marítima y Naval Iberoamericana, 2005).

### **Maximiliano Ruiz**

Economista formado en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional de Piura y con estudios de especialización en desarrollo

regional y local en el Centro de Formación de Organización de Naciones Unidas. Especialista en Temas de descentralización y gobernabilidad local y regional. Ha sido alcalde de Morropón en el período 1990-1998. Actualmente, se desempeña como director general del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), filial Piura, y es profesor del Programa de Maestría en Administración de la Universidad Nacional de Piura.

### ***Ricardo Soberón***

Abogado y máster en Estudios de Seguridad y Política Internacional en Bradford, Inglaterra. Especialista en temas de seguridad, políticas sobre drogas y Amazonía. Ha sido asesor parlamentario. Actualmente, es profesor universitario en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC).