

# Perú Hoy



Por aquí compañeros  
Aprismo y neoliberalismo

**desco**

*Por aquí compañeros  
Aprismo y neoliberalismo*

# Perú Hoy

## Por aquí compañeros Aprismo y neoliberalismo

*Alberto Adrianzén M.*

*Alejandra Alayza Moncloa*

*Eduardo Ballón E.*

*Víctor Caballero Martín*

*Hugo Cabieses Cubas*

*Teresa Cabrera Espinoza*

*Humberto Campodónico*

*Fernando Eguren*

*Hugo Díaz Díaz*

*Enrique Fernández-Maldonado M.*

*César Gálvez*

*Rocío García*

*Carlos Gutiérrez P.*

*Mariana Llona*

*Raúl Mauro*

*Carlos Monge*

*Jesús Ospina*

*María Isabel Remy S.*

*Hugo Reynaga*

*Carlos Rivera Paz*

*Ana María Tamayo Flores*

*Federico Tenorio*

*Mario Zolezzi Chocano*

*Eduardo Toche*  
(compilador)

Código 13330

TOCHE MEDRANO, Eduardo; compilador

Perú Hoy. *Por aquí compañeros. Aprismo y neoliberalismo*. Lima: **desco**, 2008.

390 pp.

Política / Coyuntura política / Economía / Democracia / ONG /  
Descentralización / Políticas sociales / Educación / Defensa /  
Política de defensa / Relaciones internacionales / Perú

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) 332-0682

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

Foto de carátula: Héctos Vines / Andina Agencia Peruana de Noticias

Fotos de interiores: Hugo Carrillo C.

ISBN : 978-9972-670-90-9

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2008-08415

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 del 2008

## Contenido

Presentación	11
<b>Parte I</b>	
<b><i>Democracia y gobernabilidad</i></b>	
El cambio responsable que nos aleja del futuro diferente <i>Eduardo Ballón E.</i>	19
Descentralización fiscal y territorio <i>Carlos Monge y Rocío García</i>	37
Marchas y contramarchas de la descentralización <i>Federico Tenorio</i>	61
Poca participación y muchos conflictos <i>María Isabel Remy Simatovic</i>	81
Conflictos sociales en el Perú, 2006-2008 <i>Víctor Caballero Martín y Teresa Cabrera Espinoza</i>	99
El gobierno aprista y las ONG: un nuevo ciclo de disputa por los derechos <i>Mariana Llona</i>	131

El juicio a un ex jefe de Estado por crímenes de lesa humanidad <i>Carlos Rivera Paz</i>	159
---	-----

## **Parte II**

### ***Economía y políticas sociales***

Los orígenes de la crisis financiera actual: una visión de largo plazo <i>Humberto Campodónico</i>	177
¿Liberalización comercial frente a integración regional? <i>Alejandra Alayza Moncloa</i>	191
Transferencias a los gobiernos locales. Las causas de la desigualdad <i>Raúl Mauro</i>	209
Cuando pase el temblor. Apuntes para un balance del desastre del 15 de agosto del 2007 <i>Mario Zolezzi Chocano</i>	225
Dos años de política agraria <i>Fernando Eguren</i>	251
Del perro del hortelano al juego del «gato encerrado». Política laboral, actores sociales y empleo <i>Enrique Fernández-Maldonado Mujica</i>	269
Políticas educativas y formación docente. Entre la espada y la pared <i>Jesús Ospina, Hugo Reynaga y César Gálvez</i>	289
Los retos de la política magisterial <i>Hugo Díaz Díaz</i>	305

### **Parte III**

#### ***Defensa y seguridad***

Chile y Perú. Una continuidad histórica <i>Carlos Gutiérrez P.</i>	323
Perú y Chile. El abrazo ausente <i>Alberto Adrianzén M.</i>	333
Defensa nacional e institucionalización democrática <i>Ana María Tamayo Flores</i>	345
Política de drogas: cuatro aciertos, cinco continuidades y ninguna propuesta seria <i>Hugo Cabieses Cubas</i>	359
Notas sobre los autores	385

## *Presentación*

*Transcurridos dos años desde su retorno a la casa de Pizarro, los plazos que alguna vez el Presidente de la República reclamó para la evaluación de su gestión se han cumplido con creces. Por eso afirma, sin dar lugar a dudas, que los indicadores macroeconómicos gozan de una salud nunca antes vista y, seguramente, así se mantendrán por algunos años más.*

*Pero, junto a ello, debe dar cuenta de alarmantes indicadores sociales y es cuando el optimismo presidencial se trastoca en incomodidad, aduciendo que los reclamos y demandas son obra de los muchos perros del hortelano que se multiplican en cada artículo periodístico que ha ido publicando en el transcurso de los últimos meses. Tomando las cosas por el mejor lado, inicialmente pareció decirnos que tengamos paciencia, que en algún momento el crecimiento también llegará a aquellos que no reciben beneficio alguno en estos momentos.*

*Sin embargo, resulta que la duda quedaba firmemente prendida más allá de la confianza que deseaba transmitir. Décadas atrás, cuando el gobierno de turno – el de Alberto Fujimori, hoy enjuiciado – decidió con sus amigos alinear al país con el modelo neoliberal, los técnicos*

*de las multilaterales que auspiciaban entusiastamente el predominio absoluto del libre mercado también afirmaban lo mismo.*

*Hábil e intuitivo, el presidente García vio conveniente darle un giro a su discurso social. Ya no había que esperar, empezó a sugerir, porque el desarrollo se había instalado entre nosotros: en un año, la pobreza había disminuido cinco puntos y si seguíamos en ese ritmo no solo la erradicaríamos en un futuro próximo, sino que, incluso, podíamos aspirar a cuestiones de magnitud como, por ejemplo, organizar olimpiadas.*

*No hay necesidad de remitirse a las serias críticas hechas a la metodología utilizada porque, entre otras cosas, esas mismas cifras revelaban indicios de graves problemas de desigualdades persistentes, pobreza histórica y grupos de nuevos pobres. En otras palabras, ponían en evidencia los elementos suficientes como para tomar muy en serio la situación y, alejándose de triunfalismos efímeros, plantearse la firme voluntad de construir una agenda social con contenidos claros, objetivos precisos y plazos establecidos.*

*Es la ocasión que parece estar perdiendo el presidente García para ponerse en sintonía con la sociedad peruana. En su lugar, prefiere el sesgo autoritario, excluyendo el inicial dinamismo que tuvieron los principales procesos democratizadores que se formularon en el 2001, como la descentralización, la participación ciudadana, el acceso a la información y el fortalecimiento de la sociedad civil, entre otros.*

*Más aún, da la sensación de que el gobierno no está interesado en canalizar e institucionalizar la resolución de las demandas sociales sino en azuzar indirectamente la conflictividad. Si fuera así, posiblemente su análisis de la situación concluye en que es el momento de polarizar el escenario, entendiendo que los potenciales oponentes de su gobierno están en una situación de extrema debilidad.*

*Es posible que esto sea cierto, como también lo sería el hecho de que la política peruana está prácticamente monopolizada por la figura presidencial, ya sea por sus características personales, ya sea por la clamorosa ausencia de una oposición articulada. Pero, actuando de esa manera, sin dar pie a la posibilidad de armar consensos políticos y sociales, puede ser que termine, en menos tiempo de lo que supone, totalmente capturado por las fuerzas conservadoras que paulatinamente han cobrado presencia en su gobierno.*

*La encrucijada planteada, en primer lugar, por sus actuales socios en el gobierno — la continuidad del modelo económico sin prestar atención al costo social que implica — y, en segundo lugar, por la existencia de importantes contingentes de personas que ven amenazados, si no conculcados, sus derechos a una vida digna, está resolviéndose desde el ejecutivo con un endurecimiento vertical y militarizado como forma de control social. En esta línea, podemos colocar normas referidas al uso de la fuerza por parte de los efectivos militares y policiales, los decretos que permiten sancionar judicialmente a aquellas autoridades que se involucran con actos de protestas, afirmaciones amenazantes contra las organizaciones que protestan por los daños ambientales provocados por las inversiones mineras, los intentos de cooptación de algunos presidentes regionales o, en su defecto, declaraciones contrarias a un espíritu descentralizador emitidos por altas autoridades del ejecutivo, entre otros.*

*De igual manera, esta indefinición que busca resolver, a la mala, los entraptes se ve reflejada en la forma como se están conduciendo los programas sociales. Más allá de la anécdota que significó la movilización de tropas y medios militares para entregar alimentos, que decía mucho sobre la poca imaginación existente en el ejecutivo, debe señalarse, en primera instancia, que la cantidad de recursos destinados*

*a la ayuda social es constante en la última década: alrededor del 9% del PBI. Así, si bien el Perú tiene un crecimiento económico importante, su gasto social se coloca por debajo del promedio latinoamericano. Esto se explica, en parte, porque el nivel de gasto del gobierno no guarda correspondencia con el tamaño de la economía, lo que pone nuevamente en debate la necesidad de una profunda reforma fiscal. Además, la priorización del gasto que establece el gobierno otorga preferencia a otros sectores, lo que da como resultado, por ejemplo, que el gasto social esté bastante más abajo que el gasto administrativo.*

*Al inicio del actual gobierno, se perfilaron algunos correctivos como la fusión de programas sociales, anunciado por Alan García en su primer mensaje a la nación, en julio del 2006. En efecto, la multiplicación de estos programas, sin ningún criterio, había desvirtuado completamente la focalización, elevando considerablemente los gastos de intermediación. De esta manera, se procedió a identificar objetivos y proceder a la agrupación de estos programas. Así, se identificaron 82 programas que, luego de la operación, se redujeron a 26. Pero, lo que fue una buena iniciativa no tuvo los efectos deseados, entre otras cosas porque se le impuso un «enfoque contable», es decir, preocupándose de eficientismos administrativos y dejando de lado lo que debía ser el eje fundamental de cualquier política pública: definición de objetivos y prioridades. De esta forma, la inversión social devino en una muestra más de la incapacidad para distribuir adecuadamente los réditos resultantes del crecimiento económico y llevar a cabo acciones preventivas que evitasen el desborde violento.*

*En suma, la combinación de un compromiso de sujeción a los principios neoliberales, la propensión autoritaria que amenaza con desandar lo construido en términos democráticos y la ineficiencia manifiesta en gran parte de los actos del ejecutivo es la fórmula que*

resume hasta el momento el gobierno del presidente García. En ese sentido, el importante crecimiento que muestra la economía solo sería un espectáculo que una gran cantidad de peruanos presencian desde lejos.

Estos temas y otros relevantes están incluidos en el presente volumen de la serie Perú Hoy, que edita **desco** semestralmente. Nuestro interés es aportar a la reflexión y el debate sobre los asuntos más importantes que rodean a la coyuntura peruana, tratando de contribuir con la formación de un pensamiento alternativo que fortalezca una democracia legítima y sostenible.

De esta manera, además de nuestros investigadores, recurrimos a expertos amigos para plasmar juntos esta experiencia. Valga la ocasión para agradecer a todos ellos, pues sin su desinteresada colaboración seguramente hubiera sido imposible llegar a buen puerto con esta tarea.

Lima, julio del 2008

# **El cambio responsable que nos aleja del futuro diferente**

---

*Eduardo Ballón E.*

---

EL GOBIERNO APRISTA está próximo a cumplir su segundo año de gestión. A lo largo del mismo, las tendencias que se observaban desde tiempo atrás – un crecimiento económico sin calidad, con desigualdad y desempleo; una democracia débil, con una institucionalidad precaria; y una profunda crisis de representación, tanto como una alta conflictividad en medio de severas limitaciones de la integración social<sup>1</sup> – se han profundizado de manera ostensible.

Guiado el último año por la ideología presidencial que supone «el perro del hortelano»<sup>2</sup> que orienta sus acciones, el gobierno se ha encargado de establecer claramente un fundamentalismo neoliberal sobre la puesta en valor de los recursos económicos del país para su explotación mediante la propiedad privada y las grandes inversiones, la definición de los opositores a ese proceso – divididos entre agitadores e ignorantes – y la función del rol de las instituciones estatales que deben dejar de retrasarlo por razones burocráticas y, por el contrario, deben promover y facilitar su

---

<sup>1</sup> Al respecto véase, BALLÓN, Eduardo. «Un año de gobierno aprista: del cambio responsable al no hagan olas compañeros». En **desco** (ed.). *Perú hoy. Un año sin rumbo*. Lima: **desco**, 2007.

<sup>2</sup> La misma fue consagrada por su autor, el Presidente de la República, en sucesivos artículos (tres) publicados en el diario *El Comercio*.

implementación.<sup>3</sup> Simultáneamente, con el beneplácito y apoyo de sus socios, descalifica y hostiliza a quienes se oponen e incluso a los que lo critican.<sup>4</sup>

En medio del triunfalismo que le permite un crecimiento muy significativo de la economía —8,9% el 2007 y un ritmo de más del 10% anual entre enero y mayo de este año—, así como de los recientes y polémicos anuncios de reducción de la pobreza, el gobierno no puede esconder que en los últimos tres años, mientras los pobres solo han logrado una mejora en su ingreso de 21 soles mensuales, las empresas mineras han acumulado 62.000 millones de soles de sobreganancias,<sup>5</sup> evidenciando los agudos problemas de distribución del ingreso en el país.

El descontento creciente de vastos sectores de la población que se expresa en las recientes encuestas de opinión pública y el incremento sostenido de la conflictividad y la protesta social, se explican también por factores adicionales como las brechas entre Lima y el interior, que lejos de acortarse se ahondan; la incapacidad del Estado para responder las distintas demandas provincianas, como se evidenció dramáticamente con el terremoto de Ica; así como la reconcentración de importantes decisiones — el ejecutivo acaba de aprobar cerca de 100 decretos legislativos sobre distintas materias bajo el manto de la necesaria «adaptación» legal al tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos — para sostener una política económica excluyente, asumida como dogma por un gobierno que ofreció el cambio responsable.

---

<sup>3</sup> Sobre el particular véase: GARCÍA, Mariel. «La construcción de la realidad según Alan García». *Argumentos*, año 1, n.º 1, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2008. Disponible en: <<http://revistargumentos.org.pe>>. Véase también *Bajo la lupa, Revista Mensual de Análisis y Propuestas*, n.º 8, Lima, mayo del 2008.

<sup>4</sup> Ejemplos de este comportamiento son las acusaciones contra las ONG y la modificación de la Ley APCI o las campañas contra críticos tan disímiles como Marco Arana y Fernando Rospigliosi.

<sup>5</sup> FRANCKE, Pedro. «Pequeñas sumas. Gotea para abajo, diluvia hacia arriba». Diario *La República*, edición del 22 de junio del 2008, p. 17.

En este escenario, a pesar de la ausencia de oposición política relevante, el gobierno desnuda su falta de ideas y su carencia de técnicos eficientes. Los distintos escándalos de corrupción que se sucedieron a lo largo del año y las continuas disputas en el APRA no logran ser disimuladas por el protagonismo contradictorio y autoritario de Alan García, preocupado cotidianamente por mostrar su liderazgo, afirmando su nueva fe en el mercado y la obsesión de su gobierno por la suscripción de nuevos tratados de libre comercio.

Así las cosas, y a pesar de la relativa aprobación internacional a la marcha del país, el 2011 se insinúa ya como la redición del 2006, lo que empieza a ser materia de preocupación y de crítica de algunos sectores empresariales y políticos, Lourdes Flores por ejemplo, que reclaman una mejor política social y un Estado menos excluyente, así como un liderazgo menos intolerante.

## En la economía: los temblores del crecimiento

El crecimiento continuo de la economía del país durante los últimos 78 meses, es un fenómeno que no deja de sorprender, máxime si consideramos la inestabilidad que nos caracteriza. Además, como señalan distintos economistas, es posible que este largo ciclo se prolongue aún por unos cuantos años más.<sup>6</sup> En esa convicción, reforzada por los 35.895 millones de dólares en inversión privada, comprometidos en los principales proyectos 2008–2010,<sup>7</sup> el discurso presidencial del «perro del hortelano»,

---

<sup>6</sup> GONZALES DE OLARTE, Efraín. «¿Está cambiando el Perú?: crecimiento, desigualdad y pobreza». En OXFAM GB Oficina del Programa Perú (ed.). *Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú. Informe Anual 2007-2008*. Lima: Programa Perú, OXFAM GB, 2008, pp. 52-61.

<sup>7</sup> De ese monto total, 15.157 millones corresponden al sector minero; 7.825, al de hidrocarburos; 3.316, al de infraestructura; 2.821, al de industria; 2.372, al de electricidad, y el resto, a otros sectores. Al respecto véase: BANCO CENTRAL DE RESERVA. *Reporte de inflación. Mayo 2008. Panorama actual y proyecciones macroeconómicas*. Lima BCR, 2008, pp. 29-30.

alentado por las élites que lo apoyan que han alcanzado niveles de ganancia históricos, busca organizar el largo plazo, convencido que estamos frente a un despegue definitivo.

Sin embargo, más allá de la bonanza macroeconómica de la que distintos voceros del gobierno alardean cotidianamente, algunos temblores la han remecido en los últimos meses y, además de aumentar los malestares sociales en el país, han recordado viejos fantasmas de la anterior gestión de García. La inflación, que entre julio del 2007 y junio del 2008 alcanzó el 5,71%,<sup>8</sup> presionada por el alza de los precios de alimentos y bebidas que llegó al 9,52% en el mismo periodo, es uno de ellos.<sup>9</sup> Si bien aquella tiene una explicación mundial (precio del petróleo, incremento de la demanda asiática, mayor compra de minerales y caída del dólar, sustitución de tierras de alimentos por biocombustibles, etc.), revela también el fracaso de las políticas antinflacionarias del gobierno.

Las rebajas arancelarias a los productos importados, alentadas por el Ministerio de economía y Finanzas (MEF), entregaron el mercado interno a la producción extranjera y dejaron al país sin argumentos para las negociaciones comerciales, dada la generalización del arancel cero, fracasando en el control de la inflación porque los productos que se encarecieron más lo hicieron como consecuencia del uso de insumos importados.

El dólar barato alentó la volatilidad del tipo de cambio, permitió importantes ganancias al capital financiero internacional (el Deutsche Bank, por ejemplo) y afectó a distintos sectores exportadores que vieron como el diferencial del cambio y los márgenes de la rebaja arancelaria se quedaban en manos de los importadores.

---

<sup>8</sup> La denominada inflación subyacente, que no contempla los componentes más volátiles del índice de precios al consumidor, se incrementó en 4,3% en el mismo período.

<sup>9</sup> La inflación no es mayor, hay que recordarlo, porque el precio de los combustibles está embalsado por el subsidio estatal a través del fondo de estabilización del precio de los combustibles, que de mantenerse a lo largo del año, representará como 1% del PBI.

La posterior elevación del encaje cerró el beneficio de los capitales golondrinos, pero fue tardía, como lo fue la elevación de la tasa de interés de referencia. Finalmente, la ausencia de políticas sectoriales se manifestó en la agricultura, en la que no se materializa la importación de fertilizantes, en un contexto en el que el precio de la úrea se duplicó, con las consecuencias consiguientes para productores y consumidores.<sup>10</sup>

Si la inflación es materia de preocupación, debiera serlo también su relación con la velocidad del crecimiento de la demanda interna que se ha acelerado por el optimismo de los empresarios, así como por el carácter expansivo de la política monetaria y el retorno al tono procíclico de la política fiscal.<sup>11</sup> Desde el 2006, el crecimiento de nuestra economía está liderado por la demanda interna y las actividades no primarias, como resultado de un manejo macroeconómico que aumentó el déficit fiscal estructural, redujo la tasa de interés real y promovió la expansión del crédito bancario, alentando el incremento de la demanda interna y de las importaciones. Esta situación afectará muy probablemente la posición de la balanza comercial, además de mantener, si no profundizar la desigualdad, porque se ha optado decididamente por prolongar el desequilibrio entre crecimiento económico y distribución del ingreso.

Así, por ejemplo, aunque parece haber un aumento del uso de la mano de obra en la economía formal —según el Ministerio de Trabajo, cerca del 9% en las empresas de 10 a más trabajadores—, dicho incremento no incide en una mejor participación del trabajo

---

<sup>10</sup> Para mayor información sobre el fracaso de las políticas gubernamentales, véase CAMPODÓNICO, Humberto. «Fracasa política antiinflacionario del MEF». *Actualidad Económica del Perú*, junio del 2008, Lima, CEDAL. Disponible en: <<http://www.actualidadeconomica-peru.org.pe>>.

<sup>11</sup> Sobre el impacto del ritmo de crecimiento en la inflación y el aumento del déficit de la cuenta corriente, véase MENDOZA, Waldo. «Memorando sobre el ritmo chino». Diario *La República*, edición del 29 de junio del 2008.

en la distribución del ingreso.<sup>12</sup> La sostenida caída de la popularidad presidencial encuentra una de sus explicaciones en el manejo de la economía y en la ausencia de una estrategia para relacionarse y legitimarse con los sectores pobres y excluidos. La aprobación de la gestión presidencial disminuye sistemáticamente a medida que se desciende de estrato socioeconómico.<sup>13</sup>

Más allá de estos datos, es evidente que las políticas gubernamentales en materia económica deberán contemplar cada vez más cuidadosamente el escenario internacional. Si la recesión norteamericana se prolonga y resulta acompañada de un proceso inflacionario, el país estaría en un escenario bastante más riesgoso, y mantener políticas procíclicas en el manejo macroeconómico resultaría simplemente suicida.

## En la política: salvo García, todo es ilusión

Las distintas encuestas de opinión pública, como no podía ser de otra manera, muestran la agudización del descrédito de la política y de las principales instituciones vinculadas a ella. Así, en una encuesta del 2007, el 82,1% no confiaba en el Congreso (8% más que en el 2006), el 72,5% no creía en el gobierno central (30,2% más que en el 2006), el 64,8% dudaba de los gobiernos regionales (23% más que el año anterior) y un macizo 87,1% desconfiaba de los partidos políticos.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> VERDERA, Francisco. «La flexibilización resulta cara». *Trabajo y Desarrollo*, n.º 2, Lima, PLADES, 2007. Disponible en: <<http://www.plades.org.pe/publicaciones/pdf/RevistaN2TrabajoDesarrollo.pdf>>.

<sup>13</sup> Al respecto véase BARRENECHEA, Rodrigo. «Interpretando el descenso en la aprobación presidencial». *Argumentos*, año 1, n.º 1, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2008. Disponible en: <<http://revistargumentos.org.pe>>.

<sup>14</sup> GRUPO DE OPINIÓN PÚBLICA DE LA UNIVERSIDAD DE LIMA. *IV Encuesta Anual sobre Confianza en las Instituciones (Lima y Callao)*. Lima: UL, 2007. Disponible en: <<http://ulima.edu.pe>>.

En este aumento indetenible del descrédito de la política, en el último año confluyeron tanto el «mérito propio» de las instituciones cuanto la acción y el discurso del presidente García. El Congreso de la República tuvo una producción legislativa de 182 leyes y resoluciones que resultaron de los proyectos de ley presentados por los grupos parlamentarios (799, 27% de ellos por el APRA), los órganos autónomos (89) y, lo que es más importante, por el ejecutivo (182, a los que se añaden los cerca de 100 decretos comprendidos en el reciente aluvión legislativo en el marco del TLC con los Estados Unidos), ratificando la significativa tendencia del Parlamento a abdicar de esta función.

Para peor, dos de las escasas leyes de importancia dentro del paquete aprobado, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la Ley de Mancomunidades Municipales se vieron afectadas, la primera por el escándalo de la alteración de su contenido al momento de su publicación y la segunda, por la falta de su reglamento cuyo plazo está largamente vencido. Distintos congresistas de diversas bancadas se vieron envueltos en procesos de investigación y cuatro de ellos fueron sancionados con distintos períodos de suspensión de sus funciones<sup>15</sup> por presión de los medios de comunicación contra el «espíritu de cuerpo» congresal que caracterizó todos los casos, y que se expresara también en el intento, octubre del 2007, de modificar el sistema de rendición de cuentas de los gastos operativos de los parlamentarios.

La imagen última del Congreso al cierre de la legislatura nos mostró a una institución incapaz de resolver el tema fundamental de la reforma constitucional, simultáneamente embarcada en el mercado persa de la composición de las listas para su nueva mesa

---

<sup>15</sup> Nos referimos a los congresistas Tula Benítez (aprista), suspendida 120 días por una contratación irregular; Ricardo Pando (fujimorista), castigado 60 días por el mismo motivo; Tomas Cenzano (aprista), 30 días por negar el uso indebido de un vehículo público; y Miro Ruiz (nacionalista), por matar a un perro con una escopeta y carecer de licencia para usar armas.

directiva.<sup>16</sup> Un juego, en el que una vez más, apelando a su experiencia y a los pocos reflejos que le quedan, el partido de gobierno tiene todas las de ganar, ante la incapacidad y la ambición más mezquina de las distintas agrupaciones presuntamente opositoras, guiadas por los distintos apetitos personales de sus integrantes, antes que por una voluntad opositora y una propuesta distinta a la del gobierno.

En el caso de los partidos políticos, la situación no es sustantivamente distinta. El APRA, a lo largo del año, no pudo esconder sus diferencias internas que se expresaron en distintos momentos; los desencuentros, entre el premier del Castillo y diversos parlamentarios de su partido, resultaron inocultables en distinto momento aunque su tono fue menor al que se observó en las constantes llamadas de atención del Presidente a su bancada. La «resurrección» de Lourdes Flores trata de mostrar que el Partido Popular Cristiano aún existe, pero no alcanza para esconder las disputas sordas que existen por su liderazgo, mientras el fujimorismo tiene por única estrategia el salvar la imagen de su líder y «controlar» los daños que le representa su juicio.

El nacionalismo, por su parte, reiteró su incapacidad para actuar coordinadamente en el sistema político, su carencia de un proyecto claro y las limitaciones evidentes de su liderazgo, concentrado exclusivamente en la figura de Ollanta Humala. Su contradictorio y poco claro comportamiento reciente frente a la demanda de la Federación Minera por el pago de utilidades sin tope, así lo demuestra. Sus otrora socios de Unión por el Perú, por lo general se dividieron, otorgándole su voto, al partido de gobierno, varios de sus integrantes.

La situación en el ejecutivo no fue sustantivamente mejor. Atravesado por la ausencia de ideas y la incapacidad para la

---

<sup>16</sup> La más reciente encuesta de Ipsos Apoyo Opinión y Mercado, realizada en 16 ciudades del país (17-19 de junio del 2008), registra que el 56% de los encuestados creen que el Congreso debiera cerrarse y convocar a nuevas elecciones.

gestión pública, que caracterizan a este gobierno desde su primer año, la recomposición parcial del gabinete a fines del 2007<sup>17</sup> trató de oxigenar su funcionamiento, adicionalmente desgastado por el estilo de la relación entre los sectores y el Presidente. A ello hay que añadir distintos escándalos de corrupción que afectaron la imagen del gobierno: las licitaciones de ambulancias y patrulleros que tuvieron que anularse, los manejos de créditos para vivienda y becas en el Banco de Materiales y en el Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo (INABEC), respectivamente, así como las compras de medicamentos en el Hospital Militar, forman parte de un listado más largo, que llenó las primeras páginas de los diarios.

Para hacer el panorama más desolador, las expectativas despertadas por la Asamblea de Gobiernos Regionales y por su eventual papel de contrapeso del gobierno nacional, por el momento distan de la realidad. Integrada por todos los presidentes de región, esta Asamblea aspira a convertirse en el principal interlocutor político del gobierno en el proceso de descentralización, que se encuentra bloqueado. Con un núcleo más activo, en el que sobresalen cinco o seis de ellos (Simon, Huaroc, Coronel, Villanueva y Guillén), aunque no ha resuelto definitivamente el tema de su institucionalidad, ha avanzado en la producción de algunos instrumentos y propuestas — destacan aquellas referidas a legislación fiscal y agenda legislativa, así como las vinculadas a electrificación rural, programas y presupuesto complementario en los sectores salud y educación, y su posicionamiento frente al Sistema Nacional de Inversión Pública —, logrando reunirse ya en dos ocasiones con el gobierno nacional, que no disimula su incomodidad por dicho intento de articulación y prefiere «negociar»

---

<sup>17</sup> El gabinete que se recompuso en la segunda quincena del 2007 implicó cambios en la conducción de las carteras de Defensa, Trabajo, Vivienda, Salud, Justicia y Mujer y Desarrollo Social.

bilateralmente con ellos, como lo ha hecho en los casos de Piura, San Martín, Cuzco y Arequipa.

Es claro que entre los integrantes de la Asamblea existen orientaciones y tonos marcadamente diferenciados. En un extremo, los presidentes apristas de Piura y La Libertad, acompañados por Kouri del Callao, guardando silencio en los conflictos entre el gobierno nacional y el interior del país; en el otro, Hernán Fuentes convencido de que la radicalidad de su discurso le permitirá sobrevivir como autoridad regional a pesar de su incompetencia en la región más fragmentada del país. Entre ambos, el presidente de la Asamblea tratando de afirmar un liderazgo que pretende ser nacional. En otras palabras, aunque avanza en una agenda compartida, lo que sin duda le da capacidad de presión, está lejos de consolidarse como un espacio sólido. La heterogeneidad de su composición, pero también la competencia por su liderazgo, conspiran contra ese objetivo.

Más profundamente, los intereses particulares de las distintas regiones, en especial aquellos ligados a los recursos del canon, enfrentan a unas autoridades con otras. Así, mientras el gobierno regional del Cuzco está ya en conflicto con los de Junín, Ayacucho y Huancavelica por el gas de Camisea; el de Puno amenaza a Tacna y Moquegua con el control del agua. Sin capacidad para avanzar en una posición política compartida frente al gobierno nacional —exigir, por ejemplo, que la presión tributaria llegue al 18% establecido en el Acuerdo Nacional— sus limitaciones y silencios resultan evidentes.

En este contexto, la política ha terminado reducida a la figura de Alan García. Padre de la nueva propuesta ideológica de su partido que niega el discurso histórico del mismo,<sup>18</sup> líder tradicional que como candidato ofreció un cambio responsable basado

---

<sup>18</sup> La publicación de su libro *La revolución constructiva del aprismo. Teoría y práctica de la modernidad* revelaría su necesidad de atender a distintas críticas a su discurso actual, provenientes de algunos sectores de su partido.

en la redistribución de la riqueza, la equidad y la justicia social; y como autoridad le declara la guerra a todo aquel que cuestione la gran inversión privada en el país, el Presidente ocupa todo el escenario. Critica despiadadamente a sus ministros y funcionarios, legisla desde el ejecutivo y cuestiona recurrentemente al Congreso, descalifica y maltrata a sus diversos opositores, desautoriza los limitados esfuerzos de diálogo con los que protestan o demandan, afirma su autoridad en cada uno de sus gestos y aprovecha cuanta oportunidad tiene para tratar de diferenciarse de los políticos y aparecer en «sintonía» con la gente.

Aunque preocupado por la aceptación de su gestión directa –la encuesta más reciente le da un índice de aprobación nacional de 30%, que desciende hasta el 7% en el Sur y el 11% en el Oriente<sup>19</sup> –, Alan García tiene claro que Toledo gobernó hasta con menos del 15% nacional, sin contar con un partido ni una cantidad significativa de medios de comunicación afines. Su preocupación de corto plazo, a juzgar por sus recientes y frecuentes apariciones en distintas inauguraciones y actividades en zonas de pobreza, parece estar ligada con ese tema. A más largo plazo, seguramente le interesa calcular cuál es el candidato a impulsar el 2011, pensando en su retorno al gobierno el 2016.

## **La conflictividad social y el afán polarizador del gobierno**

Así las cosas, no deja de sorprender la poca preocupación del mandatario por la gobernabilidad del país, más aún considerando la importante conflictividad social y los distintos malestares que se observan desde algunos años atrás. Desinteresado en toda propuesta de reforma institucional que no esté vinculada a las necesidades del gran capital, carente de la política clientelar que

---

<sup>19</sup> IPSOS APOYO OPINIÓN Y MERCADO. *Opinión data. Resumen de encuestas a la opinión pública*, año 8, n.º 101, estudio de opinión y mercado realizado entre el 17 y 19 de junio del 2008.

caracterizara su primera gestión y sin el menor interés por la relación entre Estado y sociedad, García y varios de los voceros de su gobierno aparecen frecuentemente comprometidos en un afán polarizador en los distintos conflictos que nos afectan.

Aunque la protesta y la conflictividad social se han incrementado de manera significativa en los últimos meses — al 31 de mayo la Defensoría registraba 116 conflictos, 65 activos y 51 latentes, 48% del total de carácter socio ambiental, a la vez que entre diciembre del 2007 y mayo, los conflictos activos se incrementaron mes a mes, pasando de 26 a 65<sup>20</sup> — el gobierno no ha dado muestras de mayor preocupación, más allá de la consabida denuncia de la acción de «agitadores y subversivos» y de su supuesta vinculación con el «chavismo», ni ha modificado su comportamiento.

A su incapacidad para prevenir y atender la conflictividad social, añade su indolencia y su afán provocador. A lo largo del presente año, por ejemplo, se enfrentaron con los gobiernos subnacionales y con diversos sectores de la población, a partir de distintas iniciativas legislativas: inicialmente por la contratación de nuevos profesores en las regiones, condicionándola al tercio superior; posteriormente por la ley 29164 que permite la construcción de hoteles y restaurantes en zonas adyacentes al patrimonio cultural; la Ley de Promoción de la Inversión Privada en Reforestación y Agroforestería, que en realidad es la «ley de la selva», siguió a continuación; más recientemente, la publicación del decreto legislativo 1015 que afecta el derecho de propiedad de las tierras de las comunidades campesinas y nativas. Aparentemente bloqueada ésta última por la andanada de críticas que recibió, reconocidas como razonables por el premier, tramposamente el gobierno la impone a través del decreto legislativo 1064 (parte del último aluvión legislativo), que obliga a las comunidades a acatar

---

<sup>20</sup> UNIDAD DE CONFLICTOS SOCIALES. *Reporte Mensual de Conflictos Sociales*, n.º 51, Lima, Defensoría del Pueblo, mayo del 2008. Disponible en: <<http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales-reportes>>.

el valor que el Estado imponga a las empresas, como indemnización por la correspondiente servidumbre...

En general, en esos casos y en otros, se observa un mismo patrón de comportamiento: un gobierno que adopta medidas y toma iniciativas polémicas sin consulta alguna; autoridades regionales y locales que critican y se oponen a muchas de ellas y buscan, sin éxito las más de las veces, canales de diálogo para resolver las diferencias, tratando de responder simultáneamente a su precario orden interno; organizaciones sociales, por lo general fragmentadas y dispersas, que se articulan en la protesta; descalificación altisonante por parte del gobierno nacional de las autoridades y los liderazgos de los movimientos del interior del país sin tratar de entender sus argumentos; protestas que se radicalizan y que muchas veces terminan en enfrentamientos violentos; finalmente, negociaciones parciales que postergan la causa de los conflictos y crean las condiciones para otros nuevos...

Como ha sido planteado por distintos analistas, a la base de los múltiples conflictos que nos afectan, se encuentra una compleja combinación de causas, que tiene peso distinto en cada conflicto que se produce: desde las estructurales de desigualdad y concentración de la riqueza, hasta un modelo de crecimiento sin redistribución y una bonanza económica que genera expectativas y demandas que no son atendidas, pasando por la incapacidad estatal para prevenir y negociar. La imagen que queda muchas veces es la de una disputa permanente por los mendrugos de la «torta» del crecimiento antes que por una defensa de derechos, lo que lleva a perder de vista que el problema, antes que de la economía, es de un Estado que no quiere resolver una crisis distributiva, negándose a asumir su rol y renunciando a la política. Ciertamente, dicha imagen se refuerza cuando se constatan las enormes dificultades de articulación de la protesta social que tiene un marcado tono localista y sectorial.

Así las cosas, el anunciado paro del próximo 9 de julio será la repetición de paros anteriores. Expresión de múltiples y distintos malestares, permitirá la manifestación de distintos gremios, movimientos regionales, protestas sectoriales, demandas locales y el malhumor de miles de ciudadanos.<sup>21</sup> Todos ellos sin mayores vasos comunicantes entre sí. Desde el gobierno, previsiblemente se responderá con el discurso habitual: descalificación, amenaza de judicialización y acción policial frente a las movilizaciones callejeras y el intento de bloqueo de carreteras con la consiguiente violencia.

Seguramente, la paralización será más fuerte que las anteriores porque los malestares son mayores y el comportamiento gubernamental abona a ellas, pero difícilmente supondrá un cambio significativo en la situación, porque la Coordinadora Político Social que lo impulsa tiene vínculo puntual con uno de los segmentos de la protesta y desconoce al resto.

## **¿Un futuro diferente?**

La complejidad del momento que vive el país es mayor a lo que insinúan estas líneas que no han contemplado otros elementos ya bastante visibles como el peso creciente del narcotráfico, la recomposición del inaceptable rol político de las fuerzas armadas que se evidenció en la firma de un comunicado que entre otras cosas se resiste a la reestructuración que se iniciara el 2002 y que supuso distintas tensiones con el ex ministro Wagner y la arbitrariedad con

---

<sup>21</sup> La última encuesta de Ipsos Apoyo Opinión y Mercado, realizada en 16 ciudades, muestra que el 69% de encuestados consideran que la protesta de Moquegua se justificaba; el 44%, frente a la interrupción de la carretera, decía que el gobierno debió abrirla pacíficamente y si no lo lograba tenía que dejar las cosas como estaban; mientras que el 24% sostuvo que el gobierno no debió hacer nada porque la protesta era legítima. Más allá de la discusión sobre la razón o no de tales respuestas, ellas revelan el estado de ánimo y la percepción de sectores crecientes de la ciudadanía.

la que se desconoce la institucionalidad vigente como lo muestra el caso del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI).

Aunque el 2011 está aún lejos, los distintos actores de la política nacional, encabezados por el propio Presidente de la República, ya han iniciado la carrera y tratan de organizar su acción cotidiana con esa perspectiva. Los distintos problemas que afectan al país son postergados y la gran mayoría de actores sociales y económicos están interesados exclusivamente en el plazo inmediato. La polarización se hace mayor con el desinterés del gobierno por el diálogo y con el desconocimiento de este cuando se produce como se observó con el anuncio presidencial del enjuiciamiento de quienes resulten responsables del conflicto de Moquegua, inmediatamente después de que su gobierno lo negociara con ellos.

Así las cosas, es evidente que no hay futuro diferente. Que la oportunidad que muchos creyeron ver en la posibilidad de un cambio responsable en un escenario de bonanza económica se está volatilizando entre perros y hortelanos que no son precisamente los que identifica el presidente García. Paradójicamente, los resultados del importante crecimiento que tenemos, lejos de servir para cerrar las seculares brechas que nos separan, están contribuyendo para profundizar la desigualdad en la distribución y la exclusión, alentando una polarización que puede hacer simplemente inviable el 2011.

# Descentralización fiscal y territorio

*Carlos Monge y Rocío García*

La descentralización peruana es un viejo anhelo que ha sufrido ya varias frustraciones a lo largo de nuestra vida republicana. Actualmente estamos embarcados en un nuevo intento, en realidad, en la segunda fase de un proceso cuyas bases estableció la Constitución de 1979 y que interrumpió, en 1992, la dictadura de Fujimori y Montesinos en el marco del autogolpe cívico militar de abril de ese año, que también disolvió el Congreso. El proceso se relanzó en el 2002 y, en la actualidad, seguimos inmersos en él.

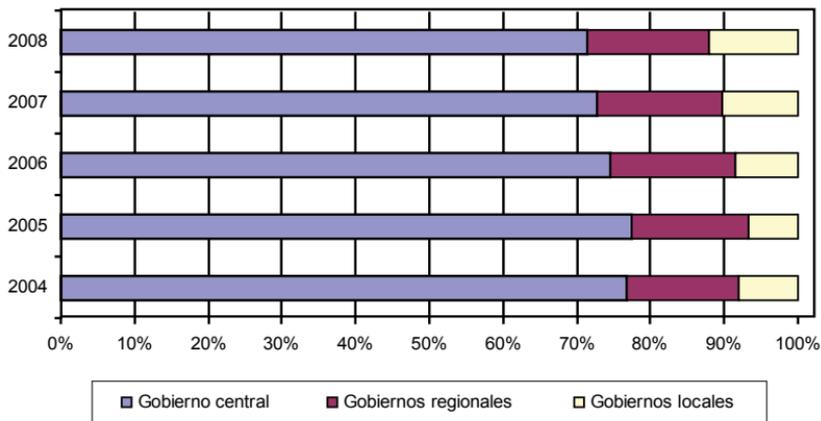
La descentralización como proceso tiene muchas caras. Un balance integral de lo hasta ahora avanzado requeriría prestar atención a todas ellas. Sin embargo, nos centraremos en solo dos aspectos del proceso: la descentralización fiscal y la integración territorial. Quedan fuera, pues, otros aspectos tan o más importantes que estos, como la conducción misma del proceso, la transferencia de competencias, la participación de la ciudadanía y la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales.

Una lenta descentralización del presupuesto nacional por mecanismos ajenos a la descentralización misma

Hasta el reinicio de la descentralización en el 2003, el gobierno central manejaba un 79% del presupuesto nacional, mientras que los Consejos Transitorios de Administración Regional, el 13% y los gobiernos locales, el 8%. En el 2007, los gobiernos regionales

manejaron el 17% y los gobiernos locales, el 10%. Hubo, pues, un cierto nivel de descentralización del presupuesto general de la República, pero no tanto como se pudiese imaginar después de cinco años de proceso descentralista.

*Gráfico 1<sup>1</sup>*



Fuente: Leyes de Presupuesto del Sector Público de los años 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (27879, 28128, 28427, 28652, 28927 y 29142).

Esta descentralización del presupuesto nacional no se debe fundamentalmente a la decisión de transferir a las regiones y localidades recursos que antes estaban en manos del gobierno central. La explicación está, en realidad, en las transferencias que se hacen a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales mediante mecanismos que ya existían antes de la descentralización — como el

<sup>1</sup> Para hacer comparables estos cinco años hemos homogenizado las fuentes presupuestales. Los años 2004, 2005 y 2006 tienen una estructura presupuestal similar. Sin embargo, a los años 2007 y 2008 les hemos restado las siguientes fuentes: recursos directamente recaudados (gobiernos regionales y locales), donaciones (gobiernos locales), endeudamiento (gobiernos regionales y locales) e impuestos municipales (gobiernos locales). De esta forma, se comparan los recursos ordinarios y el canon en el caso de los gobiernos regionales, y estos mismos y el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) en el caso de los gobiernos locales.

canon petrolero<sup>2</sup> y el FONCOMUN<sup>3</sup> – o que se han extendido a nuevos sectores de manera paralela a la descentralización – como el canon minero, pesquero, forestal, gasífero e hidroenergético –.

En el caso de los gobiernos regionales, este hecho resulta más claro aún si el análisis se centra en los mecanismos que no son propios de la descentralización. Los gobiernos regionales son los que pagan los sueldos y salarios de los empleados públicos en las regiones y, en consecuencia, el peso del gasto corriente en sus presupuestos anuales es muy alto. Por ello, una parte del crecimiento de sus presupuestos se debe a aumentos de salarios que se han otorgado, por ejemplo, a maestros y trabajadores del sector salud, y no a decisiones propiamente vinculadas a la descentralización.

Los gráficos 2 y 3 permiten observar cómo el crecimiento de los presupuestos regionales se explica, en parte, por el crecimiento de los recursos transferidos mediante el FONCOMUN y el canon; y los gráficos 4 y 5, cómo su peso crece al interior de los presupuestos regionales y locales.

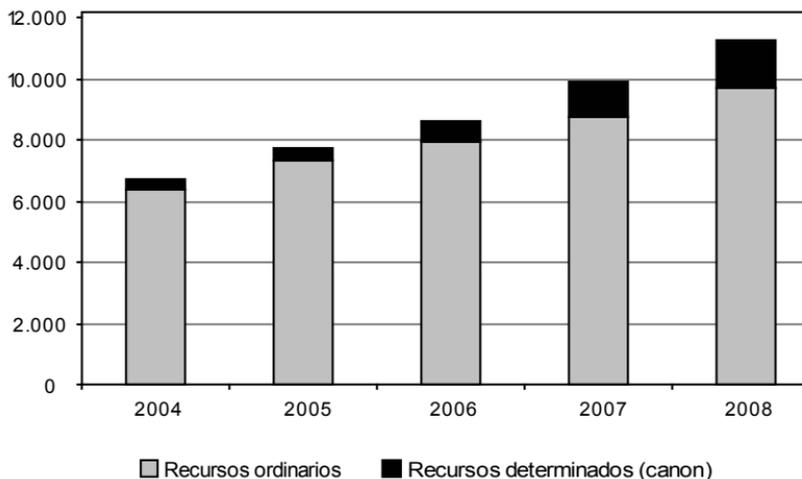
Si se retira el gasto corriente del análisis y se observa la evolución de los gastos de inversión, aquellos gastos sobre los que los gobiernos regionales y las sociedades regionales tienen capacidad de decisión, el peso de los recursos del canon entre los años 2004 y 2006 pasó de 30 a 40%, para caer, en el 2007, al 35%. Pero si el análisis se concentra en las regiones productoras, el peso de los recursos de canon puede ser bastante mayor como se observa en el gráfico 6.

Quedan planteadas algunas interrogantes. Por ejemplo, ¿qué parte de los recursos de inversión que no son de canon y que

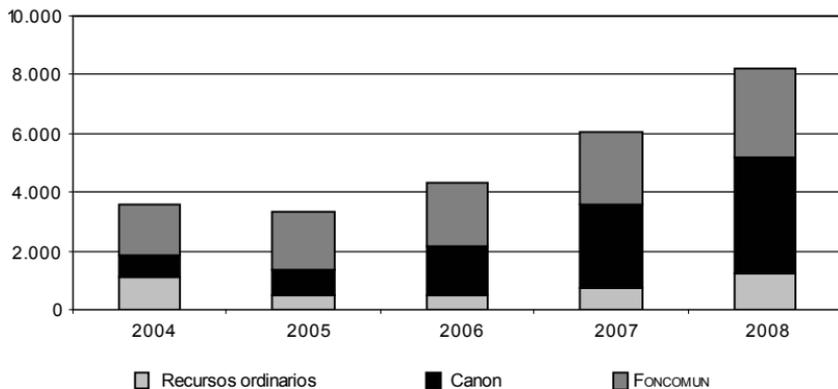
---

<sup>2</sup> Porcentajes predeterminados del impuesto a la renta y las regalías que pagan las empresas de los sectores minería, gas, petróleo, pesca, forestal e hidroenergético, y que se asignan a las autoridades regionales y locales de las regiones productoras.

<sup>3</sup> Dos puntos del impuesto general a las ventas que se asignan a las autoridades locales.

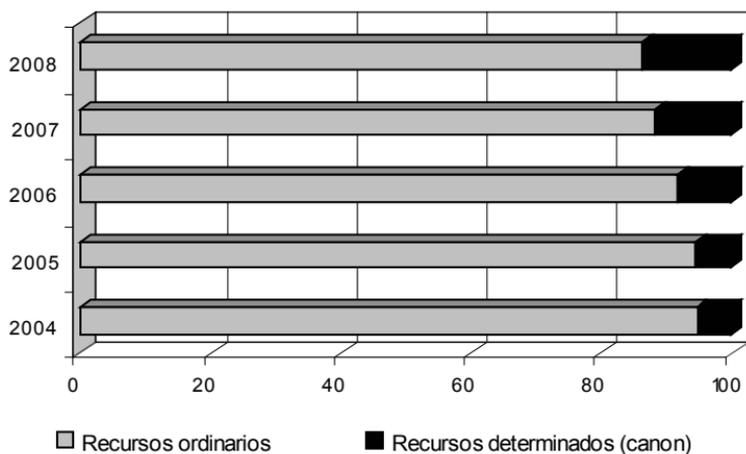
**Gráfico 2**

Fuente: Leyes de Presupuesto del Sector Público de los años 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (27879, 28128, 28427, 28652, 28927 y 29142).

**Gráfico 3**

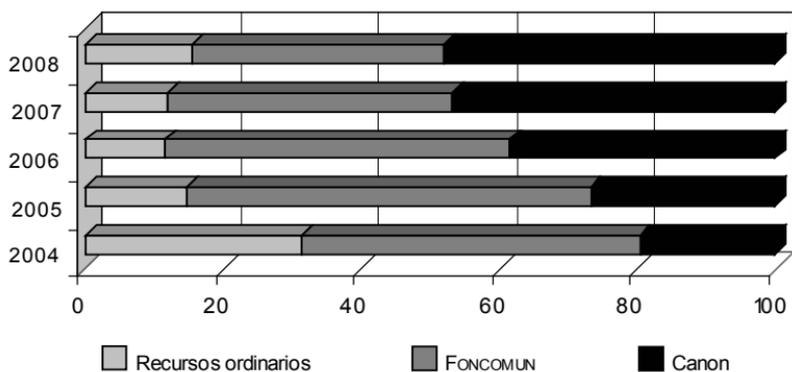
Fuente: Leyes de Presupuesto del Sector Público de los años 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (27879, 28128, 28427, 28652, 28927 y 29142).

**Gráfico 4**



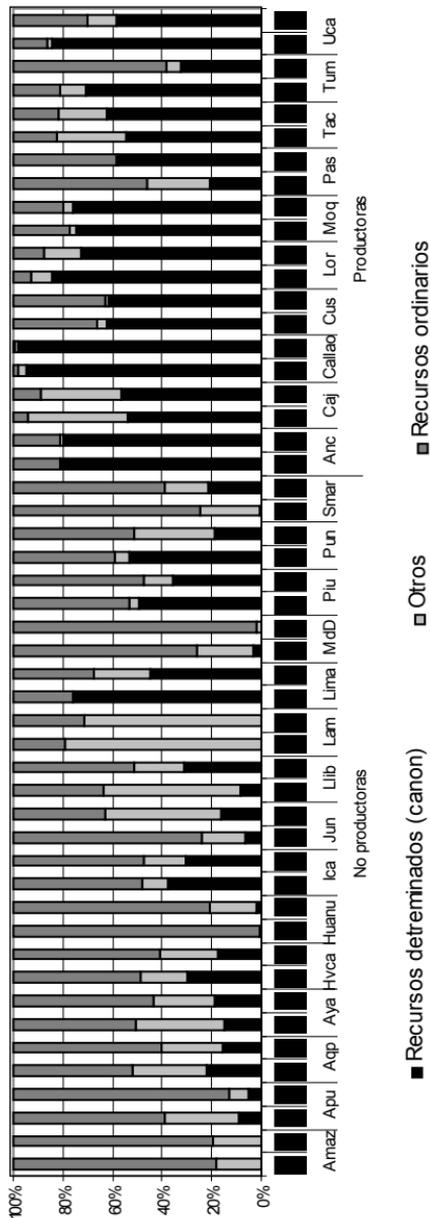
Fuente: Leyes de Presupuesto del Sector Público de los años 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (27879, 28128, 28427, 28652, 28927 y 29142).

**Gráfico 5**



Fuente: Leyes de Presupuesto del Sector Público de los años 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (27879, 28128, 28427, 28652, 28927 y 29142).

Gráfico 6



Fuente: SNIP, Consulta Amigable, 2006 y 2007.

ahora retiene el gobierno central podría descentralizarse? y ¿qué pasará con la descentralización presupuestal si decrece el ritmo de crecimiento o bajan los precios de los exportables principales?

### **El canon: de justiciero mecanismo de compensación a fuente de inequidad entre las regiones y las localidades**

El canon se creó en la década de 1970 como un mecanismo de compensación para asegurar a las regiones y localidades petroleras que, al menos parte del capital natural que de ellas se extraía, se les devolviera en forma de capital fiscal. Pero, en la actualidad se le percibe, más bien, como causante de una profunda inequidad en la asignación regional de recursos de inversión, pues son menos de 10 regiones productoras las que concentran el 90% de estos recursos. El cuadro 1 ilustra con claridad la manera en que efectivamente estos recursos se concentran en algunas regiones y como, cuando se concentran en regiones de menor población (como Moquegua y Tacna), se genera una tremenda inequidad en la disponibilidad per cápita de estos recursos de inversión.

El creciente volumen de estos recursos y la campaña del gobierno central y los medios de comunicación sobre las limitaciones de las autoridades regionales y locales para gestionarlos han contribuido a que el canon sea hoy un tema de debate nacional. En este escenario, el Congreso ha formado una comisión de trabajo para formular una nueva propuesta de Ley de Canon que replantee los actuales esquemas de distribución. Es posible imaginar varias alternativas.

- (i) *La primera:* no hacer modificaciones sustantivas a las normas vigentes, en la medida que los precios altos son coyunturales y más temprano que tarde bajarán, con lo que volveremos a la situación anterior al 2003, en la que estos recursos no eran tan significativos.

**Cuadro 1**  
**Transferencias per cápita por canon, sobrecanon y regalías**  
**por monto transferido (2007)**

<b>Región</b>	<b>Transferencias</b>	<b>Población</b>	<b>Per cápita</b>
Ancash	1.660.283.530,88	1.039.415	1.597,32
Cuzco	880.941.977,99	1.171.503	751,98
Tacna	879.423.771,52	274.496	3.203,78
Cajamarca	591.660.469,11	1.359.023	435,36
Moquegua	585.717.672,23	159.306	3.676,68
Pasco	457.734.694,56	266.764	1.715,88
La Libertad	305.341.824,19	1.539.774	198,30
Lima	291.385.705,44	7.819.436	37,26
Loreto	268.870.044,94	884.144	304,10
Piura	260.555.386,43	1.630.772	159,77
Arequipa	181.856.341,68	1.140.810	159,41
Puno	181.010.714,19	1.245.508	145,33
Junín	167.640.409,26	1.091.619	153,57
Huancavelica	106.202.513,34	447.054	237,56
Ucayali	99.735.279,65	402.445	247,82
Ica	79.195.326,56	665.592	118,98
Tumbes	63.941.869,72	191.713	333,53
Apurímac	26.190.877,82	418.882	62,53
Ayacucho	23.155.355,82	619.338	37,39
Huánuco	14.958.051,98	730.871	20,47
Callao	2.999.758,05	810.568	3,70
Madre de Dios	1.335.641,26	92.024	14,51
San Martín	518.507,97	669.973	0,77
Amazonas	227.867,85	389.700	0,58
Lambayeque	35.618,30	1.091.535	0,03
<b>Total</b>	<b>7.130.919.210,74</b>	<b>26.152.265,00</b>	

Fuente: Portal de Transparencia del Ministerio del Ministerio de Economía y Finanzas.

- (ii) *La segunda:* incrementar los recursos del canon de tal manera que se puedan redistribuir esos recursos adicionales sin tener que reducir los recursos que ahora reciben el gobierno central y los gobiernos regionales y locales. ¿Cómo? Incluyendo en el mecanismo del canon también al impuesto general a las ventas, al impuesto selectivo al consumo y al impuesto a la renta de las personas naturales que pagan estas empresas, tal cual lo establece la Constitución vigente; y estableciendo un impuesto a las sobreganancias. Para cifras del 2006, y aplicando una tasa de 50%, este impuesto generaría unos 10.000 millones de soles anuales, de los que la mitad (5.000 millones de soles) podría ir a las regiones no productoras.<sup>4</sup> Esta cifra se acerca a los 7.000 millones de soles que por canon se ha repartido a todas las regiones en el 2007.
- (iii) *La tercera:* generar un fondo de compensación con aportes del gobierno central para asignar esos recursos, por ejemplo, a aquellas 18 regiones que reciben menos de 300 millones de soles por año. Como se puede observar en el cuadro 2 (tercera columna), si se toma un 15% de lo que ahora retiene el gobierno central, este fondo sería de algo más de 1.000 millones de soles.
- (iv) *La cuarta:* generar ese fondo de compensación a partir de aportes iguales de las siete regiones que reciben más de 300 millones de soles anuales y del gobierno central. En este escenario, el fondo para distribuir sería de casi 2.000 millones de soles (véase la cuarta columna del cuadro 2).

---

<sup>4</sup> Véase GRUPO PROPUESTA CIUDADANA. Reporte n.º X de Vigilancia de las Industrias Extractivas

## Cuadro 2

### *Redistribución de fondos a aquellas regiones que reciben menos de 300 millones de soles por concepto de canon, sobrecanon y regalías, según población, superficie y carencias*

Región	Actualmente recibe por concepto de CSCR	Redistribución por población, superficie y carencias <sup>1</sup>	Redistribución por población, superficie y carencias <sup>2</sup>
Amazonas	227,867.85	23,679,896.83	41,455,529.59
Apurímac	26,190,877.82	14,759,374.13	25,838,696.66
Arequipa	181,856,341.68	14,843,691.00	25,986,307.11
Ayacucho	23,155,355.82	44,881,757.13	78,572,851.23
Callao	2,999,758.05	12,483.55	21,854.50
Huancavelica	106,202,513.34	18,954,893.52	33,183,639.05
HuÁnuco	14,958,051.98	48,811,322.83	85,452,198.23
Ica	79,195,326.56	3,759,421.20	6,581,481.24
Junín	167,640,409.26	44,906,209.42	78,615,658.96
Lambayeque	35,618.30	8,501,546.60	14,883,346.79
Lima	291,385,705.44	29,592,501.27	51,806,510.01
Loreto	268,870,044.94	532,663,861.48	932,515,146.96
Madre de Dios	1,335,641.26	6,567,674.36	11,497,787.38
Piura	260,555,386.43	66,955,096.08	117,215,838.68
Puno	181,010,714.19	122,189,281.26	213,912,307.19
San Martín	518,507.97	38,116,424.96	66,729,031.56
Tumbes	63,941,869.72	385,290.75	674,514.43
Ucayali	99,735,279.65	51,692,430.87	90,496,048.74
<b>Total</b>		<b>1,071,273,157.23</b>	<b>1,875,438,748.30</b>

<sup>1</sup> Fondo elaborado con el 15% de los ingresos del gobierno central por concepto de canon, sobrecanon y regalías. Monto: 1.071.273.157,23 de soles.

<sup>2</sup> Fondo elaborado con el 15% de los ingresos del gobierno central y de los siete gobiernos regionales y locales que reciben más de 300 millones por concepto de canon, sobrecanon y regalías. Monto: 1.875.438.748,3 de soles.

Salvo que la decisión final sea no hacer cambios de fondo a la legislación del canon, cualquiera de las alternativas presentadas u otras que surjan en el debate tendrán un impacto profundo sobre la descentralización del presupuesto público y su impacto en el territorio nacional.

## **El plato de fondo: la descentralización fiscal**

Poner en práctica un proceso de descentralización fiscal, que defina de forma integral cómo se distribuyen todos los ingresos del Estado, debería haber sido, desde el inicio, un componente central de la descentralización en curso. De hecho, lo es en el papel, pues efectivamente ya existe una Ley de Descentralización Fiscal<sup>5</sup> y su reglamento. No obstante que esta ley existe desde el 2004, no se ha implementado, pues está condicionada a una integración regional que fracasó el 2005. Dada la incertidumbre que rodea el proceso de integración de regiones, sería importante eliminar la regionalización como condición previa de la descentralización fiscal.

Junto con redefinir las condiciones previas y los momentos más apropiados para su implementación, también se hace necesario volver a discutir algunos de sus contenidos sustanciales. Para comenzar, es indispensable «sincerar el mapa tributario» para saber, realmente, cuánto tributa cada región y, por tanto, estimar con precisión cuál sería el impacto en las regiones y en el gobierno central de asignar, a las primeras, el 50% de todos los tributos que en ellas se generan. De acuerdo con el actual mapa tributario de la Superintendencia Nacional Tributaria (SUNAT), que registra los tributos ahí donde se pagan (es decir, donde está el domicilio fiscal de las empresas), Lima aporta el 85% de los tributos nacionales. Sin embargo, estimados independientes realizados para el 2006 indican que, en realidad, Lima solo aporta el 52% de la tributación nacional (incluyendo tributos aduaneros) y las regiones, el 48% (cuadro 3).

---

<sup>5</sup> Decreto legislativo 955, Ley de Descentralización Fiscal, febrero de 2004.

**Cuadro 3**  
**Mapa tributario consolidado de tributos internos y aduaneros,**  
**y presupuesto devengado (2006)**

Regiones	Tributación Descentralizada <sup>1</sup>	50% Ingresos Tributarios	Presupuesto Devengado 2006	Diferencia
Ayacucho	284.916.000,00	142.458.000,00	391.279.789,28	-248.821.789,28
Puno	854.001.384,66	427.000.692,33	609.134.540,10	-182.133.847,77
Apurímac	176.820.000,00	88.410.000,00	264.302.979,96	-175.892.979,96
Amazonas	110.065.000,00	55.032.500,00	213.275.470,11	-158.242.970,11
Ucayali	261.791.095,48	130.895.547,74	276.310.348,03	-145.414.800,29
San Martín	482.804.095,25	241.402.047,62	362.392.643,02	-120.990.595,40
Loreto	941.268.921,55	470.634.460,77	582.252.339,86	-111.617.879,09
Huánuco	385.256.000,00	192.628.000,00	302.562.904,27	-109.934.904,27
Cuzco	1.060.898.678,58	530.449.339,29	599.672.476,45	-69.223.137,16
Tumbes	193.010.128,91	96.505.064,45	163.576.175,45	-67.071.111,00
Madre de Dios	103.325.559,67	51.662.779,83	81.458.714,93	-29.795.935,10
Junín	1.134.748.000,00	567.374.000,00	596.125.653,57	-28.751.653,57
Huancavelica	506.224.000,00	253.112.000,00	268.606.755,27	-15.494.755,27
Cajamarca	1.352.292.000,00	676.146.000,00	664.720.289,13	11.425.710,87
Lambayeque	984.999.246,21	492.499.623,11	460.300.155,31	32.199.467,80
Ica	980.767.802,77	490.383.901,38	368.396.330,71	121.987.570,67
Tacna	883.107.219,24	441.553.609,62	247.309.311,74	194.244.297,88
Pasco	775.433.000,00	387.716.500,00	173.562.740,02	214.153.759,98
La Libertad	1.741.929.495,86	870.964.747,93	644.286.572,83	226.678.175,10
Moquegua	829.361.056,50	414.680.528,25	183.245.377,87	231.435.150,38
Piura	1.893.064.328,20	946.532.164,10	704.540.840,48	241.991.323,62
Ancash	1.874.128.998,91	937.064.499,45	555.354.445,98	381.710.053,47
Arequipa	2.277.327.413,91	1.138.663.706,95	603.695.962,47	534.967.744,48
Lima y Callao*	26.883.951.322,51	13.441.975.661,25	647.525.947,70	12.794.449.713,55
Total	46.971.490.748,19	23.485.745.374,09	9.963.888.764,54	

\* Gobierno Regional de Lima. Gobierno Regional Callao y Municipalidad de Lima Metropolitana  
1 Luis Arias. INDE Consultores.

Si esto es así, la aplicación de la ley haría que las regiones retengan 23.500 millones de soles, cifra muy superior a los 9.900 millones de soles que ahora reciben (presupuesto devengado 2006).<sup>6</sup> ¿Puede el gobierno central asumir ese recorte presupuestal? ¿Que ajustes tendría que hacer para lograrlo? Además, como se puede ver también en el mismo cuadro, este traslado de recursos a las regiones se concentraría en las regiones más ricas, las que más tributan, y generaría un nuevo efecto de inequidad. Habría, pues, que poner en práctica una provisión de la ley y su reglamento, que señalan que, como resultado de la aplicación de la ley, ninguna región recibirá menos de lo que ahora recibe por transferencias del gobierno central. En este sentido, sería necesario generar un fondo de compensación por un valor de 1.463 millones de soles para los gobiernos regionales. Al igual que en el debate sobre el canon, ¿quién asumiría el financiamiento de ese fondo?, ¿el gobierno central?, ¿las regiones más desarrolladas?, ¿ambos?

Como en el caso del canon, las decisiones que se tomen en este terreno tendrán un impacto profundo en la descentralización del presupuesto nacional.

## **Un largo proceso de fragmentación territorial**

La República peruana nació a la vida con ocho departamentos, las mismas ocho intendencias con las que murió el Perú colonial. Estas eran Huamanga, Huancavelica, Tarma, Trujillo, Arequipa, Lima, Cuzco y Puno (esta última fue parte del Río de la Plata hasta 1796). Para 1876, ya había 20 departamentos. Después, entre esa fecha y la década de 1960, se crearon Madre de Dios, Pasco, San Martín y Tumbes. En 1981, con la creación de Ucayali sobre la base de provincias de Loreto, el número llegó a 25, al que hay

---

<sup>6</sup> El presupuesto devengado 2006 hace referencia al presupuesto de los gobiernos regionales en 2006. No están incluidos los presupuestos de los gobiernos locales.

que añadir, ahora, Lima-provincias como gobierno regional. En ese mismo lapso, las provincias y los distritos pasaron de 94 y 757 en 1876, a 195 y 1831 en el 2005, respectivamente.

**Cuadro 4**  
**División político-administrativa del Perú (1876-2005)**

Departamento	1876		1940		1958		1981		1993		2005	
	Prov.	Dist.										
Amazonas	3	39	4	56	5	73	5	78	7	83	7	83
Ancash	7	67	10	101	14	138	14	154	20	165	20	166
Apurímac	5	30	5	36	5	56	6	69	7	76	7	80
Arequipa	7	71	8	84	8	90	8	105	8	107	8	109
Ayacucho	6	50	7	68	7	82	7	102	11	109	11	111
Cajamarca	7	64	8	78	9	94	11	109	13	125	13	127
Callao	1	3	1	3	1	3	1	6	1	6	1	6
Cuzco	12	63	13	71	13	89	13	101	13	106	13	108
Huancavelica	4	26	4	43	5	79	5	90	7	93	7	94
Huánuco	3	21	6	42	7	65	7	68	9	74	11	76
Ica	2	12	3	20	4	31	5	39	5	43	5	43
Junín	4	33	5	72	6	98	8	122	8	123	9	123
La Libertad	5	44	7	55	7	63	7	72	10	80	12	83
Lambayeque	2	18	2	25	3	31	3	32	3	33	3	38
Lima	6	61	7	101	7	136	8	166	10	171	10	171
Loreto	4	25	3	22	6	46	5	37	6	45	7	51
Madre de Dios			3	8	3	8	3	9	3	9	3	11
Moquegua	1	8	2	9	2	16	3	20	3	20	3	20
Pasco					3	23	3	27	3	28	3	28
Piura	5	28	6	39	7	49	7	61	7	64	8	64
Puno	7	76	9	83	9	89	9	96	13	106	13	109
San Martín			6	35	6	50	6	69	10	77	10	77
Tacna	3	18	2	12	2	20	2	23	4	26	4	27
Tumbes			1	5	3	9	3	11	3	12	3	12
Ucayali							2	15	4	12	4	14
Total	94	757	122	1.068	142	1.438	151	1.681	188	1.793	195	1.831

Fuente: Jorge Vega Castro, «Análisis del proceso de descentralización fiscal en el Perú». Informe final del proyecto mediano, CIES, marzo del 2008.

La tendencia republicana — como antes la colonial — ha sido, entonces, hacia la fragmentación del territorio. Hasta la década de 1960, se creaban nuevos departamentos y nuevas provincias para que las elites locales y regionales accedan a una parte del presupuesto público, pues el Congreso tenía iniciativa de gasto. Más tarde, mediante mecanismos directos de financiamiento municipal como el FONCOMUN, el gobierno central ha estimulado este proceso en el ámbito local, sobre todo desde mediados de los años de 1990, cuando se estableció que los distritos recibirían directamente recursos de dicho fondo.<sup>7</sup>

### **La estrategia de integrar regiones, asociar municipalidades y fusionar distritos como expresión de un punto de quiebre y una nueva tendencia**

En la actualidad, esta tendencia a la fragmentación parece estar siendo revertida por nuevos consensos políticos y nuevas políticas de Estado que apuntan hacia una reintegración de las unidades político administrativas que se han venido fragmentado. La regionalización como componente de la descentralización se ubica en esta nueva tendencia y supone, con ella, el establecimiento de nuevas normas para la creación de mancomunidades y la fusión de distritos.

La Asamblea Constituyente de 1978-1979 expresó un consenso general en torno a la necesidad de regionalizar el país como paso previo a su descentralización. Para ello se debía elaborar primero un plan nacional de regionalización, que aprobó el Congreso en 1984, y, después, una ley de bases de la regionalización, que aprobó el Congreso en 1987. Sobre esa base, entre 1988 y 1990 se crearon, por ley del Congreso, 12 regiones, mientras Lima y el Callao mantuvieron un estatus especial.

---

<sup>7</sup> Decreto legislativo 776, Ley de Tributación Municipal, 1993.

Esta experiencia fracasó como producto de un escenario nacional complejo, de deficiencias en su diseño y de limitaciones en sus actores. Fujimori disolvió los gobiernos regionales en 1992, en el marco del autogolpe que cerró también el Congreso, y los reemplazó por los Consejos Transitorios de Administración Regional.<sup>8</sup> Pero lo interesante es que este consenso en torno a regionalizar antes de descentralizar no desapareció y, más bien, emergió nuevamente en el diseño de la descentralización que ahora estamos viviendo.

En efecto, la Ley de Bases de la Descentralización del 2002<sup>9</sup> estableció que las etapas de la descentralización serían las siguientes: (i) preparatoria, (ii) adecuación del marco normativo, (iii) elección e instalación de los nuevos gobiernos regionales, (iv) regionalización, (v) transferencia de competencias sectoriales (menos educación y salud) y (vi) transferencia de competencias en educación y salud. Nuevamente, había que regionalizar antes que descentralizar.

La expectativa, entonces, era la de una rápida aprobación de la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones con la finalidad de proceder en el 2004 a la realización de las consultas ciudadanas para aprobar o rechazar la constitución de las regiones que se propusiesen. El gran incentivo era que la constitución de nuevas regiones permitiría la descentralización fiscal, con expectativas de un aumento significativo de los recursos entonces disponibles.<sup>10</sup> En este esquema de cosas, la transferencia de competencias no se haría a los viejos departamentos sino a las nuevas y más grandes regiones.

---

<sup>8</sup> El mejor balance de esta experiencia puede verse en SANTA CRUZ, Francisco. «Notas para un balance de la regionalización en el Perú». *Debate Agrario*, n.º 24, 1996.

<sup>9</sup> Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización, de julio del 2002.

<sup>10</sup> Decreto legislativo 995, Ley de Incentivos a la Integración y Conformación de Regiones, febrero del 2004.

De manera paralela se ha venido produciendo un proceso de rearticulación de los territorios desde abajo, por la vía del impulso a las llamadas mancomunidades. Ya desde los años de 1980 y 1990 se han dado, en el Perú, experiencias de asociativismo municipal para la gestión articulada de territorios que, si bien son parte de diferentes distritos o provincias, tienen en común pertenecer a una cuenca o a un corredor económico, o tienen alguna otra característica o problema común.

Recientemente, este proceso de formación de mancomunidades, impulsado desde la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE) y un amplio conjunto de ONG y agencias de cooperación, ha logrado ya un respaldo legal con la promulgación de la Ley de la Mancomunidad Municipal,<sup>11</sup> norma que establece incentivos para la creación de mancomunidades como el tener prioridad en la aprobación de proyectos en los presupuestos participativos regionales. En el mismo sentido, se ha dado la aprobación de la Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales,<sup>12</sup> que establece los procedimientos y los incentivos respectivos (principalmente el aumento en 50% de la asignación del FONCOMUN por 15 años).

## **Un camino local saludable, un proceso regional de pronóstico reservado**

Si bien el proceso de integración «desde abajo» parece marchar, la integración «desde arriba» sigue presa de grandes incertidumbres que pueden hacer que los consensos se queden en buenas intenciones. En la experiencia en curso, aun cuando hubo un consenso

---

<sup>11</sup> Ley 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal, de mayo del 2007. Agradezco a Gustavo Montesinos, abogado de la REMURPE, el haberme facilitado un conjunto de materiales sobre las mancomunidades que ilustran sobre sus aspectos legales y sobre su propio proceso.

<sup>12</sup> Ley 29021, Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales, de octubre del 2007.

sobre «regionalizar antes de descentralizar», la aprobación de la Ley de Incentivos se hizo recién en el 2004, y eso obligó a la postergación de la realización de los referéndums para octubre de 2005 y rompió la secuencia de fases establecida por la Ley de Bases. En efecto, la presión política desde las regiones hacía imposible esperar a la regionalización para recién iniciar la transferencia de competencias, y eso llevó a aprobar la ley respectiva<sup>13</sup> e iniciar la transferencia de competencias a todos los sectores, aun antes de realizarse los referéndums sobre integración regional.

En estas condiciones, se lanzó, a fines del 2004, el proceso de elaboración de propuestas de integración regional y el proceso mismo de regionalización que culminó en el referéndum de octubre de 2005 con un abrumador rechazo ciudadano a las propuestas de integración entonces presentadas a consulta. En la actualidad, si bien se mantiene un consenso inicial en torno a la necesidad de regionalizar, permanece un alto nivel de incertidumbre respecto tanto de la voluntad política de impulsar este proceso con las normas y en los tiempos vigentes como de la capacidad de todos los actores involucrados para abordar los problemas que llevaron al fracaso de las consultas del 2005.

### **Sobre voluntades, procedimientos y plazos**

Para evaluar los retos que la integración regional enfrenta en la actualidad, conviene preguntarse por los motivos del fracaso del intento del 2005. Resaltamos ahora algunos de los más significativos:

---

<sup>13</sup> Ley 28274, Ley del Sistema de Acreditación de Gobiernos Regionales y Locales, de julio del 2004.

*Ausencia de una clara voluntad política en favor de la regionalización*

El proceso de consultas sobre integración de regiones del 2005 enfrentó un primer problema: la falta de una clara voluntad política de parte del gobierno central de turno y de la clase política en general. Si bien es cierto que el ejecutivo, particularmente el Consejo Nacional de Descentralización (CND), apoyó el proceso, también es cierto que el Ministerio de Economía y Finanzas hizo lo posible por oponerse, aprobando un reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal que recortaba drásticamente los recursos que las autoridades regionales involucradas esperaban recibir al proceder con la integración.

Desde la oposición, a pesar de que varias de sus autoridades regionales se habían sumado al proceso, al final el Partido Aprista y otras agrupaciones se opusieron activamente al proceso de integración o se colocaron al margen, sin tomar una posición clara al respecto. Hacia delante habría que preguntarse qué piensan realmente los partidos en el Congreso y los movimientos regionales al respecto. El presidente García se ha declarado, en más de una oportunidad, a favor de la regionalización e incluyó, entre sus 20 medidas de *shock* descentralista, el impulso a experiencias piloto de integración. Se ha hablado de una posible experiencia piloto con participación de Amazonas, Cajamarca y Lambayeque, y después de otra entre Amazonas y San Martín. Pero, en realidad, no hay nada concreto en este terreno.

*Propuestas formuladas sobre la base de acuerdos políticos entre los ejecutivos regionales, sin mayor conocimiento ni participación de las autoridades locales ni de la ciudadanía*

Dentro de poco terminará la presente legislatura ordinaria y no está en la agenda un debate sobre si mantener o modificar, y cómo modificar, la legislación vigente sobre integración regional. Si esta no se modifica sustancialmente, estaremos, dentro de

poco, corriendo nuevamente contra un calendario apresurado que hará imposible el necesariamente largo y paciente trabajo de construcción, al interior y entre las regiones, de los consensos necesarios para hacer que la regionalización responda a decisiones sostenibles, con futuro.

*Falta de claridad respecto del impacto de creación de nuevas regiones sobre el actual reparto (por las leyes de canon) de la renta que generan las industrias extractivas*

Cajamarca es uno de los departamentos que más canon recibe. Se le invitó al inicio del proceso a proponer una propuesta de integración con Amazonas y Lambayeque, las dos regiones que menos canon reciben. Se negó. Tacna es la tercera región que más canon recibe y la segunda después de Moquegua en términos de canon per cápita, con más de 3.000 soles por persona. Se le planteó unirse a Puno, una región que recibe menos de 150 soles por persona. Votó masivamente en contra.

Si se quiere que regiones con mucho canon se interesen en participar en procesos de integración con regiones que reciben poco canon, es indispensable plantear una fórmula que resuelva las preocupaciones de las primeras. ¿Se trata simplemente de repartir entre más los recursos que ahora algunos reciben? ¿Se trata de generar recursos adicionales para aquellos que ahora reciben menos o nada? Y ¿de dónde saldrían esos recursos adicionales?

*Contenido del reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal que generó rechazo y cambio de posición entre muchos líderes que apoyaban inicialmente la integración regional*

La Ley de Descentralización Fiscal generó en las autoridades que impulsaban la integración regional una gran expectativa, pues entendían que, de acuerdo con dicha ley, se incrementarían significativamente sus recursos actuales, pues recibirían,

adicionalmente, el 50% de los tributos que en ellas se generaran. Sin embargo, el Ministerio de Economía y Finanzas aprobó un reglamento de la Ley de Descentralización Fiscal que señalaba que las regiones tendrían como recursos propios solamente la parte de sus tributos equivalente a lo que hasta ese momento recibían por transferencias, es decir, no habrían recursos adicionales sino solamente un cambio en la definición de esos recursos. Sobre eso, una modesta asignación adicional se entregaría a lo largo de cinco años. Muchos que apoyaban la integración regional cambiaron su punto de vista al conocerse los alcances del reglamento. Un nuevo impulso a la integración regional hace pues indispensable una revisión integral de la Ley de Descentralización Fiscal y de su reglamento, de manera que se establezca con claridad cuál es la real naturaleza de la descentralización fiscal y cuáles serían los reales incentivos a la integración.

*Falta de claridad respecto de la organización interna de estas nuevas regiones y de la relación entre los nuevos gobiernos regionales y los gobiernos locales*

Mucha gente sintió que le proponían apoyar la constitución de regiones enormes en las que las capitales y los servicios que desde ellas se prestan les quedarían más lejos. Y tenían razón, pues en el diseño de esas nuevas regiones, nunca hubo un esquema claro de descentralización interna que, sobre la base de una relación entre direcciones sectoriales regionales y municipios, le asegurase a la gente acceso cercano a los prestadores de servicios.

La creación de nuevas y más grandes regiones requiere, pues, de la mayor claridad respecto de cómo se ha de avanzar en la transferencia de competencias hacia las regiones y, sobre todo, hacia las municipalidades; y cuáles han de ser las relaciones entre los gobiernos regionales y los gobiernos locales, y entre ambos y la población.

¿Será posible que en estos meses se resuelvan todos estos temas de manera tal que en octubre de 2009 tenga lugar un nuevo proceso de integración en mejores condiciones que el anterior? Si el ejecutivo y el Congreso no asumen pronto este reto con decisión y con claridad, se plantean dos escenarios: postergar las consultas programadas para el 2009 o realizarlas en condiciones que anuncian un nuevo fracaso. Las decisiones deben tomarse ya.

## Conclusiones

Las descentralizaciones puestas en práctica por Manuel Pardo y por Andrés Avelino Cáceres entre mediados y fines del siglo XIX fueron las más radicales de nuestra historia. Ambas tuvieron lugar en tiempos de crisis: la primera después del agotamiento de los recursos del guano y la segunda después del colapso del Estado como consecuencia de la guerra con Chile. Pareciera ser que, como lo ha señalado el historiador Carlos Contreras,<sup>14</sup> en el Perú solo ha habido descentralización cuando el gobierno central no ha podido ser centralista, cuando no ha tenido los recursos ni las capacidades para serlo. Pero cuando está institucionalmente sólido y tiene recursos provenientes de algún *boom* exportador, el gobierno central se ha vuelto, más bien, centralista. Así ha ocurrido, al menos, hasta la década de 1930.

¿Le dará Alan García la contra a la evidencia histórica, impulsando una descentralización a fondo en plena época de vacas gordas? ¿Aprovechará esta oportunidad de bonanza para hacer una descentralización fiscal como se debe? ¿Aprovechará para, al menos, consolidar algunos procesos parciales de integración regional? Sacar adelante estos dos aspectos de la descentralización requiere voluntad política, propuestas claras y capacidad de articulación de consensos con las autoridades regionales y locales.

---

<sup>14</sup> CONTRERAS, Carlos. *El centralismo en la historia del Perú*. Lima: IEP, 2002.

# Marchas y contramarchas de la descentralización

*Federico Tenorio*

EXISTEN MÚLTIPLES PERSPECTIVAS para abordar el complejo y dificultoso proceso de la descentralización en el país. Por lo menos, dos visiones dialécticamente opuestas se pueden contraponer para arrojar luces sobre la que, según el consenso general, es la principal reforma estatal propulsada en los últimos años. Uno es el frágil campo de la retórica, en el que no han faltado promesas, discursos optimistas, propuestas concretas que, sin embargo, no se han visto reflejadas en la realidad empírica. Por otro lado, pareciera que existen una serie de trabas, inhibiciones y resistencias al interior del propio aparato estatal centralista que se resiste a cambiar de piel, a sufrir una metamorfosis que podría alterar su fisonomía de manera radical.

El régimen de transición de Valentín Paniagua y el gobierno democráticamente elegido de Alejandro Toledo pusieron la primera piedra de un proceso de descentralización que había sufrido un fracaso estrepitoso a comienzos de la década de 1990 con el autogolpe del fujimontesinismo que luego derivó en una llamada democracia de baja intensidad. A trompicones, el proceso ha avanzado, en medio de una serie de marchas y contramarchas por la falta de participación de la sociedad civil, los nudos gordianos en las propias entrañas del Estado y la carencia de una contundente voluntad política para impulsar la descentralización de una manera sostenida y orgánica.

Desde esta perspectiva, la continuidad del proceso, amenazado y frágil, es ya de por sí un indicador promisorio que permite avizorar una pequeña luz en el horizonte. Por lo pronto, la descentralización pareciera que se ha instalado de modo inexorable en la agenda política nacional, por lo que resulta muy difícil que se repita la experiencia fallida de fines de los años de 1980, cuando naufragó un modelo de descentralización que pecó de voluntarista, excesivo burocratismo y asambleísmo, característica esta última que reprodujo, a escala regional, los males del aparato estatal nacional. Lo cierto es que hay consenso en todo el espectro político sobre la necesidad de avanzar y consolidar la descentralización. El problema es que la fragmentación de la representación política<sup>1</sup> se constituye en un obstáculo para generar acuerdos multipartidarios con vistas a asegurar la continuidad, a un ritmo sostenido, del proceso de descentralización y a involucrar de un modo más contundente a los diversos actores de la sociedad civil.

Las elecciones regionales y municipales del 2006 redefinieron un nuevo escenario político-nacional en el que la nota más significativa es la aparición de nuevos interlocutores políticos, sobre todo de movimientos regionales y locales, como respuesta a la falta de legitimidad y al rechazo experimentado por la población ante la cada vez más desprestigiada clase política, cuya expresión más patética la constituía el bajo índice de aprobación (en algunos momentos por debajo del 10%) del Congreso de la República.

Los partidos nacionales apenas lograron el 28% de los gobiernos regionales y el 47% de los gobiernos provinciales. Este retroceso de la clase política tradicional es el telón de fondo que cabe considerar a la hora de enfocar la marcha de la descentralización

---

<sup>1</sup> Para las elecciones del 2006 se inscribieron, ante el Jurado Nacional de Elecciones, 225 listas regionales, 1.654 provinciales y 11.162 distritales. Lo que llama la atención es la heterogeneidad de los actores que comprendían partidos políticos nacionales, regionales, alianzas electorales y agrupaciones locales, tanto provinciales como distritales.

para hacer una radiografía y balance provisorio del actual estado de este proceso. El Partido Aprista Peruano, actualmente en ejercicio del poder gubernamental, pasó de gobernar 12 regiones y 34 provincias a hacerlo en 2 regiones y 15 provincias, con lo que sufrió un simbólico revés en el corazón del aprismo histórico, en el tradicional bastión aprista: Trujillo.

### **Palabras, tan solo palabras**

Esta es quizá una de las excusas del actual gobierno para mostrar cierta apatía y lentitud a la hora de tomar decisiones cruciales para sacar del empantanamiento actual el proceso de descentralización. Esta es una razón de fondo, pero otra razón más subjetiva y coyuntural es el carácter voluntarista con que el presidente Alan García aborda los grandes asuntos del Estado y la demagogia consiguiente con que pretende subsanar la falta de una visión compartida, orgánica y una propuesta coherente. De ahí, la distancia creciente que se empezó a notar pocos meses después de asumir el mando entre el discurso oficial y la rutina de la realidad. Su primer discurso ante la nación, con motivo de su asunción del mando, parecía auspicioso y alentador en la marcha del proceso descentralizador. Emulando su discurso de los años de 1980, cuando enarboló el eslogan de «el APRA gobernará para todos los peruanos», cantinela que le permitió vencer los últimos rescoldos antiapristas en el país, el 2006 señaló que cogobernaría con los 1.800 alcaldes y los presidentes regionales, porque «cuanto más cerca de la gente está el gobierno, más oportunidades tiene la gente de participar y de impedir la ociosidad».

Con el énfasis oratorio que lo caracteriza quiso corroborar con hechos su mensaje y lanzó el denominado *shock* de inversiones mediante la ley 28880, que autorizaba un crédito suplementario en el presupuesto del 2006 por 1.937 millones de soles para financiar

proyectos de inversión social en todo el país.<sup>2</sup> Por si esto fuera poca muestra de su espíritu descentralista, en el mes de octubre de ese año anunció el *shock* descentralista, que contenía un paquete de medidas orientadas a acelerar la transferencia de funciones; conformar una región piloto y definir un plan de regionalización; descentralizar la salud y la educación, e iniciar la descentralización fiscal, entre otras cosas. Incurriendo en un exceso de optimismo, el gobierno aprista se comprometió a concluir el proceso de transferencia de funciones a los gobiernos subnacionales el 31 de diciembre del 2007.

La realidad se encargó de mostrar los límites de un aparato estatal diseñado, en líneas generales, para administrar una caja fiscal deficitaria y a evidenciar las flagrantes incompetencias de los niveles subnacionales de gobierno, que se vieron rebasados por la incapacidad de formular planes y proyectos técnicos que aseguren rentabilidad y calidad del gasto público. El Contralor General de la República puso el dedo en la llaga cuando salió a exponer las falencias del vetusto aparato gubernamental: menos del 25% de los recursos del *shock* de inversiones había sido efectivamente gastado. El hecho adquirió ribetes increíbles sobre todo por las expectativas populares sobredimensionadas por anuncios efectistas del gobierno saliente que hablaba de una opípara mesa servida para que el nuevo gobierno pudiera ejecutar un vasto plan de inversión pública y programas sociales.

El *shock* descentralista también se desinfló al ser contrastado el discurso oficial con los resultados prácticos. En realidad, el gobierno ha cumplido apenas con 6 de las 20 medidas anunciadas con bombos y platillos. El talón de Aquiles de este proceso ha sido de naturaleza económica; es muy revelador constatar que la participación porcentual de los gobiernos regionales disminuye en el presupuesto 2008 a un porcentaje aún más bajo que el del

---

<sup>2</sup> El 87% de estos ingentes recursos debía ser ejecutado por el gobierno nacional y el 13% restante por los gobiernos regionales.

2004.<sup>3</sup> Esta disminución constituye una evidente contradicción que pone de manifiesto el abismo entre la retórica y la realidad empírica: se asigna menores recursos en términos porcentuales y, simultáneamente, se pretende que los gobiernos regionales cumplan con las nuevas funciones y competencias que les vienen siendo transferidas.

A este hecho cabe añadir la lenta transferencia de las 185 funciones sectoriales establecidas por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, incluyendo recursos humanos, presupuestales y materiales. En la actualidad, los gobiernos regionales tienen más de 70 funciones no acreditadas y, más bien, se observan indicios de una intención recentralizadora del gobierno central. Y, por otro lado, en materia de descentralización fiscal, medida de fondo para dotar de sostenibilidad a la descentralización, no se ha avanzado nada. Hay resistencia al elemental sinceramiento del mapa tributario a partir de la tributación efectiva de cada región.

Y para completar el actual marasmo en el proceso de descentralización, las señales políticas que emite el gobierno de turno son ambiguas. La primera de ellas fue desactivar el Consejo Nacional de Descentralización, que era un organismo público descentralizado con un nivel jerárquico superior y reemplazarlo por una oficina adjunta a la presidencia del Consejo de Ministros, lo que sin duda colocaba a la descentralización a nivel de las preocupaciones accesorias del actual gobierno. A esto hay que añadir los ataques verbales con que voceros del gobierno pretenden desacreditar a los gobiernos regionales, enrostrándoles su incapacidad de gasto y las limitaciones técnicas de sus burocracias. También como parte de esta apatía gubernamental se han venido omitiendo cuestiones neurálgicas como la implementación del Sistema Nacional de

---

<sup>3</sup> Mientras que, en el 2004, el monto porcentual de los recursos asignados a los gobiernos regionales ascendía al 16,9% del presupuesto de la República, este año disminuye levemente al 16,3% en un contexto en el que estos deberán afrontar la transferencia de más funciones y competencias.

Planeamiento Estratégico, la indispensable reforma del Estado y la redefinición de los roles de los distintos niveles de gobierno, así como la consolidación de la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública.

## **Hablan los actores**

Es bien conocido por analistas y observadores del proceso de descentralización los avatares, la hoja de ruta zigzagueante que ha venido siguiendo este proceso. Pero la perspectiva cambia cuando se trata de los actores de la marcha descentralizadora, al menos de quienes ejercen funciones ejecutivas como los funcionarios y autoridades regionales que, frente al descenso de las expectativas en la población sobre la descentralización, viven cotidianamente los dilemas, avances y retrocesos de la reforma. La misión de construir y legitimar una instancia de gobierno subnacional y, a la vez, abordar (con los limitados recursos técnicos y económicos) el desarrollo de sus territorios siempre presionados con una demanda social creciente, sobre todo en las zonas rurales donde la pobreza, la desnutrición crónica principalmente de la niñez y la falta de servicios básicos, entre otros, es pan de todos los días. En este contexto, el camino de la descentralización y regionalización del país es todavía largo y penoso.

El presidente regional de Cajamarca, Jesús Coronel, parece convencido de la irreversibilidad de la descentralización. Su confianza está cimentada en la profusa arquitectura legal que se ha dictado en esta materia, desde la Constitución de la República, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y otra serie de normas como la de la descentralización de las inversiones. Sin embargo, no deja de reconocer que esta normatividad adolece de claridad y precisión. Ante mi solicitud de hacer un balance del proceso, Coronel resalta, como saldo positivo, la transferencia de funciones, que en el caso de Cajamarca se

ha avanzado en un 90%, aunque solo se trate, hasta el momento, de una transferencia teórica, cuya ejecución plena todavía no ha comenzado. Al respecto nos dijo: «Es positiva en la medida que teóricamente y normativamente se nos ha transferido prácticamente todas las funciones». Evidentemente, la tarea pendiente es la transferencia de recursos económicos y técnicos para que realmente se consolide el proceso de descentralización.

Haciendo gala de un cauto optimismo, Jesús Coronel está convencido de que otro elemento positivo es la consolidación de los gobiernos regionales, sobre todo en el aprendizaje de la conducción gubernamental, que les ha permitido mejorar sus relaciones con la población, en la medida en que hay una mayor transparencia de la información pública y se afinan y liman asperezas entre los diversos niveles de gobierno subnacionales y se promueve la participación ciudadana en la formulación de presupuestos participativos y en el ejercicio de la vigilancia ciudadana. «Se está perfeccionando la interacción de los gobiernos regionales con los alcaldes provinciales y distritales, y con la sociedad civil para la elaboración de presupuestos participativos, evitando la dispersión de los recursos», acota el presidente regional.

El optimismo de Jesús Coronel se enciende aún más cuando avizora el futuro del proceso descentralizador y se declara militante número uno de la institucionalización de la Asamblea Nacional de Presidentes Regionales, instancia surgida ante la desactivación del Consejo Nacional de Descentralización y la pérdida de protagonismo de las autoridades regionales. Desde su perspectiva:

Este es un espacio muy importante para los que valoramos, lo que significa la presencia democrática y la presencia propositiva del gobierno regional para tocar aspectos de políticas de Estado y políticas de gobierno no solo regional sino también nacional. La Asamblea Nacional de Presidentes Regionales es un espacio donde se discuten no solo políticas regionales, sino fundamentalmente la inserción de las políticas regionales con las políticas de gobierno nacional y las políticas de Estado.

La autoridad regional señala, como un logro importante, el compromiso que la Asamblea Nacional de Presidentes Regionales ha conseguido del presidente Alan García para celebrar cuatro reuniones al año entre esta institución, el primer mandatario y su gabinete ministerial. El optimismo del presidente regional cajamarquino obedece, sin duda, a que considera que la descentralización debe ser un proceso lento y que cualquier intento de acelerar su marcha por obra y gracia del voluntarismo de la clase política o impulsada por una élite intelectual podría hacer abortar el proceso, tal como ha ocurrido en el pasado. «Cuando los procesos sociales se convierten entelequias de elite las cosas no van; por ejemplo, el esfuerzo por unir dos departamentos bajo la ilusión de que dos o más departamentos unidos sean una región a través de plebiscitos, a través consultas, fue realmente una lección de la que debemos de aprender y no querer acelerar las cosas», acota.

Lo que habría que preguntarse — reflexiona Jesús Coronel — es si realmente existe la voluntad política con la reforma. En este terreno se diluye un tanto el optimismo de la autoridad regional, porque en el plano retórico constata que sí existe un propósito descentralista, pero que, en el terreno de los hechos, la realidad desmiente los discursos. El caso más patético ocurre en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), una dependencia que goza de mucho poder y que a todas luces se resiste a perderlo. Cuando forzado por los hechos tuvo que desdoblar el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), que se había constituido en un freno al *shock* de inversiones, lo que hizo fue, en realidad, desconcentrar este órgano en las regiones, pero no descentralizarlo. Las regiones no pueden ni siquiera emitir opinión en aspectos relacionados con el SNIP y dependen, en gran medida, de las decisiones del MEF en este caso. Este hecho revela la miopía en diversos sectores gubernamentales que temen ver recortados sus poderes decisorios.

En efecto, en los sectores intermedios de la frondosa burocracia está la mayor traba al proceso descentralizador, según

la experiencia propia de la autoridad cajamarquina. La costra burocrática constituida por funcionarios de segundo y tercer nivel, que han sobrevivido a distintas gestiones y mantienen una conducta inerte, tiene un claro y contundente comportamiento antidescentralista. Al respecto, Coronel afirma:

El perro del hortelano está en la estructura antigua y media enmohecida del Estado peruano. Es un Estado muy viejo, muy deteriorado, muy perezoso, entonces yo siempre le pido al Presidente públicamente, que él ofreció en su campaña electoral la reforma del Estado. Creo que entre los varios ofrecimientos que ha hecho es uno de los ofrecimientos que todavía está pendiente. Es tarea fundamental, a mi criterio, que para garantizar un proceso de descentralización irreversible, sostenible en el tiempo, favorable al país, una profunda y rápida reforma del Estado.

El caso más emblemático de la obsolescencia del Estado lo simboliza el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE), que es la traba más pesada en los concursos de licitaciones de obras. En este sentido, Coronel afirma: «El mayor riesgo para la consolidación de la descentralización es que el Estado continúe con la misma estructura; es clave para profundizar el proceso que se lleve a cabo la reforma del Estado».

La percepción acerca de la débil o nula voluntad política descentralizadora del actual gobierno es compartida por el gerente regional de planificación, presupuesto y ordenamiento territorial del gobierno regional de La Libertad, ingeniero Marco Zegarra, quien señala la falta de iniciativa en los niveles parlamentarios y del ejecutivo. El Congreso es un actor ausente en el proceso. De hecho, las reformas necesarias para impulsar la descentralización no están en la agenda legislativa y se advierte la misma inercia y las mismas contradicciones que en el poder ejecutivo.

Zegarra cree que el proceso descentralizador nació con un pecado original: la supervivencia de un esquema departamental sobre el cual se han yuxtapuesto los gobiernos regionales, hecho

que determinó que las regiones nacieran con una dimensión mediatizada en la que se heredaron las trabas de la antigua administración departamentalista y la mediocridad de funcionarios públicos, cuyas capacidades no han podido ser ampliados para afrontar desafíos de mayor envergadura. Esta situación se ha tornado más grave por las restricciones presupuestales que han impedido contratar a profesionales de nivel, y eso no ha sido debidamente contrarrestado con la formación de cuadros mediante un programa de capacitación intensiva.

En la región de La Libertad se ha logrado acreditar todas las funciones, pero hasta la fecha está pendiente la formalización de las transferencias de esas funciones. En el ínterin, algunas dependencias del Estado han reforzado sus afanes centralistas: aún no se ha transferido proyectos especiales como Jequetepeque-Saña y una serie de dimes y diretes han entrampado el proceso.

En La Libertad se está experimentando a nivel de las autoridades políticas, en particular del presidente regional José Murgia Zannier, un cambio de percepción respecto de la integración regional y ha pasado de una visión recelosa y escéptica a una más proactiva. La prueba de este cambio positivo es el anuncio de la integración de esta región en una junta interregional con San Martín y Amazonas, con vistas a convertirse en una probable región piloto, que pareciera ser el camino más realista que se avizora ante el inminente fracaso de un referéndum para la constitución de regiones por esta vía.

Una razón de fondo para este súbito y positivo viraje en las autoridades liberteanas es de carácter económico. El crecimiento económico que registra esa región ha instalado un criterio realista que lleva a reconocer la interdependencia y la integración de circuitos económicos que desbordan los estrechos marcos departamentales. Con la participación de La Libertad en esta iniciativa de integración, a decir de los entrevistados, se podría dar pasos concretos que cristalicen el sueño de la conectividad entre el

puerto Salaverry y la zona de Juanjuí. Zegarra, anuncia, además, que al terminar el mandato del actual gobierno regional se habrá construido la carretera a nivel de afirmado hasta los límites departamentales de San Martín. A esta iniciativa habría que agregar los esfuerzos de los alcaldes de Pataz y Tocache por construir una carretera que conecte ambas capitales de provincias.

## **La prospectiva realista**

El proceso de descentralización y regionalización es irreversible y actores diversos interactúan alrededor de esta importante reforma. Para unos constituye la recuperación y el fortalecimiento del sistema democrático sobre todo a niveles regionales y locales; y para otros, la pérdida de cuotas de poder. Sin embargo, el proceso tomará, al parecer, más tiempo de lo inicialmente previsto. Los mismos actores señalan que, por naturaleza, el proceso de descentralización y, sobre todo, el de la regionalización deben ser de lenta maduración.

Durante los últimos seis años, se han alcanzado importantes avances pero no lo suficientes como para lograr una eficaz transferencia de competencias y recursos que permita transformar la actual arquitectura del aparato estatal hacia las instancias subnacionales. Nos queda claro que el mayor desafío es fortalecer las actuales instancias de gobierno regional, dotarlas de mayores recursos económicos, concluir de una buena vez la transferencia de funciones y competencias, e iniciar un plan sostenido de capacitación a los cuadros gerenciales e intermedios que les permita asumir las funciones transferidas con eficiencia y altos niveles de eficacia.

Esta conclusión podría parecer contradictoria, es decir, fortalecer 25 gobiernos regionales si se desea en paralelo organizar regiones más amplias integrando varios departamentos. Los expertos señalan que en el Perú debe haber entre 6 y 10 regiones

como máximo. Sin embargo, como hemos señalado líneas arriba, el proceso de integración deberá ser lento, altamente participativo, producto de un ordenamiento territorial técnicamente viable y socialmente inclusivo. El actual modelo sin proponerse, como dice Marco Zegarra, «ha consolidado la percepción departamentalista tanto en la población como en los sectores públicos...».

Además, para avanzar en la consolidación de los gobiernos regionales se deberían efectuar algunos ajustes necesarios como, por ejemplo, la composición de los consejos regionales. Actualmente, los consejeros regionales representan a las provincias del territorio departamental. Este modelo tiene la ventaja de que las provincias alejadas cuentan, al menos, con un representante en el gobierno regional. Sin embargo, por su propia característica, los consejeros se sienten comprometidos a gestionar proyectos y recursos para sus provincias, y han logrado, como en el caso de Cajamarca en el periodo 2003-2006, que el presupuesto se dividiera y fueran las provincias las que definieran su destino. Los resultados fueron que, en la mayoría de los gobiernos regionales, se han atomizado los presupuestos en proyectos pequeños y, además, han terminado compitiendo con los alcaldes de las provincias y hasta de los distritos.

Esto no es ni participativo, ni eficaz en el uso de los recursos del Estado; y mucho menos, democrático. Se podría recomponer los mecanismos de elección de los miembros del Consejo Regional y una propuesta para ello, que seguramente requerirá de una reforma en la Ley Orgánica de Regiones, la esboza Emilio Cacho de Cajamarca:

El Consejo Regional debe estar compuesto de la siguiente manera: por los alcaldes provinciales en reemplazo del actual sistema de consejeros provinciales. Se podría elegir, además, consejeros tomando en consideración al porcentaje de la población electoral del departamento y se debería elegir a representantes de sectores como las universidades, colegios profesionales, gremios empresariales y

gremios sindicales. Haciendo una formula que haga del Consejo Regional una instancia no muy numerosa, democrática, que tenga una visión del desarrollo territorial de la región y capacidades suficientes de producción legislativa y fiscalización.

Marco Zegarra coincide con el presidente regional de Cajamarca en cuanto a que la regionalización deberá durar un plazo largo, pero el funcionario liberteño cree que, entre tanto, se debe impulsar la creación de espacios de administración de mayor magnitud para tener ámbitos de planificación y de acción más grandes, a fin de afrontar retos geopolíticos y económicos estratégicos como la integración económica con el norte del Brasil a través de la interoceánica norte. «Creo que la regionalización vista como identidad concreta va a demorar mucho tiempo y va a depender bastante del cambio generacional, pero lo que sí se puede es avanzar en la construcción de espacios de coordinación, de concertación, de acción concreta, de inversión pública y privada», asegura el funcionario. Zegarra es más ambicioso aún y se pregunta por qué no implementar administraciones regionales asociadas, en la que participen las ocho regiones del norte a través de un directorio para aprovechar las inversiones y el financiamiento de grandes obras de infraestructura.

Por lo pronto, la perspectiva inmediata es reforzar la Junta de Coordinación Interregional (INTERNOR), que ha tenido un desarrollo muy débil porque no ha logrado constituirse en un organismo altamente especializado, con un nivel de asesoría óptimo. Actualmente, solo ha logrado instituir un nivel de coordinación que ha mejorado su eficiencia, y, si bien los liderazgos están definidos y hay, además, empatía entre los presidentes regionales, eso no basta para impulsar el desarrollo del proceso de descentralización.

Una noticia positiva es que la INTERNOR, según informa el funcionario regional, ha suscrito un convenio con el PNUD para recibir capacitación en asesoría que permita establecer políticas y acciones comunes en el espacio macrorregional. Hay en marcha

el intento de elaborar un plan vial macrorregional, constituir un nivel asesor podría impulsar este proyecto y otros, y formar equipos técnicos que se reúnan periódicamente para monitorear los avances en el proceso de descentralización.

La regionalización solo tendrá futuro si se logran consolidar las macrorregiones, tal como ha ocurrido en otros procesos llevados a cabo en Europa y Latinoamérica, como los de Colombia, Chile o Brasil, que erigieron un sistema de grandes regiones. El presidente regional de Cajamarca es más realista cuando otea el horizonte y admite que tendrán que pasar unos 15 o 20 años para romper las ataduras, la estrecha visión, y demoler los intereses localistas que han hecho fracasar el referéndum del 2005.

La autoridad regional cree, sin embargo, que ya se están dando los pasos correctos para encaminarnos a esa meta futura. Por lo pronto ya existe la INTERNOR, que es una junta interregional actualmente constituida por ocho departamentos (Tumbes, Piura, Lambayeque, Cajamarca, Amazonas, San Martín, La Libertad y Ancash) y se está gestando varios corredores económicos al interior de este germen de macrorregión, hecho que constituye un prerequisite básico para derribar viejos y sólidos prejuicios localistas, y domésticas rencillas sobre cuál ciudad será la sede, cómo se distribuirá el canon o quién será el presidente regional.

La INTERNOR ya está tendiendo la infraestructura para crear flujos económicos dinámicos al interior de este proyecto de macrorregión, y eso permitirá un reordenamiento territorial propicio para la integración. Por lo pronto, hay una carretera que une Cajamarca con Lambayeque, y con este propósito será construida la carretera que va desde Chiclayo, pasando por Chongoyape y Chota, hasta el Marañón. Otro corredor que progresivamente se va consolidando es Cajamarca-Celendín-Chachapoyas. En La Libertad, el corredor Trujillo-Huamachuco es bastante dinámico y se prevé que se ampliará hacia la provincia de Bolívar. Desde la perspectiva de Jesús Coronel:

...cuando estos flujos tengan una dinamicidad no sólo económica, sino también social y política iremos progresivamente rompiendo las fronteras hasta llegar a una integración incluso cultural; entonces pasará a segundo plano las discusiones chauvinistas. Esto se logrará en un horizonte de quince a veinte años. El proceso de regionalización no se va a dar por decreto ni por ley.

Otra razón para vislumbrar el futuro con cauto optimismo es el surgimiento de la Asamblea Nacional de Presidentes Regionales, que se ha convertido en una instancia que mantiene un agenda bilateral con el Congreso de la República, se reúne periódicamente con el poder ejecutivo y podría ser un ente que impulse la descentralización y permita dotarla de sostenibilidad en el mediano y largo plazo. El reto para esta Asamblea será lograr su reconocimiento formal como interlocutor válido. Al respecto, el presidente regional de Cajamarca cree necesario introducir una reforma en la Ley Orgánica de Regiones para reconocer a la Asamblea como máxima instancia de representación de los presidentes regionales e institucionalizar por medio de ley reuniones entre esta asamblea y los poderes ejecutivo y legislativo. El presupuesto de la República, por ejemplo, podría ser informado y discutido en estas reuniones previa aprobación en el Congreso para lograr un verdadero presupuesto de un Estado descentralista.

El reconocimiento y fortalecimiento de la Asamblea Nacional de Presidentes Regionales garantizará, sin lugar a dudas, la gobernabilidad democrática, la estabilidad política y social, y la profundización de la descentralización. En esta instancia, solo deben discutirse los asuntos de Estado, más allá de las discrepancias políticas partidarias, con el fin de permitir una visión de continuidad de las políticas estatales. Si a esto se suma la reforma del Estado, actualmente paralizada por la falta de voluntad política del actual gobierno, existen razones reales para abrigar un cauto optimismo.

El presidente regional de Cajamarca confía en que el Presidente de la República y el poder ejecutivo, principalmente a nivel de los ministros, tienen voluntad descentralizadora, y que las rémoras están en los niveles inferiores de la frondosa burocracia estatal. Por eso, la reforma de Estado es vital e impostergable, así como suscitar el compromiso entusiasta de la población y los actores de la sociedad civil en el proceso de descentralización y la regionalización. Mientras la población no comparta el entusiasmo por el proceso en curso y, sobre todo, no sienta que sus reivindicaciones políticas, sociales y económicas están siendo atendidas, cualquier intento de crear regiones pilotos está condenado al fracaso, porque solo son experimentos de algunos políticos e intelectuales, pero no contará con la base real que se requiere para emprender proyectos de esta magnitud y trascendencia.

El quid de la descentralización radica, pues, en la subjetividad de nuestros líderes políticos. Por eso, el riesgo latente, la posibilidad de que el proceso pueda abortar como ha ocurrido en anteriores oportunidades, es mayor. El asesor del presidente regional de Cajamarca, Emilio Cacho, tiene otro punto de vista. Este funcionario no cree que el actual gobierno tenga una voluntad política descentralista. Una prueba de ello es las demoras para transferir los grandes proyectos de impacto regional como el proyecto Jaén-San Ignacio-Bagua o Jequetepeque-Saña.

A pesar de los avatares que experimenta el proceso de descentralización, los actores del proceso no están desilusionados y consideran que es normal el ritmo lento en que discurre el proceso. De hecho, sostienen que no hay que acelerarlo porque entonces podríamos repetir fallidas experiencias de antaño. Ni siquiera cabe, en las actuales circunstancias, impulsar regiones mayores mientras no exista un verdadero proceso de transferencia de recursos y competencias. Podría desatarse sobreexpectativas sociales, inconvenientes en momentos que el proceso está madurando.

Actualmente, los retos ya desbordan sus capacidades financieras y económicas.

En Cajamarca, por ejemplo, el gobierno regional tiene un presupuesto de 50 millones de soles al año por concepto de canon minero, monto insuficiente a todas luces si se considera que para construir carreteras en Cajamarca se necesita un promedio de 800 millones de dólares. Por esta razón, sumar dos o más regiones, en el actual contexto, no tendría un impacto positivo mientras no se asignen las partidas presupuestales necesarias para financiar proyectos de impacto regional que legitimen el proceso descentralizador.

En suma, la descentralización es una realidad híbrida, en la que hay muchos trechos ya avanzados y, por otro lado, todavía sigue siendo una promesa, la más grande que tiene el país para garantizar su desarrollo territorial en los campos económico, social y político. Hay muchas incógnitas que se tienen que despejar en materia de descentralización fiscal, ordenamiento territorial y regionalización, así como en lo relativo a la participación ciudadana. Mientras que la descentralización no forme parte de la agenda permanente del Estado y su promesa no involucre a los ciudadanos y diversos actores sociales, la descentralización marchará dando tumbos, con una lentitud desalentadora y con el riesgo de terminar siendo una experiencia fallida. Mucha agua ya ha corrido bajo los puentes de la descentralización, y eso nos lleva a pensar que se trata de un proceso que marcha irreversiblemente a convertirse en una contundente realidad. Ojalá que, con ocasión del bicentenario de la República, el Perú pueda ofrecer un nuevo rostro ante el tribunal de la Historia.

# **Poca participación y muchos conflictos**

---

*María Isabel Remy Simatovic*

---

EL INICIO DEL SEGUNDO AÑO del segundo gobierno de Alan García marcó una frontera simbólica: julio de 2007 fue el mes en el que la aprobación a la gestión del Presidente dejó de ser mayoritaria para ubicarse por debajo del 50% en Lima metropolitana, su plaza fuerte en las últimas elecciones; desde entonces, no ha podido remontar la valla. Su aprobación, además, que comenzó homogéneamente alta entre la población de diferentes niveles socioeconómicos, había empezado a bajar desde antes y muy rápidamente entre los sectores de ingresos más bajos, en tanto que se ha mantenido muy alta entre los sectores de ingresos más altos del país.<sup>1</sup>

El descenso de popularidad del Presidente, empujada a la baja por los sectores de ingresos bajos y medio bajos, se da en el contexto, ya instalado en el país, de un crecimiento, entre los mayores del mundo, del producto bruto interno (PBI), de las exportaciones y de las inversiones, en tanto que se mantienen bajos los niveles salariales y, en general, los ingresos de la población menos favorecida. Este desequilibrio entre crecimiento económico y distribución del ingreso, que ya era evidente durante el gobierno de Toledo, se ha agudizado no solo por las crecientes presiones inflacionarias, más agudas en la población de menores ingresos, sino por el avance de la gran inversión privada sobre nuevos espacios

---

<sup>1</sup> Véase BARRENECHEA, Rodrigo. «Interpretando el descenso en la aprobación presidencial». *Argumentos*, año 2, n.º 1, mayo del 2008, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

y sectores: cada vez más, los proyectos de grandes inversiones ocupan, o buscan ocupar, espacios donde una población con pequeños emprendimientos (agricultores, pescadores, vendedores de mercado, etc.) desarrollan sus propias actividades económicas, o comprometen recursos (bosques y agua) necesarios para ellas y su vida cotidiana. Ya no sólo es evidente que el modelo no «chorra» (lo que era evidente durante el gobierno de Toledo), sino que su crecimiento excluye.

## **Un gobierno sin estrategia de gobernabilidad**

En este contexto, sorprende el hecho de que el gobierno actual, concluyendo su segundo año de mandato, no haya propuesto nada, ningún programa específico para ganar la adhesión de, por ejemplo, la población de la sierra, especialmente de la sierra sur, que masivamente votó por el oponente del presidente García en las elecciones, Ollanta Humala. Con ingresos públicos crecientes, era la oportunidad para legitimarse ante la población más pobre.

En la década pasada, Fujimori lo había hecho luego que, en el referéndum constitucional de 1993, la sierra centro-sur votara por el «no». Programas como el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) y el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Suelos (PRONAMACHS) acercaron el gasto público a las poblaciones de menores ingresos, integrándolas, en condiciones de subordinación y mecanismos de clientela, al modelo. Pero quizás era todavía un modelo económico que crecía a costa de las empresas públicas y, con pocas excepciones, en los márgenes de los espacios más poblados (petróleo en la selva, minería en las punas más apartadas, etc.)

Esta vez, con avances de gran inversión que tocan más de cerca a la población, un programa de magros resultados como Sierra Exportadora y la ampliación del número de beneficiarios del programa Juntos, de transferencias condicionadas a la población en extrema

pobreza, parecen ser la única oferta del gobierno. Además, esta renuncia a intervenir directamente con programas masivos y agresivos de mejora de las condiciones de vida y de producción no se contrapesa con avances significativos en reformar el Estado para mejorar la calidad de sus servicios a los sectores populares, ni en transferir a los gobiernos regionales y locales las competencias y los recursos para promover el desarrollo.

No parecen tampoco ser parte de las preocupaciones de García, las instancias de diálogo y concertación con la sociedad civil. No sabemos —los medios ni lo mencionan— si funciona aún el Acuerdo Nacional o los consejos de concertación de los ministerios, la estrategia (poco eficiente es cierto) de relación Estado-sociedad de Toledo, heredada del gobierno de transición. Lo que sí parece claro es que tampoco una estrategia de gobernabilidad del gobierno actual pasa por ese tipo de formatos neocorporativos de concertación de pactos y deliberación de políticas. Por el contrario, la criminalización de la protesta social y los ataques verbales a dirigentes sociales y hasta a presidentes regionales que intentan mediar situaciones conflictivas, así como los intentos de control de las ONG, parecen alejar al gobierno de una relación fluida con sectores importantes de la sociedad civil.

Ni reforma institucional, ni clientela, ni cooptación corporativa. En realidad, el único programa de gobierno y de reformas que se hace evidente es el de abrir nuevos campos a la gran inversión. Los artículos del Presidente difundidos en la prensa bajo el título de «El síndrome del perro del hortelano»<sup>2</sup> son la expresión discursiva de este programa presentado, además, sin ninguna preocupación inclusiva de sectores de bajos ingresos. A la espera, aparentemente, de que el mercado resuelva los problemas redistributivos, la alianza del gobierno con sectores empresariales lo lleva a nuevas modificaciones de los marcos institucionales para favorecer inversiones y beneficios.

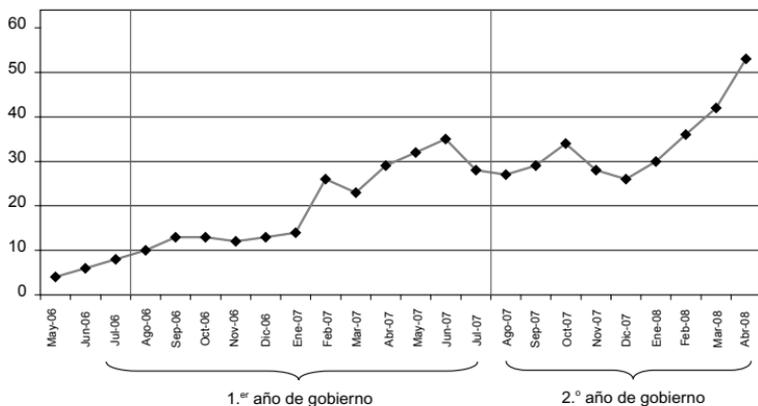
---

<sup>2</sup> El primero de ellos salió en la edición de *El Comercio* del 28 de octubre del 2007.

Así, el panorama que se ha ido dibujando es el de una alta conflictividad. Sin nexos con el Estado, sin una estrategia de gobernabilidad que plantee algún tipo de relación entre el Estado y la sociedad, el recurso a la acción colectiva de protesta es frecuentemente utilizado para expresar intereses y demandas por los sectores menos favorecidos y hasta en riesgo por el modelo económico; y es frecuentemente respondido con represión por parte del Estado: algunos muertos se cuentan ya como producto de la represión a las protestas.

El desarrollo de las protestas durante el gobierno de García podemos seguirlo en el siguiente gráfico, en el que aparece el número de conflictos activos registrados mes a mes por la Defensoría del Pueblo:<sup>3</sup>

**Gráfico 1**  
**Conflictos activos**



Fuente: Defensoría del Pueblo. Reportes mensuales de conflictos. Disponible en: <<http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales-reportes.php>>.

<sup>3</sup> Hay que tener en cuenta el carácter de los datos que se registran en los gráficos. Se trata de eventos conflictivos, no de número de personas movilizadas. Así, un conflicto local puede movilizar 50 o 100 personas de una pequeña localidad, en tanto que una huelga del gremio de maestros puede movilizar miles de personas en todo el país. Ambos cuentan como uno. Por eso, el análisis requiere ser temporal: qué tipos de conflictos suceden con mayor o con menor frecuencia que en otro período.

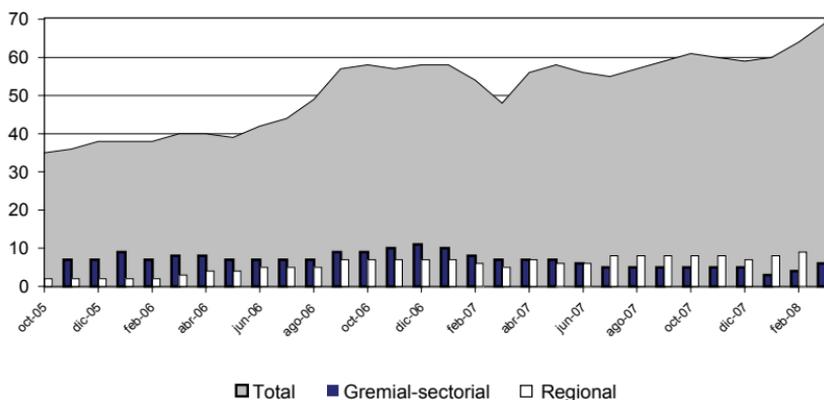
El alza en el número de conflictos formaría una curva en sentido exactamente contrario a la de la popularidad del Presidente entre los sectores de menores ingresos.

## Las protestas de los años anteriores: una rápida mirada

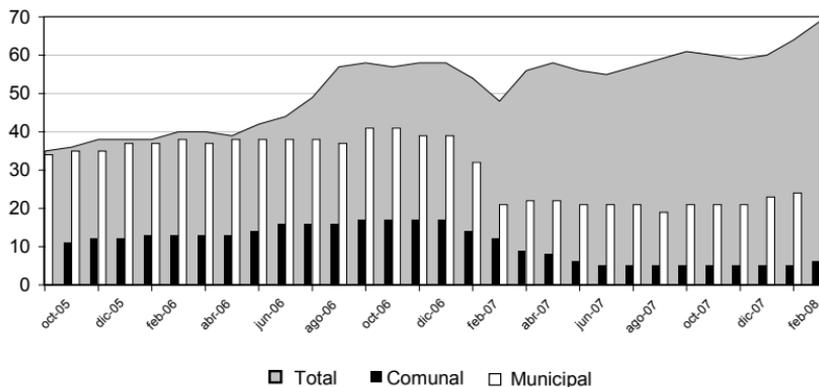
Aún más que su número, lo que viene cambiando es la composición de esta conflictividad en el país. El gráfico siguiente muestra los principales escenarios de conflicto, de acuerdo con la tipología de la Defensoría del Pueblo. Lo que se aprecia es que, mientras en los primeros meses de gobierno de García la composición de los conflictos fue muy semejante a la última etapa de Toledo, poco a poco se va perfilando un cambio hacia escenarios de conflicto más claramente centrados en el modelo de desarrollo.

**Gráfico 2**  
*Principales escenarios de conflicto*

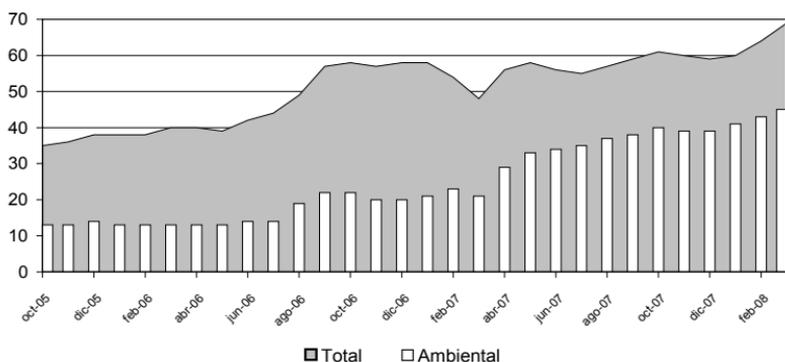
### *A. Conflictos regionales y gremial-sectorial*



### B. Conflictos locales y comunales



### C. Conflictos ambientales



Fuente: Defensoría del Pueblo. Reportes mensuales de conflictos. Disponible en: <<http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales-reportes.php>>.

N. B.: El número de conflictos en estos gráficos incluye los activos (que se muestran en el gráfico 1) y los latentes (no resueltos, no cancelados, pero que en el mes del reporte no han registrado acciones colectivas).

Una alta conflictividad social acompañó también el gobierno de Toledo.<sup>4</sup> Tras la década de control autoritario y clientelista de

<sup>4</sup> Sobre el conflicto social durante el toledismo se puede consultar: BALLÓN, Eduardo. «El toledismo y el movimiento social». En **desco** (ed.) *Perú hoy. Toledo a un*

Fujimori, a poco de concluido el gobierno de transición que gozó de una tregua social envidiable, Toledo debió enfrentar olas de conflictos, así como una tendencia a la baja de su aceptación: conflictos en regiones contra la privatización de empresas públicas y por obras para el desarrollo, conflictos sectoriales por condiciones de trabajo (maestros y médicos) o en demanda de políticas públicas (cocaleros, universitarios y agricultores), y conflictos socioambientales que enfrentaron sociedades rurales, en defensa de la agricultura o los recursos naturales, contra empresas mineras.

Pero si bien los primeros, regionales y sectoriales, han formado parte de los escenarios de conflictos en otros momentos, los últimos, los socioambientales, ubicados en el centro de la nueva inversión transnacional en el Perú, fueron una novedad del siglo XXI.<sup>5</sup> Efectivamente, con el nuevo siglo, estalla el primero y más radical – por sus consecuencias – de los conflictos socioambientales: el conflicto en torno al proyecto minero Tambogrande que, entre acciones colectivas altamente contenciosas y mecanismos de democracia participativa como las consultas, terminaron con el intento minero en los valles de Piura.

Otros dos conflictos socioambientales de gran envergadura, pero sobre explotaciones mineras en pleno funcionamiento, tuvo

---

*año de gobierno*. Lima: **desco**, 2002; PIZARRO, Rosa; Laura TRELLES, y Eduardo TOCHE. «La protesta social durante el toledismo». En **desco** (ed.) *Perú hoy. Los mil días de Toledo*. Lima: **desco**, 2004; REMY, María Isabel. *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un Reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2005, especialmente el capítulo V; y GROMPONE, Romeo. *La escisión inevitable. Partidos y movimientos sociales en el Perú actual*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2005.

<sup>5</sup> La mayor parte de conflictos regionales del periodo 2001-2006 demandaba obras de trascendencia en las regiones. Uno, sin embargo, sí marcó una notable diferencia, acercándose más al tipo de movimientos contra el modelo neoliberal: la movilización del pueblo de Arequipa contra la privatización de las empresas de servicios de electricidad y agua de la región. El movimiento fue tan unitario y tan contundente, que no solo impidió la privatización de las empresas arequipeñas, sino que cortó el entusiasta programa de privatizaciones de Toledo. Los demás conflictos regionales, los que se movilizaron por obras, si bien fueron intensos y cubrieron muchos espacios del país, fueron decayendo luego de constituidos, en enero de 2002, los nuevos gobiernos regionales.

que enfrentar el gobierno de Toledo. Uno claramente en defensa del medio ambiente y los recursos naturales, particularmente el agua, estalló en Cajamarca en septiembre de 2004, cuando masivas movilizaciones (se mencionaron 40.000 personas) impidieron que la empresa minera Yanacocha ampliara sus operaciones al cerro Quilich, la naciente de los acuíferos que abastecen la ciudad y un área agrícola importante. El otro, en mayo de 2005, fue una combinación de demandas ambientales y redistributivas; su escenario fue el yacimiento minero de Tintaya, en Espinar (Cuzco).

Toledo también tuvo el dudoso privilegio de enfrentar, por primera vez, lo que se han llamado conflictos locales (o conflictos municipales). Inesperadamente (y habrá aún que estudiar mucho más ese contexto), opositores políticos o facciones encontraron en la protesta, acompañados de una variable cantidad de ciudadanos (en algunos casos muchos, comunidades enteras; en otros, solo minorías muy activas), la forma de expresar su oposición a alcaldes que, por diversas razones, tenían una baja legitimidad. El más conocido, que ocupó las primeras planas de los medios de comunicación, sucedió en abril de 2004 en el pueblo de Ilave (Puno) y terminó con el asesinato público del alcalde. Lo sorprendente entonces, además del alto nivel de violencia de un conflicto que, al límite, lo único que exigía era que la Contraloría General de la República revisara las cuentas y constatará la corrupción que todos suponían que existía, fue que la Defensoría del Pueblo informara que, en ese mismo momento, venían procesándose cerca de 40 otros casos, de los que no se había tenido noticia.<sup>6</sup> Estos conflictos locales (municipales y comunales), como se aprecia en el gráfico 2

---

<sup>6</sup> Simultáneamente se registró también un pequeño ciclo de conflictos de carácter local, aunque no municipales; se trata de lo que la Defensoría del Pueblo llama «conflictos comunales» en los que grupos de ciudadanos entran en conflicto por un mismo recurso sobre el que ambos invocan un derecho.

B, han empezado claramente a disminuir luego de las elecciones municipales y la instalación de los nuevos gobiernos locales.<sup>7</sup>

## Nuevos conflictos. ¿Nuevos movimientos sociales?

El escenario de conflictos parece estar cambiando y desarrollándose más depuradamente conflictos en relación con el modelo de crecimiento económico. Quizás por ello, hoy en día se discute más sobre los «movimientos sociales» en el Perú. El tema es difuso. Para algunos autores, los movimientos sociales son construcciones colectivas de actores sociales cuyas demandas o expectativas quedan fuera de la agenda política en la medida en que cuestionan o contradicen elementos centrales de los intereses expresados por las élites sociales, políticas y económicas. Por ello, retan permanentemente a las élites a través de acciones colectivas que constituyen su único recurso. No todos los conflictos expresan movimientos sociales en el sentido de construcción de opciones, valores, reformas, por fuera de las predominantes.<sup>8</sup> En todo caso, veamos qué viene pasando por el lado de los conflictos para proponer, al final, algunas reflexiones sobre nuevos movimientos sociales en el Perú.

---

<sup>7</sup> Si bien baja el número de conflictos, el número de iniciativas ciudadanas que intentan, en uso de los derechos de participación y control ciudadano definidos en la ley 26300, la revocatoria de autoridades locales o regionales se ha incrementado de manera impresionante: entre el 1 de enero y el 31 de marzo de 2008, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) vendió 1.324 kits para la revocatoria de autoridades de 841 circunscripciones en el país. Véase REMY, María Isabel. «Y se vienen las revocatorias». *Argumentos*, año 2, n.º 1, mayo de 2008, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

<sup>8</sup> Pero los movimientos sociales ¿necesariamente se expresan a través de conflictos? Es frecuente escuchar hablar de movimientos sociales «latentes». No se trata de desarrollar aquí una discusión teórica al respecto, pero creo que es precisamente la acción colectiva lo que produce y da identidad común a los actores sociales y sus movimientos. Pueden ser acciones colectivas diversas (no necesariamente acciones directamente conflictivas), pero por fuera de ellas, en un terreno exclusivamente de ideas, no hay cómo encontrar movimientos sociales, «deducirlos» o creer que existen porque así es en otros lugares. En ese sentido, es muy útil la discusión planteada por MELUCCI, Alberto. *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México DF: El Colegio de México, 1999.

Como habíamos dicho, en este segundo año de García se aprecian cambios. En primer lugar, los conflictos internos que dividen las sociedades rurales parecieran diluirse y sus conflictos políticos parecen pasar a mecanismos institucionales como las revocatorias: así, estos pequeños y múltiples conflictos que, por su número, elevan la curva de eventos conflictivos, están disminuyendo. Pero, como vimos, el número total crece. Y es que, simultáneamente a esta reducción, los conflictos socioambientales se incrementan de manera notable. También están creciendo conflictos regionales, pero con una agenda muy diferente a la tradicional demanda de obras, y más bien orientada a la defensa de recursos colectivos (naturales o culturales) que el gobierno intenta poner en manos de inversionistas privados. Y en el campo de los conflictos sectoriales, si bien se mantienen conflictos por mejoras salariales entre los funcionarios del Estado, particularmente los maestros y los trabajadores de salud, empiezan también a fortalecerse los del sector minero y los del sector agrario.

Los conflictos mineros, por mejores ingresos y condiciones de trabajo, por la vigencia de derechos laborales y contra los *services* (tercerización de actividades en empresas que no respetan derechos laborales), han empezado a desarrollarse tras décadas de práctica desactivación de la Federación Nacional de Mineros y Metalúrgicos (FETIMP).<sup>9</sup> Las protestas actuales, en un contexto de altos ingresos de las empresas por altos precios internacionales de los minerales, se circunscriben, sin embargo, a la vieja minería, principalmente asentada en la sierra central y tienen pocas posibilidades de involucrar los nuevos emprendimientos mineros, donde nuevas tecnologías han cambiado las condiciones del trabajo y la vida de los mineros. Allí, una fuerza laboral menos numerosa, mejor remunerada, que no se asienta con sus familias en el campamento minero, sino que tiene regímenes de trabajo que le permiten días libres en una ciudad intermedia, no se encuentra

---

<sup>9</sup> Varios dirigentes de la FETIMP fueron asesinados, aprovechando el contexto de violencia política

organizada ni está dispuesta a arriesgar sus condiciones de trabajo. La protesta se centra, pues, en los antiguos campamentos mineros, sin posibilidad, probablemente, de recuperar una federación que reúna a los trabajadores de todo el sector.

Por el lado de la agricultura, la conflictividad también ha sido fuerte. Un paro nacional agrario, convocado por la Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO) y la Junta Nacional de Usuarios de Riego, dos instituciones dialogantes pero actualmente sin espacio de interlocución con el gobierno, fue brutalmente reprimido. La reciente alza de los precios internacionales de los alimentos viene beneficiando a los agricultores; sin embargo, estos empiezan a perder tierras o a entrar en conflicto con grandes inversiones por derechos de agua; algunas comisiones de regantes tienen también nuevos problemas con emprendimientos mineros, y, en general, todos resienten la ausencia de políticas promocionales en el sector. Si bien todo ello toca los sectores del agro más comerciales pero más vulnerables por la suscripción de tratados de libre comercio, comunidades más pobres y menos dinámicas de la sierra se ven afectadas también por un reciente decreto legislativo que facilita la decisión para la venta de sus tierras. Si bien el sector agrario es uno de los que más fuertemente se fragmentó por la década de violencia, la década de autoritarismo y el cambio en rol del Estado por efecto de las reformas de la década de 1990, actualmente parece recuperar ciertos niveles de coordinación.

Algo nuevo también pasa por las regiones. Conflictos regionales intensos se han registrado, con la presencia de sus propios presidentes regionales.<sup>10</sup> El primero se dio en Ancash, y fue un conflicto «clásico» en demanda de recursos para el desarrollo. Una alta conflictividad, sin embargo, desató en el último año una ley que permite la inversión privada en monumentos históricos. La norma,

---

<sup>10</sup> Este artículo fue escrito antes del fuerte conflicto protagonizado por las autoridades, las organizaciones y grandes contingentes de ciudadanos en Moquegua, en junio de este año.

vivida como privatización de los monumentos arqueológicos, provocó un fuerte reclamo y protestas en las calles en diferentes regiones, particularmente en el Cuzco, donde pequeñas empresas de turismo y sectores amplios de la población ven que este tipo de normas, que favorece grandes inversiones, los excluye. La sorprendente respuesta estatal ha sido «castigar al Cuzco» excluyéndolo de ser una de las sedes de la próxima cumbre de APEC.

Es también la amenaza de los presidentes regionales de la selva de iniciar acciones colectivas en todo su territorio, lo que tiene detenida en el Congreso la «Ley de la Selva» para la entrega en propiedad de explotaciones forestales. Finalmente, fueron presidentes regionales quienes apoyaron a los maestros impidiendo que los nuevos contratos en el magisterio tuvieran como condición la pertenencia al tercio superior cuando eran estudiantes. Grompone señala que, en todos los casos, los presidentes regionales han intervenido buscando mediar entre sectores movilizadas de la población y el Estado, alcanzando propuestas; en todos los casos también, estos sectores negociadores han sido verbalmente agredidos por el gobierno (y hasta «castigados»).<sup>11</sup> Lejos de apoyar la consolidación de mediadores, en la mayoría de casos dispuestos a la concertación, el gobierno y la mayoría de medios de comunicación nacionales tienden a desprestigiarlos, al punto de que se ha llegado a abrir una discusión sobre si el ejecutivo puede vacar un presidente regional o intervenir su gobierno.

Pero, como dijimos, lo que crece en múltiples eventos conflictivos son los conflictos socioambientales. El gobierno actual ha debido enfrentar dos de envergadura. Uno, muy al inicio del mandato de García, fue la protesta de los indígenas ashuar por la contaminación de las aguas del río Corrientes a causa de que la empresa petrolera Pluspetrol, en vez de reinyectar a los pozos

---

<sup>11</sup> Véase GROMPONE, Romeo. «La atribuida lucidez de García y los sospechosos comunes». *Argumentos*, año 2, n.º 1, mayo de 2008, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

las aguas residuales de la explotación, las enviaba al río y sus afluentes.<sup>12</sup> Luego de la toma de las instalaciones de la empresa en el río Corrientes por los indígenas ashuar y el anuncio de la empresa de que suspendía la producción de petróleo, el Primer Ministro anunció que enviaría tropas a liberar las instalaciones. Afortunadamente, la Defensora del Pueblo salió a declarar que las comunidades indígenas venían hace años tramitando el problema, que un informe de la DIGESA les daba la razón, pero que el Ministerio de Energía y Minas no les hacía caso. Allí se inicia una complicada negociación en la que los dirigentes indígenas, apoyados por una ONG, insistieron en sus exigencias de salud ambiental. Al final se firmaron los acuerdos de reinyección e inversiones en remediación de impactos ambientales anteriores. En torno a este caso, sin embargo, el gobierno inició una serie de declaraciones en contra de las ONG y, finalmente, una ley en el Congreso para controlar sus actividades.

El segundo caso fue el de minera Majaz (ahora Río Blanco) en la sierra de Piura. El caso estalla casi en el tránsito entre el gobierno de Toledo y el de García; dos acciones de toma de instalaciones, frecuentes marchas de protesta de la población de Ayabaca y el distrito de Carmen de la Frontera en Huancabamba, a los que suman organizaciones de Jaén y San Ignacio (Cajamarca), caracterizan la relación conflictiva entre la población y la empresa. El problema que reclaman es doble. Por un lado, la fragilidad ecológica de la zona que puede ser afectada por la explotación minera, alterando las condiciones de producción de una zona que llega hasta Jaén. Por el otro, el abuso de la empresa de iniciar la exploración sin contar con el permiso exigido por la ley, en tanto que se trata

---

<sup>12</sup> El informe 2253-2006 de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) señalaba que los vertimientos de aguas de producción se descargan a altas temperaturas y con concentraciones altas de cloruros, presencia de hidrocarburos totales de petróleo y parámetros como bario, boro y manganeso, afectando su calidad sanitaria, los ecosistemas acuáticos y la salud de las personas.

de tierras comunales de dos comunidades, inscritas en registros públicos: no son tierras vacías de derechos, incluso formales. Tres actores destacan en este conflicto y muestran lo que parecen ser nuevas vías de protestas y movimientos.

El primero ha sido el rol de los alcaldes; tres alcaldes distritales convocaron de manera conjunta una consulta popular para que la población participe directamente dando su opinión. El acto de consulta fue impecablemente organizado a pesar de la oposición del gobierno central que hasta criticó a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) por entregar padrones electorales (que son, por supuesto, documentos públicos); por la oposición del gobierno y la prensa, el acto fue altamente difundido y asistieron cientos de observadores nacionales e internacionales, y, en contra de la cerrada opinión de la prensa, el gobierno y los sectores empresariales, el resultado de la consulta fue masivamente contra el proyecto minero. La consulta, un mecanismo que es parte de las instituciones de la democracia directa, mencionados en la Constitución, en la Ley de Participación y en la Ley de Bases de la Descentralización, pero que no está específicamente reglamentado, termina siendo reapropiado por sectores descontentos como recurso colectivo que reta las élites y la institucionalidad oficial, y expresa demandas contrarias al modelo de crecimiento predominante; pero no se sale de la ley. Tampoco la consulta es «vinculante», pero deja explícito que la población masivamente apoya los dirigentes de sus organizaciones. El recurso apareció en Tambogrande, pero parece tomar ahora más visibilidad y consistencia.

El segundo ha sido el rol de las rondas campesinas. Las rondas en la sierra de Piura son las principales organizaciones de la población; existen desde hace tiempo ante el abandono del Estado de su función de garantizar la vida y la propiedad de las personas. Por ello, tienen una alta legitimidad. Han sido las rondas las organizaciones que han sostenido el movimiento desde el inicio. La cuestión es importante por dos razones. La primera, porque

son organizaciones autónomas, no dependen de políticas sociales ni deben negociar con funcionarios públicos; acaso, por ello, la fuerte autonomía del movimiento que reclama, a su vez, autonomía para decidir sobre sus territorios. La segunda es que, como signo de nuevos movimientos sociales en muchos lugares, en el Perú y América Latina, se trata de organizaciones territoriales para la vida cotidiana; no son organizaciones *ah hoc* (frentes de defensa, aunque participan de ellos), ni gremiales con estructuras jerárquicas. Ello facilita la movilización y, terminada esta, siguen cumpliendo sus funciones cotidianas.

El tercero ha sido el rol de otros actores (ONG y movimientos ambientalistas o de derechos humanos) que permiten, funcionando en red, que un movimiento local pase a escalas nacionales e internacionales de difusión y presión. Esto también es un rasgo de nuevos movimientos sociales y probablemente por ello también el discurso anti-ONG del gobierno. Muchos conflictos socioambientales se vienen produciendo; en algunos casos, tienen solo pretensiones redistributivas (mayores recursos de la empresa minera o petrolera para la población), pero otros expresan esa misma preocupación por el medioambiente y por las consecuencias que puede tener para la vida y la producción de quienes ya se encuentran en las zonas. Los movimientos socioambientales son, sin embargo, episódicos también. Precisamente organizados en torno a organizaciones funcionales para la vida cotidiana (rondas, municipios, comunidades o comisiones de regantes), no mantienen una coordinación permanente en torno al problema que los moviliza ni, sobre todo, producen una organización de escala nacional. Son territoriales: defienden un territorio; invocan valores generales y derechos que los vinculan con otros actores, pero no necesariamente con sus pares en otros lugares del país.

\*\*\*

La reciente legislación que busca ampliar el ámbito de las grandes inversiones viene ampliando también el ámbito de descontentos,

aunque todavía no es posible saber si efectivamente movimientos con opciones diferentes terminarán articulándose. La participación de organizaciones y representantes de bases en la reciente Cumbre Social, alternativa de la Cumbre ALC-UE, sorprendió incluso a sus organizadores.

Un escenario de conflicto entre «proyectos geográficos» para utilizar los términos de Bebbington<sup>13</sup> podría estarse dibujando; no solo conflictos socioambientales sino también, en términos más amplios, situaciones que enfrentan conflictivamente dos opciones de manejo del espacio y su desarrollo: una, apoyada por el gobierno, la prensa y las élites sociales, a cargo de empresas privadas con rápidas decisiones, cambios bruscos, crecimiento inmediato pero sin sociedad o ésta subordinada; y otra de cambios lentos, elaborados por sus actores en sus términos, con múltiples decisiones, pero con alta inclusión y control de sus destinos. Una situación así, en la que diversas poblaciones encuentren que su descontento no es aislado, sino que se enmarca en grandes perspectivas del país, sería un contexto de nuevos movimientos sociales que superen los rasgos de fragmentación asociados a su fuerte carácter territorial.

Pero eso es todavía un proceso abierto a diferentes salidas.

---

<sup>13</sup> BEBBINGTON, Anthony (ed.). *Minería movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y CEPES, 2007.

# **Conflictos sociales en el Perú, 2006-2008**

---

*Víctor Caballero Martín y Teresa Cabrera Espinoza*

---

LOS LLAMADOS CONFLICTOS SOCIALES son tema de creciente interés político, así como académico, por la alta intensidad y extensión de los escenarios de conflicto que se presentan en el país. No pocas son las instituciones que han creado instrumentos de medición. Por ejemplo, la Defensoría del Pueblo emite mensualmente un reporte del estado de los conflictos y diversas instituciones del sector público, así como entidades privadas, organizan observatorios y elaboran reportes diarios, entre otras herramientas con las que buscan monitorear los diferentes conflictos sociales.

Si nos conformamos únicamente con el análisis de los datos y la cronología de los conflictos, quizá perdamos de vista aspectos centrales sobre su naturaleza, sus causas y, especialmente, sus impactos. Si bien la elaboración de serias estadísticas de conflictos es útil, eventualmente puede inducirnos a percepciones imprecisas o, al menos, poco explicativas de los hechos. Este hecho hace importante no solo considerar los datos «duros» sino, también, la experiencia en la gestión y monitoreo de conflictos<sup>1</sup> con el fin de

---

<sup>1</sup> El periodo de análisis que abarca el presente texto es el que va de enero del 2006 a abril del 2008, es decir, entre finales del gobierno de Alejandro Toledo y el inicio del segundo gobierno de Alan García y del APRA. El registro de los conflictos sociales en el periodo mencionado ha sido construido a partir de los reportes mensuales de la Defensoría del Pueblo y de la información proporcionada por las diferentes instancias del ejecutivo (Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Trabajo y Ministerio del Interior).

presentar los conflictos como procesos y así identificar los cambios que estos generan en los actores sociales y en las instituciones involucradas. De este modo, es posible ofrecer algunas pistas para comprender la naturaleza de los conflictos y el impacto que tienen en la institucionalidad política del país.

Cuando se presenta un conflicto, lo recomendable es seguirlo en el tiempo, pues este tiene un inicio (cuando se identifica claramente las causas), pero no necesariamente un final. En otras palabras, un conflicto no concluye con la negociación ni con la firma de un acuerdo, pues, aun cuando este se cumpla, nada garantiza que los mismos actores no vuelvan a confrontarse.

## **Actores y escenarios de los conflictos sociales**

### *Actores y percepciones*

La Defensoría del Pueblo define el conflicto social como una confrontación pública entre actores que buscan influir en la organización de la vida social.<sup>2</sup> En términos más precisos, un conflicto social debe tener, a la base de su confrontación, la exigencia de una demanda específica: una plataforma determinada, un pliego de reclamos o un cumplimiento de acuerdos, entre otras. Evidente, el calificativo de *social* hace hincapié en el hecho de que dicha demanda trasciende el interés individual e implica el compromiso de una determinada colectividad. Del mismo modo, la expresión conflicto *social* puede referirse a disputas por la representación política o por el liderazgo, y el control de los gobiernos locales.

Diferentes fenómenos se ubican a la base de un conflicto: la marginación y exclusión de la población por parte del Estado, la aplicación de ciertas políticas públicas o la acción de grupos de presión con capacidad de decisión. En general, la probabilidad

---

<sup>2</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Ante todo, el diálogo. Defensoría del Pueblo y conflictos sociales y políticos*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2005, p. 12.

de la alteración de las relaciones sociales en el espacio local debe existir en el horizonte inmediato. Ninguna de estas causas es, por sí sola, determinante para que una población o grupo se convenza a realizar una acción colectiva. Siempre hay un factor de voluntad política que activa a determinado grupo para presionar por el conflicto y, a partir de allí, buscar una negociación. El conflicto puede ser parte de la estrategia política de un determinado grupo o sector, pero su existencia o las motivaciones subjetivas que lo impulsan no son ajenas, en ningún caso, a las condiciones reales que hacen posible que una colectividad inicie un ciclo de movilización o se pliegue a acciones de protesta.

### *¿Son los conflictos sociales positivos?*<sup>3</sup>

En cierto sentido, los conflictos sociales son acciones que motivan cambios en las relaciones sociales, buscan modificar políticas específicas consideradas como injustas o inequitativas, e intentan cambiar relaciones de poder, ya sea en la escena local o nacional. En el caso específico de los conflictos socioambientales, su valoración como conflicto positivo se refiere a la «oportunidad para la transformación positiva de las relaciones entre el Estado, las empresas y a población».<sup>4</sup> En el caso de los conflictos alrededor de los gobiernos locales, estos son positivos cuando posibilitan la solución de problemas de mal gobierno y usos autoritarios de poder.

Sin embargo, no todos los conflictos pueden ser considerados positivos. En no pocos casos son manifestaciones de intolerancia

---

<sup>3</sup> Lewis Coser habla de *conflictos productivos* considerando dentro de esta categoría aquellos que conducen a la modificación y creación de leyes, cuya aplicación, a su vez, provoca el desarrollo de nuevas estructuras que contribuyen a reforzar esas nuevas leyes y reglas (COSER, Lewis. *Las funciones del conflicto social*. México DF: FCE, 1961, p. 145).

<sup>4</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. «Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú». *Informe n.º 2*. Serie Informes Extraordinarios. Lima: Defensoría del Pueblo, 2007, p. 15.

o de imposición de liderazgos autoritarios. A decir de Ágnes Heller, «...buscar el conflicto solo es positivo cuando se trata de una cuestión efectivamente importante y decisiva, de no ser así constituye un signo de intolerancia».<sup>5</sup> En resumen, la valoración de un conflicto como positivo o como expresión de la necesidad de cambios, de modificación de relaciones sociales y de redistribución de recursos, dependerá de la perspectiva desde la que se realice el análisis y, por supuesto, de los intereses en disputa.

Desde la perspectiva de la gobernabilidad y de las políticas de seguridad, el conflicto es una alteración del orden y una amenaza a la seguridad interna. Por tanto, las estrategias de resolución pasan por el restablecimiento del control de la población movilizadora y la judicialización de los promotores del conflicto. Desde la perspectiva de los que buscan legitimar su liderazgo o transformar una situación de desigualdad, los conflictos se presentan como una posibilidad de alcanzar estos objetivos poniendo de manifiesto la ineficacia de los mecanismos institucionales para resolver las controversias existentes o resolver las demandas en juego.<sup>6</sup>

En el caso de los conflictos socioambientales, particularmente de los relacionados con inversiones mineras y petroleras, el interés privado los considera como una amenaza, un riesgo para la inversión y la actividad productiva, que afecta al país y a los ingresos de la región, y genera pérdidas. La forma en que esta concepción ha ganado consenso en líderes de opinión y grupos de presión ha determinado que las autoridades de gobierno tomen medidas predominantemente coercitivas por encima de la valoración del diálogo o la negociación. Ante un incremento del número de conflictos, esta visión ha ido cobrando fuerza al interior del Estado, con el consecuente endurecimiento de las políticas de control y

---

<sup>5</sup> HELLER, Ágnes. *Sociología de la vida cotidiana*. Barcelona: Ediciones Península, 2001, p. 652.

<sup>6</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Ante todo el diálogo...*, p. 12.

una campaña mediática que se mueve en ese mismo registro, el de supeditar la política a una concepción de seguridad interna.

Desde la década de 1990, y con particular insistencia en los últimos años, es común escuchar calificar a todo malestar social o conflicto como generado por fuerzas «antisistema». Muchas veces, conflictos sin ideología y movimientos sin plan, ni concierto, son referidos a la acción de fuerzas consideradas antisistémicas y a la existencia de planes provenientes de fuera del país que serían canalizados por agentes internos.

### *El conflicto como la búsqueda de diálogo*

Durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), los conflictos sociales aumentaron en cantidad e intensidad. Si bien esta tendencia disminuyó en los primeros meses de gestión de Alan García, los conflictos volvieron al punto en que los dejó la administración anterior pasado el segundo semestre de este gobierno. A partir del primer trimestre de 2008, los conflictos activos sobrepasaron en número a los conflictos latentes,<sup>7</sup> como si de pronto los niveles de conflictividad en la población se hubieran exacerbado al punto de anular la capacidad de resolución de conflictos, a juzgar por la caída en el número de casos resueltos.

Las cifras de este incremento en la conflictividad podrían generar la sensación de que el país camina hacia una crisis política, hacia un escenario de polarización. ¿Es esto así? Sin desconocer las condiciones que generan los conflictos sociales, creemos que no. Lo que sí es claro es que los conflictos del periodo evidencian una conducta muy extendida entre poblaciones y organizaciones

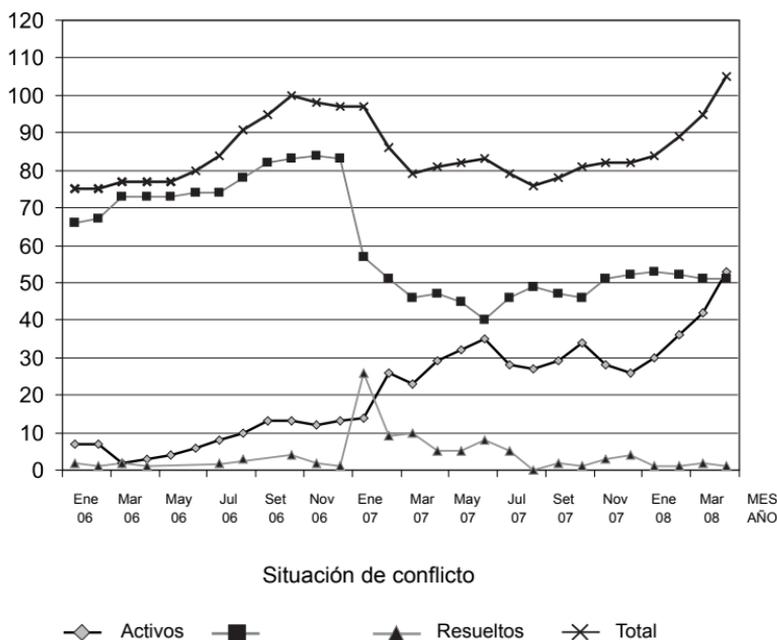
---

<sup>7</sup> La Defensoría del Pueblo define el estado de los conflictos distinguiendo entre conflictos activos, latentes y resueltos. Según esta clasificación, al final del periodo de gobierno de Alejandro Toledo (julio de 2006) estaban en curso 84 conflictos, de los cuales 8 se encontraban activos (10%), 74 permanecían en estado latente (88%) y dos se habían resuelto (2%).

gremiales y populares: generar un escenario de conflicto como mecanismo para dar lugar a una negociación.

Cuando esta práctica alcanza grados muy altos de confrontación, la Defensoría del Pueblo la considera como expresión de una «cultura política confrontacional», que en ciertos casos ha derivado en hechos de violencia y algunos con saldo trágico como el asesinato colectivo del alcalde de Ilave, en Puno. Ciertamente, aunque no en el mismo nivel, existen procesos con una fuerte carga de intransigencia de las partes en conflicto, razón por la que la Defensoría los atribuye a una «tradición no dialogante». En todos los casos, la confrontación y los eventuales estallidos de violencia antecedieron a la instalación de mesas de diálogo. Los mecanismos

### *Estado de los conflictos según la Defensoría del Pueblo*



Fuente: Unidad de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo. Reportes mensuales de conflictos sociales.

institucionales para la negociación — señala la Defensoría del Pueblo — no se utilizaron.<sup>8</sup>

Como se ha manifestado en los diversos escenarios de conflicto, esta cultura política confrontacional no cerraba la posibilidad de encontrar salidas negociadas. La intermediación de diversos actores e instituciones (como la Defensoría y la iglesia católica, entre otros) posibilitaron que los conflictos se canalizaran hacia instancias de negociación. La experiencia de estos dos últimos años permite identificar que existe una secuencia de conflicto-diálogo-negociación. Este patrón permite afirmar que, si bien el número de conflictos es alto, la población y sus líderes buscan como primer resultado, en la mayoría de ellos, una mediación para establecer mejores bases para la negociación. En lo concerniente a conflictos en torno a proyectos mineros, esta lógica ha sido predominante en la mayoría de los casos. A excepción del conflicto del Proyecto Río Blanco en Piura, que veremos más adelante, el rasgo común de los conflictos analizados es la negociación y la creación de instancias multisectoriales orientadas a ello.

Son pocos y muy focalizados los casos en que predomina la lógica conflicto-diálogo-conflicto. Sin embargo, la secuencia es común y se reitera en los conflictos alrededor de los gobiernos locales. En lo que respecta a los conflictos sociales promovidos por los movimientos regionales y las centrales gremiales o sindicales, el conflicto suele presentarse como un mecanismo de acumulación de fuerzas, sostenido por una plataforma que da sustento a las demandas en juego.

En general, los conflictos sociales, aun vistos en conjunto, no han actuado como detonantes de crisis políticas. Su fragmentación y su desarticulación respecto de otros conflictos, incluso de los que acontecían en la misma zona, son la evidencia de que estamos frente a conflictos que tienen mucho de particular y muy

---

<sup>8</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Ante todo el diálogo...*, p. 16.

poco de acciones concertadas con estrategias y objetivos. Pueden definirse como conflictos sin ideología pero que, en cierto modo, corresponden a sectores y grupos sociales con intereses muy fragmentados.

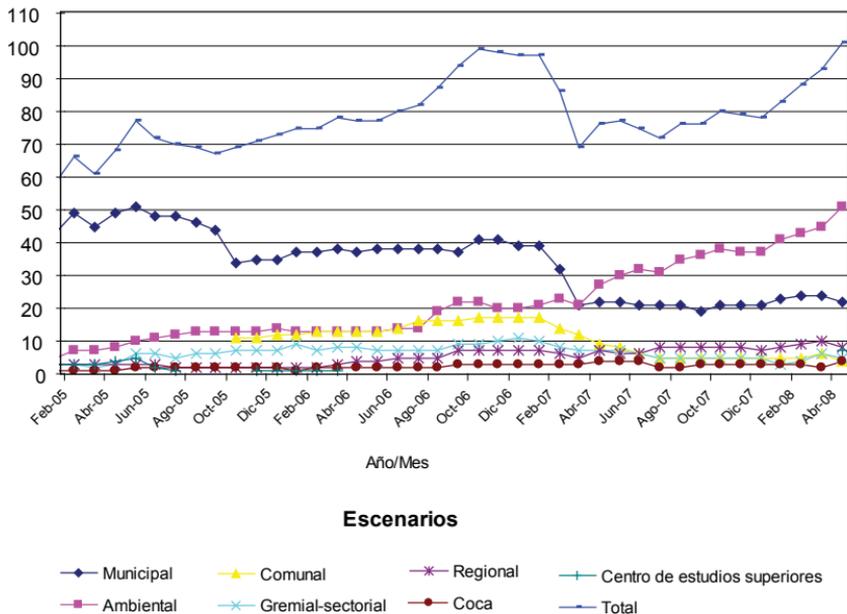
### *¿Por qué predomina el conflicto sobre el diálogo?*

Una razón es que los espacios constituidos para la negociación no se utilizan, pues una de las partes, por lo general la población de una determinada comunidad o sus organizaciones, considera que el conflicto es la mejor vía, la más efectiva, para lograr mejores condiciones para negociar su posición. En el caso de los conflictos en gobiernos locales, los mecanismos de participación ciudadana para fiscalizar la gestión municipal no son aceptados ni usados por los grupos confrontados por el control del gobierno local. Como veremos en el punto siguiente, lo que predomina es la confrontación abierta por fuera de los mecanismos institucionales de diálogo y debate, pues se espera, con ella, conseguir involucrar a las autoridades regionales y nacionales en la negociación de una situación problemática que se manifiesta localmente.

### **Los escenarios**

Al inicio de la gestión de Alan García se sabía de la existencia de más de 800 actas de negociación, algunas de las cuales no habían sido registradas en los ministerios involucrados o, la mayoría, habían superado largamente la fecha prevista para el cumplimiento de compromisos. De esta manera, la expectativa generada por la entrada de un nuevo gobierno alentó a las poblaciones y sus organizaciones a renovar sus demandas y exigir la solución inmediata de compromisos incumplidos, así como también abrió las puertas a nuevas demandas. El mayor número de conflictos se presentó

## *Escenarios de los conflictos registrados por la Defensoría del Pueblo* *Periodo 2003-abril del 2008*



Fuente: Unidad de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo. Reportes mensuales de conflictos sociales.

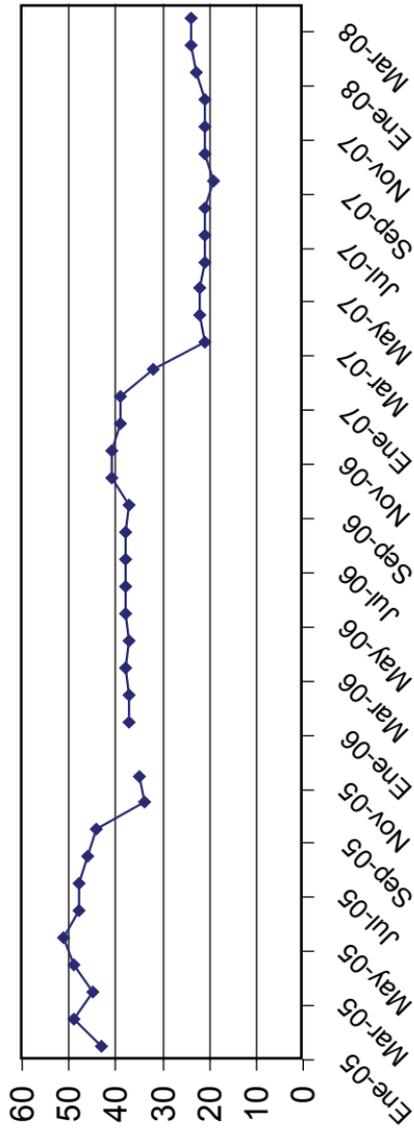
en relación con el control de los gobiernos locales y los impactos socioambientales de proyectos mineros y petroleros.

El análisis de los conflictos según los escenarios donde se desarrollaron muestra las siguientes características:

### *Los conflictos de gobernabilidad local*

Los conflictos de gobernabilidad local fueron los más numerosos durante todo el 2006 y los tres primeros meses del 2007. Sin embargo, los conflictos socioambientales los superaron a partir de

*Conflictos de gobernabilidad local  
Periodo enero del 2005-marzo del 2008*



	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar															
Municipios	43	49	45	49	51	48	48	46	44	34	35	37	38	37	38	37	38	38	38	38	37	41	41	39	39	32	21	22	22	22	22	21	21	19	21	21	19	21	21	23	24	24

Fuente: Unidad de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo. Reportes mensuales de conflictos sociales.

marzo de ese año, cuando pasaron del 21% que tenían a inicios de 2007 al 49% que adquirieron durante los tres primeros meses de 2008.<sup>9</sup> Es importante resaltar que, en proporción al número total de alcaldías provinciales y distritales existentes (1.637 distritos y 195 provincias), el número de conflictos sociales de gobernabilidad local fue reducido como muestra el gráfico siguiente. Mas no por ser pocos, los conflictos de este tipo dejaron de preocupar. La abierta confrontación entre los actores en disputa por el control de los municipios generó la percepción de una crisis de gobernabilidad en el ámbito distrital;<sup>10</sup> más aún, la intensidad de los conflictos tornó difícil la posibilidad de encontrar salidas negociadas.

Dado que los conflictos básicamente son una disputa de poder entre grupos por el control de la administración municipal, la manera en que se han desarrollado en los tres últimos años nos muestra un hecho singular: la disputa en el entorno local no se resuelve en los procesos electorales y, por el contrario, el máximo de tensión se produce luego de los resultados de estos y se prolonga en el tiempo.

A pesar de que los grupos enfrentados pueden recurrir a mecanismos legales como las revocatorias, la mayoría de ellos no logra su objetivo y, por ello, recurre a otros mecanismos para conseguir la vacancia: la vía legal (procesos judiciales, investigaciones de Contraloría o acuerdos de Concejo) o la confrontación abierta y, las más de las veces, violenta para expulsar a la autoridad cuestionada.

---

<sup>9</sup> La reducción en la cifra de los conflictos de gobernabilidad local se debe, en parte, a razones metodológicas y se relaciona con el registro de la información: entre inicios y mediados del 2006, la Defensoría del Pueblo incluía, como parte de estos conflictos, a aquellos que se presentaban con las comunidades campesinas y nativas. Cuando se construyó la variable de conflictos comunales, el número de conflictos de gobernabilidad local disminuyó.

<sup>10</sup> La confrontación más violenta aconteció el 6 de septiembre de 2006 en la ciudad de Chiclayo, cuando una movilización que promovió el opositor del alcalde provincial concluyó en el incendio del local municipal.

Los conflictos de gobernabilidad local se manifiestan con violencia inusitada, sin posibilidades de negociación o mediación por parte de los organismos públicos, y afectan seriamente no solo al gobierno municipal sino, por extensión, la credibilidad de las autoridades políticas y las instituciones públicas comprometidas en el conflicto municipal.

### Los conflictos postelectorales

En las elecciones municipales del 2006 se produjeron acciones de violencia en 120 distritos del país y todas ellas cuestionaron los resultados electorales. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE), como órgano encargado de atender estos reclamos, resolvió las controversias anulando los resultados y convocando un nuevo proceso electoral en 22 distritos.

En los municipios donde no hubo posibilidad de conciliación, el conflicto persistió con niveles de violencia focalizada y circunscrita al ámbito de la capital del distrito. Los casos más extremos se presentaron en cinco municipalidades, que sobrepasaron los 500 días con el local «tomado» y sin visos de solución, y cuyos alcaldes tuvieron que despachar fuera del distrito por razones de seguridad. Hasta diciembre del 2007, el JNE reportaba la persistencia de 11 conflictos derivados de los resultados electorales.

¿Por qué esta clase de conflictos son difíciles de conciliar? Hay al menos dos razones visibles: por un lado la existencia del denominado «voto golondrino» y, por el otro, el talante poco democrático de los grupos opositores que no aceptan resultados electorales, más aún si estos son por estrecho margen.

En relación con la primera, el JNE reconoce que uno de los problemas no resueltos es la presencia del denominado «voto golondrino»<sup>11</sup> que determina el triunfo de un candidato. La imposibilidad de sancionar esta práctica da lugar a que los conflictos se reproduzcan permanentemente. Los grupos que promueven la anulación del proceso electoral no aceptan fácilmente la permanencia del candidato ganador en el local municipal y, a veces, en la propia localidad. En los casos en los que la Defensoría del Pueblo u otras instituciones han pretendido conciliar o interceder, los resultados han sido negativos.

Los protagonistas de estos enfrentamientos buscan, en realidad, imponer una situación de hecho. Los opositores no negocian el poder local, sino que, más bien, buscan la revocatoria o la vacancia de la autoridad; y el JNE, por norma, no negocia resultados. La salida que ofrece el sistema electoral es la revocatoria de autoridades, pero los requisitos establecidos (un porcentaje de firmas validadas) pocas veces se cumplen y por experiencia se sabe que los procesos de revocatoria no son exitosos.<sup>12</sup> Esto, como es comprensible, deja latente el conflicto entre los diferentes grupos, conflicto que se torna activo ante cualquier decisión de las autoridades municipales cuestionadas.

En relación con la segunda, se ha mencionado la existencia una baja cultura democrática, pero esta es solo la evidencia de la crisis de representación que posibilita el fortalecimiento de lógicas

---

<sup>11</sup> Se entiende por voto golondrino a aquel que proviene de la inscripción o cambio domiciliario ficticio en determinada jurisdicción electoral para aumentar los votos a favor de una determinada lista. El voto golondrino es relevante en los centros poblados con poco número de electores y se denuncia cuando el resultado resulta apretado.

<sup>12</sup> Según el Observatorio para la Gobernabilidad del JNE, 26 de los 58 distritos con solicitudes de revocatorias las han hecho anteriormente: un distrito (1,72%) aparece con tres revocatorias anteriores; tres distritos (5,17%), con dos; y 22 distritos (37,93%), con una. Además, de las 84 iniciativas de revocatoria que están por ser convocadas, 40 (47,62%) fueron promovidas por candidatos en elecciones anteriores y 14 (16,67%) tienen registro de haber pertenecido a organizaciones políticas. Datos disponibles en: <<http://www.jne.gob.pe/images/stories/archivos/ocii/rep9.pdf>>.

típicas de los cacicazgos políticos.<sup>13</sup> No es frecuente que las disputas por el poder local obedezcan a lógicas de partidos nacionales; más aún, en la mayoría de los casos registrados no están presentes discusiones sobre alternativas de gobierno o de gestión de gobierno municipal y predomina la acusación de fraude, malversación, abandono del cargo, «incapacidad mental», etc.

Para las autoridades electorales como para los analistas políticos hay suficiente evidencia de que la herramienta revocatoria se ha desnaturalizado,<sup>14</sup> convirtiéndose en un mecanismo de venganza política. Pero, ¿a qué se debe este hecho? A la debilidad política de los partidos y, sobre todo, a una falta de cultura democrática y de tolerancia, concluyen.<sup>15</sup>

### Los conflictos por la gestión del gobierno local

Son básicamente disputas de poder entre fracciones y grupos sociales que se enfrentan por el control del municipio. La razón o pretexto puede tener fundamentos valederos: indicios de malos manejos, actitudes prepotentes y nepotismo, entre otras. El conflicto surge cuando los opositores a la autoridad concluyen que la presión social es la única forma de producir la vacancia.

---

<sup>13</sup> Este es un rasgo muy importante que debe ser valorado. Muchas veces, los liderazgos que han protagonizado conflictos en el ámbito local buscaron, a través de su papel activo en el conflicto, legitimar su presencia en el espacio político regional. La Defensoría del Pueblo ha advertido este hecho cuando señala: «... los conflictos revelan tanto la insatisfacción de sectores de la población como la presencia de actores que ofrecen un discurso que permite canalizar el descontento ciudadano, algunas veces hacia una activa vigilancia social, otras hacia la confrontación con las autoridades, sin excluir el empleo de la violencia» (DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *VIII Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, citado en su *Ante todo el diálogo...*, p. 18).

<sup>14</sup> Los departamentos con más distritos deseosos de revocar a sus alcaldes son Ancash, con 18, y Lima, con 8. Les siguen Cajamarca, con 5; Ayacucho y San Martín, con 4; y Amazonas, Apurímac, Cuzco y Huánuco, con 3. El 16% de los promotores de la revocatoria han sido candidatos en los mismos distritos.

<sup>15</sup> Esta es la opinión, por ejemplo, de José Luis Echevarría, responsable del proyecto INFOGOB.

En su mayoría, los promotores del conflicto no están articulados a partidos nacionales o su accionar no corresponde a directivas nacionales, y eso hace que las disputas surgidas se den en el plano estrictamente local.

Son pocas las veces en que los conflictos locales se solucionan por intermediación de otras instituciones. Frecuentemente, el clima de tensión permanente va adquiriendo otros matices e incluyendo otras demandas hasta hacer que los conflictos de poder local deriven en otro tipo de conflictos. El caso del distrito de Arapa, por ejemplo, se inició por el señalamiento de corrupción en la gestión del alcalde y luego se convirtió en un conflicto socioambiental. El objetivo de los grupos enfrentados, sin embargo, es el mismo: la salida de la autoridad cuestionada.

### *Los conflictos minero-energéticos y socioambientales<sup>16</sup>*

Los conflictos socioambientales, es decir, los que se producen en el entorno de las explotaciones de los recursos mineros, de petróleo y de gas, han pasado a ser, según la Defensoría del Pueblo, los más numerosos y activos a partir de marzo del 2007.

Debe precisarse que un proyecto minero y energético puede generar un conflicto desde el momento en que obtiene los permisos de exploración en una zona de propiedad comunal o en la que existe disputa por las reservas de agua. Si un conflicto socioambiental se inicia en la fase de exploración de un proyecto extractivo, probablemente evolucione acumulando demandas y plataformas diferentes de las iniciales. En todo el lapso de un proyecto minero, las alteraciones del entorno físico y la incidencia en los procesos sociales al interior de la comunidad, distrito y provincia, serán

---

<sup>16</sup> Solo consideraremos conflictos socioambientales a los que se desarrollaron en torno a la actividad minera y de hidrocarburos. Los conflictos relacionados con la administración de recursos hídricos y proyectos de riego, que también entrarían en esta categoría, merecen un desarrollo que no podrá ser objeto de este ensayo.



fuente permanente de conflictos. Por eso, los conflictos iniciados a comienzos de 1990 vuelven a cobrar vigencia por demandas nuevas o por compromisos incumplidos.

De la lectura del registro estadístico y de las tendencias al incremento de los conflictos socioambientales se puede colegir que estamos frente a un clima de enfrentamiento abierto entre las poblaciones y las empresas extractivas. Sin embargo, el análisis detallado de cada uno de los conflictos que se han desarrollado durante los dos últimos años muestra, al menos, que no se trata de un movimiento articulado de oposición a la minería sino, más bien, de un complejo proceso de negociaciones de conflictos particulares entre las comunidades y pueblos, y los proyectos mineros y petroleros.

## **Tipos de conflicto socioambiental**

Como hemos mencionado, los conflictos socioambientales se presentan tanto en la fase de exploración como en la de explotación de los proyectos. No se conocen todavía conflictos en la fase de cierre de operaciones de explotaciones mineras. Según esta clasificación, el número de conflictos en los sectores minero y petrolero fueron de 58 y 11, respectivamente, en el periodo 2006-2007. En total, los conflictos identificados durante este periodo fueron 69 y se hallan en distinta situación (activa, latente y resuelto).<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Esta cifra corresponde a la suma de todos aquellos conflictos en las que ha intervenido el ejecutivo a través del Ministerio de Energía y Minas, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) y la Dirección Nacional de Salud Ambiental (DIGESA), así como la Presidencia del Consejo de Ministros.

***Conflictos minero-energéticos  
(2006-2007)***

Tipo de conflicto	Número
Conflictos en la fase de exploración	15
Conflictos en la fase de explotación	54
<b>Total de conflictos</b>	<b>69</b>

***Conflictos en la fase de exploración***

Son aquellos en los que la población o grupos de presión se oponen a las exploraciones de empresas mineras o petroleras, y buscan impedir que las empresas obtengan los permisos o licencias de exploración en sus territorios. En el periodo mencionado se presentaron conflictos en 13 proyectos mineros y en 2 proyectos petroleros. De ellos, 8 están en proceso de negociación para la obtención de la licencia social y 7 mantienen conflictos activos.<sup>18</sup> Los procesos de participación ciudadana para la aprobación de las licencias sociales de los proyectos mineros están normados (artículo 72.º, numeral 72.2, de la Ley General del Ambiente<sup>19</sup>) y, en la mayoría de los casos, las licencias fueron resultado de un proceso muy intenso de negociaciones. En otros casos, las empresas no llegaron a firmar acuerdos, ni obtuvieron licencia social, y eso se debió, entre otras razones, a las siguientes:

- Por lo general, las empresas no consideran la fase previa de inserción y consenso con las poblaciones como fundamental para la ejecución de sus proyectos. El caso más ejemplar es el de la empresa Monterrico Metals del proyecto Majaz, en

---

<sup>18</sup> Estos proyectos son los siguientes: Majaz en Piura, La Zanja y Miski Mayo en Cajamarca, Pucamarca en Tacna, Pampamali en Huancavelica, Empresa Hocol Lote 116 en Amazonas, Empresa Occidental Lote Petrolero 64 en Loreto.

<sup>19</sup> Ley 28611.

relaci3n con el cual se realiz3 una fuerte campaa mediática que pretendía involucrar a tres obispos cat3licos como parte de un supuesto complot «antiminero» que fue bautizado mediáticamente como «la telaraña roja». Evidentemente, resulta mäs difícil iniciar procesos de reconciliaci3n una vez que la confrontaci3n llega a este punto.

- La estrategia de confrontaci3n sin diálogo llevada adelante por grupos de inter3s que anteponen sus objeciones sobre el riesgo ambiental que podría generar el proyecto minero. Dado que la obtenci3n de la licencia social resulta de un acuerdo entre la comunidad local y la empresa, la presencia de actores no locales con capacidad de presi3n social hace que los procedimientos de diálogo se frustren.
- La escasez de los recursos hídricos y las disputas por las fuentes de agua. El conflicto se da en torno al tema del agua, o bien por la altamente probable contaminaci3n de las fuentes de agua o por la disposici3n existente para derivar este bien escaso al proyecto minero. Este es el caso de la oposici3n a los proyectos mineros Pucamarca y Pampamali. En ambos casos, las dudas respecto del impacto de los proyectos en los recursos hídricos dan sustento a un movimiento de oposici3n al proyecto.
- Las comunidades indígenas y la defensa de territorios. En el caso de los conflictos con las comunidades indígenas, la mayor parte de ellas se explica por la demanda de las comunidades frente a la superposici3n de lotes petroleros sobre territorios que reclaman suyos o defienden por su carácter de reserva comunal.

El temor sobre los impactos de la minería y de la exploraci3n petrolera en zonas rurales y de comunidades indígenas es real. Los pasivos ambientales que han dejado las minas y petroleras son evidentes y, lo que es peor, no se ejecuta una polítca sostenida por

parte del Estado para remediar dichos pasivos. El riesgo ambiental está siempre presente, pero tiende a ser minimizado por los promotores del proyecto o se pretende afrontarlo elevando las medidas de seguridad y control administrativo.<sup>20</sup> Estas acciones no siempre permiten la recuperación de la confianza de la población y de sus autoridades locales.

En los casos en los que los proyectos mineros consiguieron la aprobación social, lo destacable es que la población no puso como punto central de la negociación el impacto ambiental sino, más bien, las indemnizaciones por daño ambiental y el compromiso de inversiones y empleo en la localidad. Son muy pocos los casos en los que el tema ambiental se constituye en la piedra angular de la negociación. Este hecho ha dado fundamento para que la mayoría de los grandes proyectos mineros inicien sus actividades ofertando la constitución de un fondo social para beneficiar a la comunidad y, sobre todo, a las familias que están en el entorno de la mina.

Existen otras motivaciones presentes como la acción de los liderazgos regionales en juego y el control de territorio como ámbito de influencia de grupos de poder. Así mismo, hay agendas ambientales que traspasan el ámbito meramente local y sucede, en algunos casos, que los protagonistas del conflicto ya no son los actores locales sino grupos externos a la localidad que se constituyen en grupos de presión social con agendas y demandas específicas.

Los conflictos sociales en la fase de exploración pueden incrementarse con el auge exploratorio que se ha desatado en el país.<sup>21</sup> Si bien los mecanismos de control para prevenir las crisis

---

<sup>20</sup> Recientemente el Ministerio de Energía y Minas ha publicado, en su página web, la nueva propuesta de Reglamento de Participación Ciudadana con el fin de reforzar la obligación de las empresas mineras a consultar a la población. Así mismo, ha aprobado un reglamento de participación ciudadana en los proyectos de hidrocarburos.

<sup>21</sup> Según la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), existen 270 proyectos en curso.

ocasionados por un mal manejo de las actividades exploratorias ya se aprobaron,<sup>22</sup> nada garantiza que estas no se presenten.

Ciertamente, la mayoría de ellos han sido solucionados, y eso muestra que es posible que las comunidades campesinas y poblaciones acepten la inversión minera, siempre y cuando estas respeten escrupulosamente los procedimientos democráticos para obtener la licencia social y apliquen tecnología limpia en todas las fases. Lamentablemente, muchos de estos procedimientos y estándares difícilmente son compatibles con el desarrollo de operaciones mineras.

### *Conflictos en la fase de explotación*

Son conflictos que enfrentan a pobladores, comunidades campesinas y comunidades indígenas contra empresas mineras o mineras informales en operación. En la mayoría de los casos, los conflictos tienen en su base el incumplimiento de acuerdos, compromisos y actos; y, en muchos casos, se producen por la exigencia de una nueva negociación. En otros, la gravedad del daño ambiental motiva que la población se movilice contra la presencia de la minería.

Del total de conflictos ambientales presentados en los dos últimos años, 54 corresponden a enfrentamientos o cuestionamientos a operaciones mineras. De ellos, 6 han sido provocados por la actividad de la minería informal y 48 por las de la minería formal.<sup>23</sup>

La mayoría de las empresas logran acuerdos con las poblaciones demandantes, y estos se concretan en actos. En la medida

---

<sup>22</sup> Decreto supremo 020-2008-EM, Reglamento Ambiental para Actividades de Exploración Minera.

<sup>23</sup> Los conflictos con las empresas mineras formales son los más recurrentes. Las empresas que más conflictos han concentrado en los últimos años son Minera Yanacocha, Minera Southern y Doe Run. En el sector de hidrocarburos son dos las que enfrentan conflictos permanentemente: Pluspetrol (Río Corrientes) y TGP (Cuzco-Ayacucho).

que se trata de una negociación entre privados, estos acuerdos no necesariamente se registran en el Ministerio de Energía y Minas,<sup>24</sup> y, por ello, es difícil que las instituciones encargadas de la supervisión minera monitoreen su cumplimiento. Muchas veces solo se conoce de las actas cuando estalla el conflicto o cuando se anuncia una medida de fuerza.

Un hecho bastante significativo de los conflictos sociales en las zonas donde operan las grandes empresas mineras es la diversidad de las plataformas que presentan sus poblaciones y organizaciones sociales. No todas, por cierto, expresan oposición a la presencia de la empresa, pero sí nuevas demandas entre las que destaca el empleo de mano de obra local y la construcción de infraestructura de servicios básicos. En cierto sentido, el largo proceso de conflicto-diálogo-conflicto va adquiriendo nuevas características y da lugar al surgimiento de nuevos actores. Al respecto, existen dos casos muy representativos de la transición de demandas.

Si bien el conflicto en Combayo<sup>25</sup> se inició con la exigencia de la contratación de una empresa de trabajadores, devino luego en la realización de un estudio para determinar el balance hídrico de la cuenca del Mashcon. Del mismo modo, el producido en el río Corrientes, que se inició como una protesta por la contaminación del río por las aguas saladas vertidas por la empresa, se convirtió

---

<sup>24</sup> En la Dirección General de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas se encuentran registradas 38 actas correspondientes a igual número de empresas mineras. Independientemente de la fiscalización que demandan las comunidades a las operaciones mineras, se ha avanzado en la fiscalización ambiental con la imposición de penalidades por parte del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), que a abril del 2008 había sancionado a 23 empresas mineras y a 158 empresas de servicios de hidrocarburos (con la salvedad de que esta última cifra abarca desde empresas petroleras hasta distribuidores de gas y grifos, entre otros)

<sup>25</sup> A inicios de agosto del 2006 se reactivó un antiguo conflicto en el centro poblado Combayo (distrito de La Encañada, en Cajamarca). Pobladores y autoridades locales se enfrentaron con la empresa minera Yanacocha básicamente exigiendo empleo para los pobladores y la construcción de una carretera ofrecida por la empresa.

luego en una por el incremento de los jornales a los trabajadores de las comunidades nativas.

Los conflictos con la minería artesanal e informal<sup>26</sup> son, por lo general, conflictos entre pobladores de una misma comunidad. En algunos casos se puede detectar la presencia de empresas formales que alientan la explotación informal (por ejemplo, Algamarca en Cajamarca). Otro tipo de conflicto en este sector es el que se da entre mineros informales con empresas formales que reclaman la propiedad del denuncio. En ambos casos, los conflictos son bastante violentos y es imposible establecer bases para una negociación.

Solo en el caso del río Ramis (Puno-Ananea) se han realizado intervenciones conjuntas gobierno nacional-gobierno regional para trabajar en la solución por la contaminación. En el resto, los problemas no han sido abordados de manera integral. Cabe resaltar que los gobiernos regionales tienen competencia para intervenir en el control y fiscalización de la minería artesanal e informal, pero no cuentan con las capacidades técnicas ni los recursos para abordar tamaña responsabilidad.

## **La institucionalidad generada por los conflictos sociales**

Un periodo sostenido de escenarios de conflictividad social como el que ha vivido el país tiene necesariamente que generar impactos en la sociedad y el Estado. La búsqueda por encontrar caminos y salidas positivas a la diversidad de los conflictos ha obligado a cambios tanto en la estructura de las instituciones estatales como en las normas que regulan su funcionamiento. En otras palabras, ha abierto la pregunta de cómo establecer mecanismos orientados a reducir la conflictividad social y legitimar a los actores involucrados dentro de espacios institucionalizados.

---

<sup>26</sup> Ayacucho-Lucanas (proyecto Santa Ana), Ayacucho-Páucar del Sara Sara (cerro Luicho), Cajamarca-Cajabamba (cerro Algamarca), La Libertad-Huamachuco (cerro El Toro); Piura-Tambogrande (Las Lomas), y Puno-Ananea (cuenca del río Ramis).

La creación de nuevas instituciones y la imposición de nuevas normas que regulen las relaciones entre actores es un punto sobre el que existe consenso. Desde el lado de las autoridades del gobierno se crearon espacios de diálogo y se adecuó la estructura del ejecutivo para incluir dentro del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) la Unidad de Prevención y Resolución de Conflictos, con la que se buscaba diseñar y ejecutar estrategias para reducir la conflictividad social. Ministerios como los de Energía y Minas, Agricultura, Transportes y Comunicaciones y Salud, así como otras instituciones públicas, adecuaron su estructura para constituir equipos y áreas destinadas a la atención de los conflictos, dando más importancia a la parte de prevención. Así mismo, se dictaron leyes y reglamentos que posibilitaban la participación ciudadana, la consulta y la aprobación social de proyectos de inversión o de ejecución presupuestal (en los casos de los gobiernos locales). En otras palabras, la persistencia de los conflictos y la radicalidad con la que se expresaban influyeron para que se produzcan cambios en la forma en que se han concebido desde el Estado, así como en los métodos de resolución.

Para la actividad minera, las principales normas que trataron de regular los puntos críticos generadores de conflictos se dieron desde 1992, con la aprobación de normas sobre medioambiente. A partir de esa fecha, tanto los conflictos sociales como la política de promoción de las inversiones mineras y forestales determinaron la aprobación de nuevas normas y nuevas instancias a partir de las cuales se trató de construir un marco institucional para el tratamiento de los conflictos y la negociación con sus actores principales. Las consecuencias derivadas de este proceso de conflictos sociales en términos generales son las siguientes:

- (i) *La nueva institucionalidad para la resolución de los conflictos sociambientales.*

La demanda reiterada de contar con una nueva institucionalidad que garantice la resolución de los conflictos sociales a

favor de los derechos de las comunidades campesinas, nativas y poblaciones en general frente a la amenaza (probable o real) del riesgo ambiental generado por las actividades extractivas y forestales ha sido fuente de muchos debates políticos y técnicos. A pesar de estos, se partía de un interés común: la necesidad de una nueva institución y un nuevo marco institucional. Entre las demandas levantadas por las asociaciones defensoras del medioambiente estuvo el incrementar los mecanismos de control y fiscalización, y regular la sanción a las empresas con malas prácticas medioambientales.

La pérdida de credibilidad de las instituciones involucradas en el control medioambiental hizo que se reclamara con insistencia la «creación de una verdadera autoridad ambiental con capacidad de decisión». Posteriormente, la propuesta consideró la necesidad de constituir un nuevo Ministerio del Medio Ambiente. Si bien había consenso entre las organizaciones ambientalistas para la creación de esta nueva cartera, había desacuerdo en relación con los contenidos y funciones de las propuestas presentadas por la Comisión Especial encargada de diseñar las funciones de dicho ministerio. Este problema se mantiene a pesar de que ya se promulgó el decreto legislativo 1013 del 16 de mayo. Aun cuando se crea una instancia especial para la resolución de los conflictos de competencia en materia ambiental y la resolución de las controversias ambientales mediante la conciliación (se trata el Tribunal de Solución de Controversias Ambientales), las dudas y las críticas permiten ver que la discrepancia en torno a la creación de una nueva institucionalidad para la resolución de los conflictos ambientales no será breve.

Respecto de la exigencia de las poblaciones en conflicto con empresas mineras y petroleras, el hecho que resulta

interesante reconocer es la entrega de capacidades de fiscalización y de sanción al OSINERGMIN, que ha venido ejerciendo, como ya se ha dicho antes, una labor de fiscalización e imponiendo penalidades con cierto rigor. Así mismo, se han incrementado los mecanismos de control administrativo y la exigencia de los controles ambientales. Por ejemplo, se acaba de aprobar un nuevo decreto supremo que establece los límites máximos permisibles de efluentes líquidos para el subsector hidrocarburos (DS-237-2008-PCM) y que, este hecho puede ser tomado como señal, ha sido rechazado por la Sociedad Nacional de Minería y Petróleo. La DIGESA también ha venido cumpliendo un rol de fiscalización muy importante, sobre todo en el tema de la contaminación ambiental.

No siempre estos cambios son bien recibidos por los organismos y redes ambientalistas. A veces, la propia población afectada no cree en dichas instancias y, por ello, se lanzan a acciones de control y fiscalización directas mediante la confrontación o el conflicto abierto con la empresa. Lo que muestra que el conflicto en torno a la nueva institucionalidad y el marco institucional en materia socioambiental continuará. Hoy ya no es posible pensar en la mediación de un conflicto solo entre los actores directos, sino que debe incluirse, en ella, la presencia de terceros con una gran capacidad de presión. Quizás este sea el producto más importante del largo y complejo proceso de los conflictos sociales en el periodo estudiado.

- (ii) *El control burocrático: el riesgo ambiental y la parálisis política*  
Los conflictos socioambientales, como hemos visto, son sobre todo conflictos entre privados que se sustentan en acuerdos o compromisos y se basan en el cumplimiento de normas que regulan la inversión minera. No obstante esta característica común, son conflictos que tienen como marco

una diversidad muy amplia de espacios institucionales para el diálogo y una normatividad muy profusa. Al parecer, las normas existentes son insuficientes y se reclama mayor control y fiscalización, así como una mayor participación y, sobre todo, capacidad de decisión para aceptar o no los proyectos de inversión minera o de hidrocarburos.

Los ejemplos más ilustrativos de este reclamo son los relacionados con los mecanismos establecidos para la aprobación de los estudios de impacto ambiental (EIA). Los críticos al proceso de aprobación de los EIA resaltan el hecho de que las normas establecidas no están abiertas a modificaciones o sugerencias que surjan de las charlas informativas. En este sentido, señalan que la población tiene un rol pasivo y cuestionan que los EIA no incluyan la conflictividad local existente antes de la inversión minera, ni del impacto que esta tiene en la población.

Uno de los problemas más frecuentes en la negociación de los conflictos mineros se relaciona con la diferencia de los tiempos que supone la inversión minera, por un lado, y la toma de conciencia de la comunidad local para entender y aceptar la presencia de una empresa de estas características en su territorio, por el otro. La inversión minera es de corto plazo: el periodo de exploración tiene que agotarse en un periodo máximo de cinco años y la fase de explotación va de inmediato y puede tener un periodo de vida de 10 a 20 años. Los casos en que el conflicto social se ha dado alrededor de la aprobación de los proyectos han implicado largos periodos de parálisis política.

La llegada de la minería de gran envergadura es, sin lugar a dudas, un cambio de vida radical, sobre todo para las comunidades del entorno de la minera, más aún si ello significa el desplazamiento de poblaciones de sus lugares de origen, de sus cementerios, iglesias o cerros tutelares.

En muchos casos, no se han considerado los impactos que genera la adquisición de tierras comunales y los reasentamientos de las poblaciones desplazadas.

(iii) *Nuevos actores: redes y plataformas como protagonistas del conflicto ambiental*

La constitución de fuertes grupos de presión con capacidad de generar campañas de opinión e influir procesos internos sobre la decisión de aceptar o rechazar las inversiones mineras ha mostrado una alta eficiencia en la generación de opinión, y eso hace de las redes y plataformas actores protagónicos de los conflictos socioambientales.

Indudablemente, hay plataformas y programas en la mesa de negociación que no necesariamente se relacionan con el problema en concreto en negociación. Un caso muy ilustrativo es el caso del conflicto en el río Corrientes: mientras las comunidades nativas demandaban la solución de los problemas relacionados con la contaminación del río y la inversión en salud y alimentación, las redes que apoyaban esta lucha proponían como mecanismo de solución de los reclamos la defensa del territorio achuar y la integración territorial entre los achuar ecuatorianos y peruanos.

## **Reflexiones finales**

A lo largo de la experiencia en estos dos últimos años puede notarse que uno de los principales generadores de conflictos sociales son las políticas de Estado. En cierta medida, es función del Estado elaborar y ejecutar políticas orientadas a establecer nuevas reglas de juego. Dentro de un sistema democrático, el Congreso y el ejecutivo tienen las atribuciones para establecer cambios en todas las materias y sectores dentro del marco constitucional establecido. No obstante la legitimidad de su acción, los cambios que introducen no necesariamente tendrán el consenso de la po-

blación, sobre todo de los sectores directamente afectados con las medidas aprobadas.

En los dos últimos años, las políticas y las leyes que más conflictos produjeron fueron las relacionadas con las normas tributarias (como la anulación de las exoneraciones tributarias en la selva) y las normas relacionadas con la promoción de la inversión privada, particularmente la minera y petrolera.

Sobre lo primero, los conflictos sociales que estallaron en Pucallpa, Yurimaguas e Iquitos obligaron al ejecutivo a un extenso proceso de diálogo entre los diferentes actores y los sectores del gobierno que discutieron una plataforma y la fueron abordando por partes. Sin embargo, lo central, la derogatoria de la norma que anulaba las exoneraciones, no procedió. Sobre lo segundo, las normas que se han aprobado para facilitar la compra de tierras de comunidades campesinas andinas y comunidades indígenas para viabilizar la ejecución de proyectos mineros, petroleros y forestales, generará un largo y complejo proceso de conflictos sociales.

En ambos casos no se puede aplicar ni mecanismos ni métodos de negociación de conflictos sin antes considerar el punto de partida: la necesidad de alcanzar la aprobación y consenso de los principales afectados por la medida. A fin de cuentas, si se eliminan las exoneraciones sin un proceso de negociación que derive en el establecimiento de un mecanismo de compensación, es lógico entonces que el conflicto estalle como ocurrió en Pucallpa.

Del mismo modo, si las comunidades campesinas e indígenas se verán afectadas de pronto por el cambio de las reglas de juego para decidir el futuro de sus tierras, lo ideal hubiera sido que una ley de esa naturaleza se apruebe recién tras una intensa discusión con las comunidades (que no se ha dado). Parte de esa discusión debiera haber girado en torno al establecimiento de compensaciones proporcionales a la pérdida de sus territorios. El Congreso no debió renunciar, en este caso, a su función de legislar.

En todo caso, el nuevo periodo de conflictos sociales que se abre con estas medidas requerirá de un reforzamiento de los mecanismos de diálogo, consenso y respeto de derechos de los ciudadanos por encima de las políticas de control del orden y de la acusación fácil de *antisistema* con la que simplemente se suele cerrar la democracia y, sobre todo, soslayar la necesidad de reconocer y analizar las condiciones y fuerzas reales que se mueven en una situación de conflictividad social.

Sin dejar de señalar que la cultura política confrontacional, las políticas de control y las visiones extremistas de la seguridad interna son elementos que efectivamente concurren en un escenario de conflicto social, gran parte del problema es que no existe un espacio público consistente (en el sentido de instancias como partidos políticos o cualquier tipo democrático de organización para la representación de intereses) en el que se pueda producir una discusión que modele cómo la inversión privada puede y debe estar sujeta a regulaciones estatales, o en el que las sociedades locales procesen y negocien la aplicación de determinadas políticas. Esta es en parte la razón por la que tanto el Estado como las poblaciones y sus organizaciones, así como las empresas privadas, se enfrentan caso por caso, aun cuando los escenarios de conflictividad presenten recurrencias que generalmente se relacionan con regulaciones que podrían estar resueltas de antemano.

# **El gobierno aprista y las ONG: un nuevo ciclo de disputa por los derechos**

---

*Mariana Llona*

---

Uno de los puntos de agenda del actual gobierno, implementado desde que inició su gestión a mediados del 2006, ha sido el rol de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y el uso de los recursos que provienen de la Cooperación Técnica Internacional. Los últimos meses han seguido marcados por relaciones tensas y conflictivas entre el gobierno y las ONG, y han tenido como hito la ley que modificó la creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)<sup>1</sup> y cuyos elementos más autoritarios fueron finalmente desechados por el Tribunal Constitucional pero que, sin embargo, constituyen un avance en la dirección de poner restricciones a la sociedad civil peruana, en contra de su autonomía. La más reciente escalada de ataques contra las ONG ha tenido como foco de atención a APRODEH, una de las principales organizaciones defensoras de los derechos humanos en el Perú. La Ley APCI ha permitido al gobierno usar este organismo público para perseguir a una organización de la sociedad civil por emitir una opinión.

Las relaciones entre las ONG y el gobierno han sido tradicionalmente tensas en el Perú. Eduardo Toche<sup>2</sup> ha hecho un recuento

---

<sup>1</sup> La ley 27692 creó la APCI el 12 de abril del 2002.

<sup>2</sup> TOCHE, Eduardo. *ONG: enemigos imaginados*. Lima: **desco**, 2003.

de esta larga historia de presiones contra estas organizaciones de la sociedad civil por parte del poder político. La vigilancia y postura crítica de estas organizaciones frente a las políticas y prácticas de los sucesivos gobiernos en torno a temas tan diversos como los derechos humanos, el medio ambiente, la lucha contra la pobreza o los derechos de las mujeres, han estado en la base de estas tensiones desde los años de 1960. Estas tensiones se agravaron bajo el marco de la intensa violencia y el autoritarismo político que nos tocó experimentar en las últimas décadas.

La transición democrática (entre los años 2001 y 2002) fue, por eso, una suerte de tregua respecto a la cooperación internacional y el trabajo de las ONG. En ese entonces, la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (SECTI), dependiente de la oficina del Primer Ministro, fue reemplazada por la APCI, integrada al sector de Relaciones Exteriores. La creación de la Agencia resumía un enfoque proactivo hacia la cooperación internacional y de articulación y colaboración con la sociedad civil.

Sin embargo, rápidamente se distorsionaron los objetivos iniciales que dieron origen a la APCI y que se basaban, entre otras cosas, en la necesidad de concertar la cooperación pública y privada. Una nueva ofensiva desde el partido en el gobierno, Perú Posible, a la que se sumaron algunos medios de comunicación que expresaban los intereses de las grandes empresas, exigieron que las ONG peruanas distrajeran recursos y tiempo para responder a las acusaciones que se plantearon como supuestos argumentos contra ellas.

La apuesta por la continuidad del modelo neoliberal por parte del toledismo requería un Estado que restringiera el trabajo de defensa de derechos de la sociedad civil y, en general, la movilización de grupos organizados de la sociedad que se manifestaban contra las expresiones más inequitativas y autoritarias del modelo. Concluido el gobierno de Toledo, conocidos los resultados electorales y sin haber asumido aún su cargo el entonces presidente electo

Alan García, se suscitaron las primeras acciones que anunciaban el inicio de un nuevo ciclo de tensiones del recién elegido con las ONG.

Era bastante claro que al oficialismo, en su alianza con el gran capital y un sector de las fuerzas armadas, les resultaba sumamente incómodo que se siga insistiendo en la necesidad de profundizar la lucha contra la corrupción; la judicialización de los casos de violaciones de derechos humanos registrados por la Comisión de la Verdad el 2003; la extradición y juicio del ex presidente Alberto Fujimori; y la profundización de la descentralización para avanzar en la reforma del Estado, como medios indispensables para hacer sostenible la democracia en nuestro país. Así mismo, hacia el 2006, el incremento de los conflictos socioambientales a lo largo del gobierno de Toledo, liderado por comunidades campesinas y nativas en alianza con ONG que exigían a las empresas que respeten sus derechos y al Estado más regulación, ya se había convertido en un tema de agenda pública álgido, que incomodaba, en gran medida, a la nueva alianza en el poder.

Por ello, durante el segundo semestre del 2006, con el APRA en el poder, pudimos presenciar una intensa y costosa campaña mediática, como preámbulo para introducir en la agenda congresal lo que posteriormente se convertiría en la ley 28925, que modificaba la Ley APCI, señalando que las acciones de estas entidades privadas debían someterse a las prioridades del gobierno e incrementando el rol fiscalizador del Estado sobre los recursos privados que provienen de las agencias de cooperación y son ejecutados por las ONG. Esta ley atentaba contra las libertades de asociación y contratación prevista en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos. Pero, ¿qué argumentos sustentaban la necesidad de modificar una ley que no tenía ni un lustro de vigencia y que no se cumplía a cabalidad? Eso no fue explicado, en ningún momento, por los congresistas fujimoristas y apristas, propulsores de la ley. Queremos mostrar

aquí que estas acciones del gobierno buscan obstaculizar y limitar las acciones de un sector de la sociedad civil organizada, aquel que actúa contra una forma de ejercer el poder económico y político violatoria de derechos.

Dado que la agenda de derechos de la sociedad civil es apoyada activamente por la cooperación al desarrollo en particular, aunque no exclusivamente, el gobierno ha buscado el modo de limitar esta cooperación y la actuación de las ONG, y ha reperfilado la política oficial de cooperación dirigiéndola hacia la fiscalización y el control sobre estas organizaciones. Los artículos más abiertamente ilegales de la Ley APCI fueron finalmente derogados por el Tribunal Constitucional. Pero la nueva ley es una victoria parcial para el gobierno y un llamado de alerta a los actores nacionales e internacionales interesados en promover una agenda de derechos en el Perú en los próximos años.

El presente artículo busca situar todo este debate en el marco de lo avanzado en torno a la política de cooperación técnica internacional por parte del gobierno, principalmente a través de la lectura de los principales instrumentos de gestión existentes y de su alcance real para brindar un escenario de confianza para la ayuda al desarrollo en el país.

## **La cooperación internacional en el Perú**

La cooperación internacional para el desarrollo se divide tradicionalmente en cooperación oficial o gubernamental, y cooperación privada o no gubernamental. La primera es la que canalizan instituciones multilaterales o gobiernos del Norte al gobierno del Perú. La segunda es la que canalizan organizaciones de la sociedad civil del Norte a sus contrapartes peruanas. Al interior de estos dos grandes grupos existen diferentes tipos.

### *Tipos de cooperación para el desarrollo<sup>3</sup>*

Tipo	Definición
Cooperación <b>multilateral</b>	Cooperación de agencias, instituciones, organizaciones u organismos multilaterales autónomos como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y Naciones Unidas hacia organismos oficiales o de la sociedad civil del Sur.
Cooperación <b>bilateral</b>	Cooperación directa del país donante al país receptor a través de los organismos gubernamentales de ambos países.
Cooperación <b>privada</b>	Cooperación de organizaciones de la sociedad civil, mayoritariamente ONG del Norte hacia organizaciones del Sur de diversos tipos: sindicatos, comunidades, ONG, etc.
Cooperación <b>descentralizada</b>	Cooperación entre administraciones regionales y estatales públicas del Norte hacia entidades similares del Sur (cooperación entre regiones o ciudades o gobiernos locales).
Cooperación <b>horizontal</b> o cooperación técnica entre países en desarrollo	Cooperación técnica entre países en desarrollo que consiste en la movilización e intercambio de recursos humanos, técnicos, financieros y materiales.
Asistencia <b>humanitaria</b>	Acciones de cooperación de ayuda alimentaria, socorro, protección de derechos humanos, acompañamiento a las víctimas, presión política y denuncia, desastres naturales, epidemias, conflictos armados, etc.

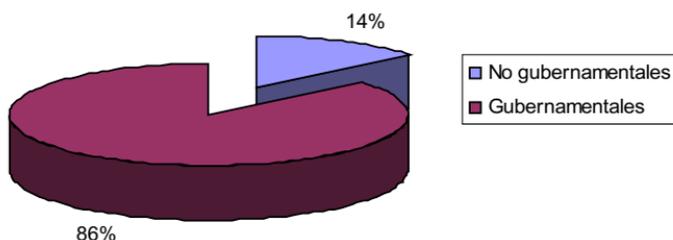
Fuente: <www.apci.gob.pe>.

En el Perú, tradicionalmente el volumen de la cooperación gubernamental ha sido mucho más significativa que la no gubernamental. Por ejemplo, los datos oficiales más recientes (APCI 2006)

<sup>3</sup> APCI reconoce también la cooperación entre empresas como un tipo específico de cooperación internacional.

muestran que, mientras la primera contribuyó con 500 millones de dólares, la segunda lo hizo con 84 millones.

### *Flujo de la cooperación internacional no reembolsable*



Fuente: APCI. *Situación y tendencias de la cooperación internacional en el Perú (2005)*

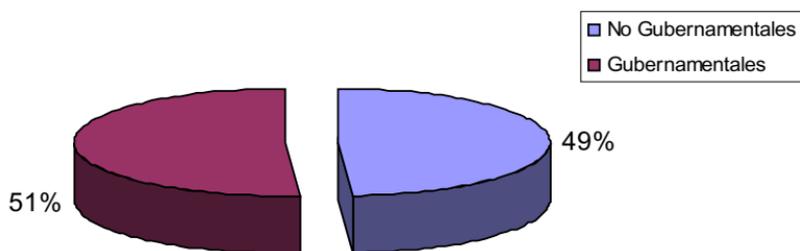
Los datos por concepto de cooperación privada podrían estar subrepresentados en tanto reflejan solo la información que maneja APCI a través de los informes anuales de las agencias registradas. No nos habla, pues, necesariamente del total de la cooperación internacional que llega al Perú. En un estudio realizado por Federico Negrón para la Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional (COECCI),<sup>4</sup> el volumen de recursos canalizados asciende a 158,8 millones de dólares, una cifra bastante mayor a los 84 millones registrados oficialmente. Esto se debe a que no todas las organizaciones que transfieren fondos están inscritas en la APCI y a que muchas entidades de cooperación internacional canalizan sus fondos directamente y no cuentan con representación en el país.

Por otro lado, no toda la cooperación privada va a entidades privadas, ni toda la cooperación oficial va al gobierno. Algunos de los fondos de la cooperación privada se canalizan a organismos públicos (como ministerios o gobiernos locales) y una parte

<sup>4</sup> NEGRÓN, Federico. *La cooperación privada internacional y su aporte al desarrollo del Perú*. Lima: COECCI, 2006.

significativa de la cooperación oficial o gubernamental se canaliza a través de las ONG. De allí que, si miramos la ejecución de los fondos de la cooperación y ya no su origen, veremos que la distribución es bastante más equilibrada, distribuyéndose prácticamente en partes iguales los recursos destinados tanto a los organismos públicos como a las ONG.

### *Ejecutores de la cooperación internacional no reembolsable*



Fuente: APCI. *Situación y tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú (2005)*

Del 49% de la cooperación no reembolsable ejecutada por entidades privadas, el 35% (203,2 millones de dólares) corresponde a flujos del Estado hacia las ONG y el 14% restante (83,2 millones de dólares) a cooperación directa entre las entidades de cooperación privadas del Norte y las ONG del Sur.

Estos montos son muy importantes para las instituciones receptoras, sean públicas o privadas. Permiten financiar acciones que de otro modo simplemente no se llevarían a cabo. Desde una perspectiva de equidad son fundamentales, considerando la injusta concentración de la riqueza que se expresa no solo en la distribución del ingreso sino, también, en el gasto público. Vistos, sin embargo, desde una perspectiva macroeconómica, los montos que provienen de la ayuda externa no son significativos en relación con el producto interno (0,5%), ni en relación con presupuesto de

la República (2,5%). Mucho más importancia tiene, por ejemplo, las remesas que envían las peruanas y peruanos residentes en el extranjero (3.500 millones de dólares para 2008 según cálculos del BID).

La cooperación, entonces, no constituye un medio decisivo para el Estado peruano, comparado con otros flujos. Valga recalcar que desde inicios de la década de 1990, el gran medio para el crecimiento económico promocionado por todos los gobiernos es la inversión privada. Consecuentemente, la cooperación ha recibido muy poca atención y la poca prioridad que ha tenido este tema en la agenda gubernamental ha ido debilitando la coordinación con los organismos de cooperación.

Para precisar lo anterior, debemos tener en cuenta que en los años de 1980, la Dirección de Cooperación Internacional dependía del Instituto Nacional de Planificación (INP), entidad del Estado responsable de articular las prioridades sectoriales y regionales determinadas en un plan de desarrollo. En 1992, el INP fue desactivado y las funciones de la cooperación técnica internacional fueron transferidas a la SECTI, ubicada en el Ministerio de la Presidencia y luego trasladada a la Presidencia del Consejo de Ministros. La SECTI mostró una gran incapacidad para coordinar las prioridades nacionales con la oferta de cooperación y las relaciones se debilitaron de manera importante, fragmentando aún más la gestión de la cooperación internacional en el ámbito nacional.<sup>5</sup>

Simultáneamente, la década de 1990 supuso cambios importantes en la cooperación internacional. Por un lado, disminuyeron los flujos para el Perú debido a la reorientación de los mismos a otras zonas en función a una reevaluación de sus prioridades, producto de la redefinición del mapa de pobreza del mundo y el mapa de interés geopolíticos, prefiriendo actuar en zonas de intenso conflicto (como el Mahgreb) o zonas repentinamente

---

<sup>5</sup> REYES, María Isabel. *Marco estratégico para la cooperación internacional en el Perú*. Lima: APCI, 2006.

relevantes (como Europa del Este). Hacia esos lugares se dirigieron los mayores volúmenes de cooperación, mientras que el Perú se convertía en un «país de ingresos medios» en una región poco conflictiva y, por tanto, de menor relevancia para la cooperación internacional. Por otro lado, se fueron generando simultáneamente nuevas exigencias de corte instrumental, en las que el énfasis estaba puesto en la viabilidad de los proyectos y la medición de las metas y los beneficios alcanzados.<sup>6</sup> A ello habría que agregar que las deterioradas condiciones políticas existentes en los años de 1990 condicionaron el congelamiento del flujo dispuesto por algunas fuentes de cooperación hacia nuestro país, como fue el caso de la Unión Europea.

El 2002, con el inicio de la construcción democrática, el Perú obtiene el respaldo internacional para fortalecer este proceso y, entre otros asuntos, se considera la necesidad de un manejo transparente y eficiente de la Cooperación Internacional. En este marco se crea la APCI, con la misión de articular los intereses del país con los de la Cooperación Internacional y de coordinar el uso eficiente de sus recursos en el país.<sup>7</sup> A su vez, las características del país al inicio de la presente década habían cambiado y la cooperación internacional debía, de alguna manera, intentar sintonizar con estos cambios. De este modo, se generaliza la tipificación de «países de ingresos medios», asignándola a casi todos los que conforman América Latina y, de la misma manera, se enfatiza en el hecho de que esta región es la que muestra mayores desigualdades en el planeta.

De esta manera, se sostiene ahora que el problema central en esta parte del mundo no está dado por la generación de riqueza, sino por la forma injusta como se distribuye. En efecto, Humberto

---

<sup>6</sup> BALLÓN, Eduardo y Mariano VALDERRAMA. «Las relaciones de las ONGD de América Latina y las agencias privadas de cooperación internacional europeas en el contexto de la globalización». En *Mito y realidad de la ayuda externa*. Lima: ALOP, 2004.

<sup>7</sup> REYES, María Isabel. Ob. cit.

Campodónico<sup>8</sup> ha mostrado cómo el modelo neoliberal de crecimiento en el Perú ha castigado fuertemente los ingresos del trabajo (sueldos y salarios) y favorecido los ingresos del capital (utilidades). Ahora bien, la redistribución de la riqueza exige un rol muy activo del Estado, solo posible mediante profundas reformas del aparato público y de regulación sobre mercados profundamente ineficientes e injustos, de manera tal que la acción de estas entidades reformadas faciliten el acceso de la mayoría a los beneficios del crecimiento económico. No es casual, entonces, que las prioridades temáticas de la cooperación se desplazaran del apoyo a la provisión de servicios básicos y acciones de alivio a la pobreza, hacia el apoyo a dichas reformas, en particular las referidas a la gobernabilidad democrática y, en general, el fortalecimiento de la institucionalidad pública.

## **El rol de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional**

La ley 27692 creó la APCI el 12 de abril del 2002, es decir, cuando aún era palpable el optimismo democrático luego de la lucha contra la dictadura fujimorista. El propósito que subyacía a dicha ley, como de alguna manera ya se adelantó líneas arriba, era lograr sinergias entre la cooperación pública y la privada que permitiera la complementariedad de esfuerzos, sin que un sector impusiera condiciones al otro. En otras palabras, se buscaba dotar al Estado de una entidad ágil y ejecutiva con una lógica gerencial orientada a resultados, obteniéndose así una gestión eficiente de la ayuda externa en un contexto de mayor competencia por el acceso a los recursos.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> CAMPODÓNICO, Humberto. «Crecimiento y pobreza». En OXFAM. *Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú. Informe anual 2006-2007*. Lima: Oxfam, 2007.

<sup>9</sup> VALDERRAMA, Mariano. «La cooperación internacional y las ONGs en debate». En OXFAM. Ob. cit.

De esta manera, la APCI fue vista como parte de un proceso de reforma del Estado, cuya creación se imponía en tanto los diagnósticos resaltaron las deficiencias organizativas y, a su vez, los análisis comparativos con las agencias líderes de cooperación de los países vecinos daban como resultados principales la existencia de un cuello de botella en la gestión de los recursos, que no se orientaban hacia opciones estratégicas prioritarias, sino que se manejaban haciendo primar criterios políticos. Por ello, los compromisos no se traducían en proyectos que tuvieran un impacto en el desarrollo. En síntesis, el diagnóstico arrojaba síntomas de una mala gestión.

La idea era generar un programa de cooperación internacional vinculada a una estrategia de desarrollo nacional, con una coordinación más activa y mayor transparencia entre los diferentes sectores. La apuesta se concentró, en un primer momento, en modernizar la gestión de aquellos sectores que recibían los mayores aportes de la Cooperación Internacional como educación, salud, lucha antidrogas y algunos programas de gobernabilidad. En ese sentido, se buscó afinar una coordinación efectiva entre el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la APCI, a fin de construir una política de cooperación armonizada.

Para ello, tal como lo propone la Declaración de la Eficacia de la Ayuda de París,<sup>10</sup> era necesario dar un salto del concepto de proyectos al de programas,<sup>11</sup> a fin de disminuir la gran dispersión existente y evitar la negociación fragmentada con cada uno de los organismos cooperantes. El punto de partida fue, pues, una estrategia de desarrollo nacional. Sin embargo, el Estado neoliberal, cuyas premisas asentó Fujimori en 1990 y que se profundizó hasta el presente, establece que son los objetivos de la economía

---

<sup>10</sup> Principios de la Declaración de la Eficacia de la Ayuda (París, 2005): (a) apropiación local, alineamiento y cooperación; (b) coordinación y armonización de donantes, enfoques programáticos; (c) gestión orientada a los resultados, y (d) responsabilidad mutua.

<sup>11</sup> Posteriormente, se ha venido considerando que se adquiere mayor eficacia con el apoyo presupuestario, un nivel más agregado que el de programa.

de libre mercado — y no el Estado — la que define las prioridades del país. Por ello, así como Fujimori cerró el Instituto Nacional de Planificación (INP) en 1992, el gobierno de García aún no pone en marcha el Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).<sup>12</sup>

Según la ley, APCI debió ser el ente rector de la cooperación técnica internacional en el país, y su finalidad sería conducir, programar, organizar, priorizar y supervisar la cooperación internacional no reembolsable en función de las necesidades de los sectores menos favorecidos de la población y del desarrollo del país, en forma participativa y descentralizada.<sup>13</sup> Entre sus funciones estuvieron las de proponer la política de cooperación técnica internacional, en concordancia con la política nacional de desarrollo, y elaborar el plan anual de cooperación internacional, en el que se integraría la oferta y demanda de los recursos provenientes de la cooperación. Así, la política establecería los lineamientos estratégicos, mientras que el plan definía las prioridades específicas en términos temáticos y territoriales.

Por otro lado, según su mandato, la APCI tenía la obligación de viabilizar la gestión de la cooperación internacional, garantizando que los recursos se orientasen hacia las opciones estratégicas. El esfuerzo principal, según la ley, debió dirigirse hacia el seguimiento del buen uso de la cooperación oficial, de la cooperación del Estado con los organismos multilaterales. Esto último se subrayó dada la preocupación por la baja capacidad de ejecución que mostraba el Estado en los últimos años respecto a los proyectos financiados por la cooperación.

Al respecto, tenemos como ejemplos el Programa de Apoyo a la Formación Profesional para la Inserción Laboral en el Perú (APROLAB) y el Programa de Apoyo al Desarrollo Socioeconómico y la Descentralización en Ayacucho y Huancavelica (AGORAH), en

---

<sup>12</sup> El CEPLAN fue creado e, incluso, dispuesto su financiamiento, pero hasta este momento no existe voluntad política para ponerlo en marcha.

<sup>13</sup> Misión del APCI. Véase <[www.apci.gob.pe](http://www.apci.gob.pe)>.

los que por retrasos burocráticos no se han podido ejecutar adecuadamente los recursos, corriéndose el riesgo de perderlos.<sup>14</sup> En muchos casos no tiene que haber ni siquiera una reducción de los fondos de la cooperación: esta procede de facto. En otras palabras, las agencias bilaterales o multilaterales pueden anunciar para un siguiente período los mismos montos — porque no se ejecutaron según lo previsto — y los recursos no utilizados se incluyen en el nuevo plan como si se tratara de fondos nuevos.

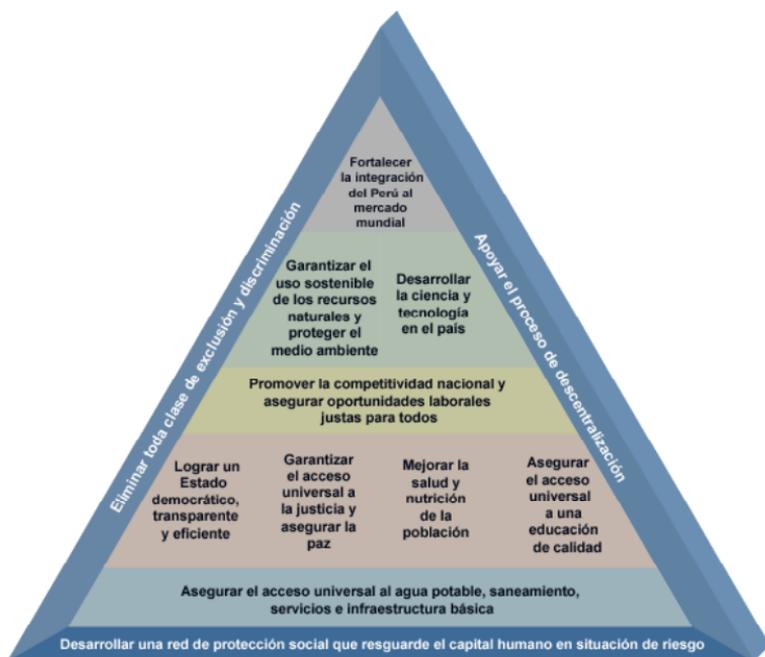
Pero esto no es todo y, tal vez, tampoco lo más grave. Una de las premisas en términos de reordenar las prioridades de la Cooperación Internacional es que deberían estar subordinadas a la política nacional de desarrollo (según mandato de la Ley APCI). Sin embargo, desde la desactivación del INP, el país no cuenta con ningún organismo de planeamiento que le permita al Estado diseñar y negociar prioridades y demandas en función a las necesidades reales de los territorios y los sectores.

Así mismo, en términos de los instrumentos de gestión, es cierto que la APCI cuenta con un plan de cooperación internacional, pero las prioridades que contiene han sido definidas desde la Agencia y no orientan la gestión de ninguna institución pública. Aun así, debe reconocerse que la APCI hizo grandes esfuerzos para darle sentido a los más de 70 planes sectoriales y territoriales considerados como fuentes de la política nacional de desarrollo. El plan de cooperación internacional propone cuatro áreas estratégicas para la cooperación no reembolsable, de las que se desprenden 12 objetivos estratégicos que, a su vez, se desagregan en 86 objetivos específicos. Allí se plantea que la mayor proporción de la cooperación debería orientarse a complementar y brindar capacidades al Estado para garantizar la «seguridad humana» de la nación y fomentar la «competitividad sostenible».

---

<sup>14</sup> NEGRÓN, Federico. «Perspectivas y retos actuales en la gestión de la cooperación internacional». En *Peru Hoy*. Lima: **desco**, 2006

### *Pirámide de objetivos para la cooperación internacional no reembolsable*



Fuente: APCL. «Política nacional de cooperación técnica internacional». Publicación de la Gerencia de Políticas y Programas del APCL, septiembre de 2006. Disponible en: <[www.apci.gob.pe](http://www.apci.gob.pe)>.

Lo hecho, aunque importante, es largamente insuficiente. Uno de los problemas centrales es que el documento de política de cooperación no es vinculante a nivel sectorial, ni a nivel subnacional. Obviamente, ese resultado se debe, en gran medida, a que no ha sido elaborado de manera concertada y un derivado de ello es que las prioridades de los proyectos de los ministerios y los gobiernos regionales y locales se realizan sobre la base de sus propios planes, sin que existan mayores articulaciones en el ámbito nacional.

Adicionalmente, la APCI también conduce el registro de las ONG, entidades extranjeras de cooperación técnica internacional e instituciones privadas sin fines de lucro receptoras de donaciones de carácter asistencial o educacional. La inscripción en dichos registros, antes voluntaria, se ha convertido en obligatoria, y eso ha permitido a las entidades mencionadas acceder a ciertos beneficios y facilidades como la devolución del impuesto general a las ventas o la presencia de cooperantes expertos extranjeros de manera oficial.

Dado que las instituciones vinculadas a la cooperación que quieren hacer uso de estos beneficios envían sus reportes a APCI a inicios de cada año, ahora contamos con una actualización de la base de datos de las ONG y agencias de cooperación. Las cifras oficiales son las siguientes:

***Entidades de la cooperación internacional no reembolsable  
en el Perú\****

INSTITUCIÓN	TOTAL
<b>PRIVADA</b>	
ONG	1.060
ENIEX	142
IPREDA	406
Total	1.608
<b>PÚBLICA</b>	
GOBIERNO NACIONAL	114
GOBIERNO REGIONAL	21
GOBIERNO LOCAL	22
Total	157
<b>Total general</b>	<b>1.765</b>

Siglas:

ONG: organización no gubernamental

ENIEX: entidades extranjeras de cooperación técnica internacional

IPREDA: instituciones privadas sin fines de lucro receptoras de donaciones de carácter asistencial o educacional

\* Entidades que presentaron declaración anual 2007 a febrero del 2008.

Fuente: <www.apci.gob.pe/contenido\_noticias>.

Ahora bien, los datos contienen cierta subrepresentación. Como señala el informe de la COECCI ya citado, existe un número importante de agencias que no tienen representación en el país y que no están registradas en APCI. Lo mismo puede decirse de las ONG. Dado que el registro solo es obligatorio para las que quieren usar los beneficios que otorga la ley, existen ONG que prefieren no inscribirse. Es probable que esta tendencia se haya agudizado en el presente año, dado el evidente objetivo de control político que tuvo la primera versión de la ley que obligaba a todas las instituciones a informar a APCI de sus actividades. Lo interesante del caso es que mientras las ONG y agencias están básicamente representadas en el registro, no pasa lo mismo con las entidades públicas: no todos los gobiernos regionales están registrados y aparece apenas una proporción minúscula de municipalidades.

Otro aspecto importante es que cuando se creó la APCI se estimó que debía mejorarse el espacio de diálogo con los cooperantes, instituyendo un foro mensual de diálogo con ellos. Pero en la práctica, este ha funcionado de manera muy intermitente. En otras palabras, las funciones de la APCI se han ido concentrando cada vez más en la fiscalización de las ONG, dejando de lado la gestión pública de la cooperación. De hecho, actualmente la mayor parte de los funcionarios de APCI están abocados a tareas de control y registro de los proyectos y recursos que manejan las ONG, mientras que es muy poco lo avanzado en la lógica de articular la gestión pública o coordinar los esfuerzos de la cooperación.

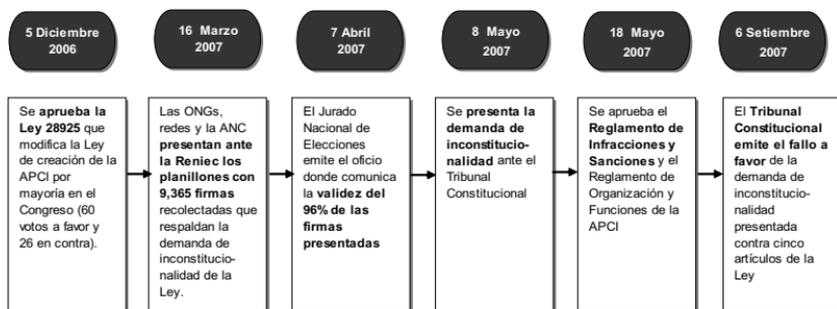
## **Tensiones entre el gobierno y las ONG**

Terminado de instalarse el nuevo gobierno aprista, a inicios del mes de diciembre del 2006, el Congreso aprobó por amplia mayoría una norma que modificó la Ley de Creación de la APCI y que introducía una serie de cambios que atentaban contra derechos

fundamentales protegidos por la Constitución peruana.<sup>15</sup> El ejecutivo, mostrando su acuerdo con la norma, promulgó la ley con una rapidez inusitada. Esto motivó una exitosa articulación de las ONG nacionales que lograron, primero, poner en debate ante la opinión pública la naturaleza y real intencionalidad de esta norma; y, posteriormente, presentar ante el Tribunal Constitucional una acción para declararla inconstitucional.

### Cronología

#### *Acción de Inconstitucionalidad ante la Ley Modificatoria de la Ley de Creación de la APCI*



Independientemente del desenlace –afortunadamente a favor de la acción de inconstitucionalidad–, quedó claro que todo el proceso constituyó una pésima señal para la cooperación al desarrollo en el Perú. En sentido amplio, porque es una agresión directa contra el proceso democrático que con gran esfuerzo intenta construir la sociedad peruana y, además, porque el partido

<sup>15</sup> El abogado Javier de Belaúnde identificó nueve infracciones a derechos constitucionales: libertad de asociación y de contratación; secreto de las comunicaciones; derecho a la participación, a la propiedad privada y a la igualdad; y los principios de proporcionalidad, de subsidiaridad horizontal y del derecho sancionador (diario *El Comercio*, edición del 5 de noviembre de 2006). De Belaúnde fue quien posteriormente presentó la acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional a nombre de los más de 5.000 ciudadanos que respaldaron la iniciativa.

gobernante y su representación parlamentaria asumieron abiertamente la defensa de dicha ley. En sentido más restringido, por la ignorancia que mostraron sus promotores en el diagnóstico del rol que las ONG han jugado en las últimas décadas y, más grave aún, su ingenua apuesta sobre la manera de abordar la creciente conflictividad social en el país.

Hay que anotar que los intentos de fiscalización de las ONG constituyen un comportamiento cíclico en nuestros gobernantes. Cada cierto tiempo, en efecto, se producen este tipo de reacciones con claras connotaciones políticas.<sup>16</sup> Pero, en esta ocasión, la diferencia fue que las amenazas se materializaron en una ley que planteó normas controlistas e inaceptables para una actividad considerada privada, mecanismos de fiscalización más institucionalizados con la posibilidad de sanciones y una amplia discrecionalidad de los funcionarios para decidir la materia sancionable. En suma, la referida ley fue un mecanismo generador de inseguridad jurídica, contradiciendo los principios básicos del Estado de derecho.

El pretexto esgrimido fue que de esa manera se daba mayor transparencia al destino de las donaciones internacionales. Así, la discusión del proyecto en el Congreso tuvo como uno de sus ejes principales este tema, mostrando una serie de cifras, muchas de ellas arbitrarias y parciales. Para lograr su propósito, los promotores de la norma evitaron que se debata cuestiones obvias como los múltiples mecanismos que tiene el Estado para fiscalizar los fondos administrados por las ONG. Agregado a ello, también está el hecho de que buena parte de los fondos de la cooperación que se dirigen hacia proyectos del gobierno no se han podido ejecutar y el propio Estado subcontrata a las ONG para el desarrollo de

---

<sup>16</sup> Eduardo Toche en su balance *ONG: enemigos imaginados*, publicado por **desco** el 2003, hace un extenso análisis sobre el tema y anexa todas las notas de prensa desde 1983 y las leyes y propuestas de ley sobre la cooperación desde 1955. Su revisión confirma el carácter cíclico de los ataques contra las ONG.

varios componentes que de otro modo no se podrían poner en marcha.

En el período previo a la aprobación de la ley, se puso en ejecución una campaña mediática de ataques abiertos a las ONG, por parte de algunos diarios de circulación nacional, aliados de los grupos de poder, con el argumento que las ONG constituyen un reducto de la izquierda «caviar», que monopoliza la cooperación al desarrollo para sus propios fines y, por ello, se resisten a ser fiscalizadas. Se pretendió de esta manera desconocer que, por un lado, existe una pluralidad de ONG con visiones y orientaciones muy heterogéneas (como son el ILD de corte neoliberal liderada por Hernando de Soto; Caritas, de corte asistencial y religioso; o el Instituto Cambio y Desarrollo, liderado por un connotado aprista como Luis Alva Castro). Por otro lado, se obvió también que las ONG ya son constantemente supervisadas por distintos organismos: la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), EsSALUD o el Ministerio de Trabajo. Adicionalmente, están los propios controles institucionales de las mismas ONG para dar exacta cuenta a los que finalmente son los interesados en el destino de estos fondos, es decir, los donantes que depositan su confianza en las instituciones peruanas.

Así mismo, se ignoró por completo el hecho de que hace más de 40 años un sector importante de ONG y la Cooperación Internacional colaboran de manera efectiva con la promoción del desarrollo, explorando a escala local alternativas de cambio y propuestas de temas para la agenda pública, defendiendo los derechos humanos y la preservación de los recursos naturales, e impulsando, con los sectores populares, estrategias contra la pobreza. Las ONG han sido y siguen siendo también centros de producción intelectual que han sostenido la reflexión académica en temas claves para la transformación de la sociedad peruana, en un contexto de endurecimiento neoliberal que extirpó los recursos públicos a la investigación en las universidades públicas.

Finalmente, la labor de vigilancia ciudadana de las ONG ha sido una de las mejores armas contra la arbitrariedad del poder político, como quedó plenamente demostrado durante el autoritarismo fujimorista.

¿Cómo deberíamos leer las circunstancias que rodearon a las modificaciones de la Ley de la APCI? Indudablemente, lo sucedido se inscribió en un proceso más amplio de pugna entre un proyecto democrático de la sociedad civil y un proyecto autoritario que se expresa ahora en el partido gobernante, los grupos empresariales y algunos medios de comunicación de alcance nacional. En ese sentido, fue la evidencia de la tensión existente entre divergentes intereses: los de las empresas mineras; los de sectores militares «duros»; y los de políticos y sectores ultraconservadores que se oponen a la defensa de los derechos humanos, el medio ambiente o a la salud sexual y reproductiva.

Bajo este contexto, debe remarcarse que los defensores de la ley promovieron y defendieron una norma que tergiversa la lógica de la cooperación internacional: el sentido común indica que si un Estado desea promover la cooperación con gobiernos y sociedades del Norte, debe dotarse de normas e instrumentos idóneos, máxime aún en un contexto de competencia internacional por estos recursos y en el que el Perú es catalogado internacionalmente como país de ingresos medios y, por lo mismo, algo lejos de las prioridades establecidas por la Cooperación. Sin embargo, en la fundamentación de la ley no existe ningún análisis previo sobre la actuación de la Cooperación en el país que justifique la necesidad de revisar la ley anteriormente vigente.

Esto se debe a que, en realidad, la nueva ley poco o nada tenía que ver con la Cooperación Técnica Internacional y las prioridades de desarrollo nacional. Los cambios que fueron aprobados en la ley se dirigen más bien a someter los flujos de la cooperación a las prioridades gubernamentales (que ni siquiera se inscriben en un inexistente plan nacional de desarrollo) y a limitar la operatividad

de las ONG, al someterlas a registros previos y sanciones a criterios del ente regulador. El gobierno está usando este nuevo marco restrictivo y sancionador para iniciar una fiscalización contra dichas organizaciones y, más recientemente, contra las organizaciones de derechos humanos por emitir opinión.

En esa línea, poco tenían que ver las modificaciones realizadas a la Ley de la APCI con la mayor transparencia de las ONG, que ya venían dando cuenta de su accionar y de la utilización de sus fondos por distintas vías. La razón de ser de la nueva norma propuesta se entiende mejor en el contexto confrontacional entre el poder político y económico, y las organizaciones de la sociedad civil peruana, y en el escenario más reciente de agudización de los conflictos sociales. En este escenario, han sido las ONG las que han levantado temas democratizadores y los ha colocado en la agenda pública (como son el caso de las comunidades afectadas por la minería, la píldora del día siguiente, la judicialización de casos de violaciones de derechos humanos, etc.), todos los cuales constituyen los principales puntos de controversia con los poderes fácticos del país. Incluso, a dicha ley habría que añadir otros cambios que van a afectar la cooperación, como la supresión del impuesto a la renta o la restricción de recuperación del impuesto general a las ventas a los proyectos de seguimiento y evaluación de las agencias. La impresión que queda es que no parece importar que se reduzca la cooperación hacia el Perú, con tal de disminuir el apoyo que la misma ofrece a la agenda de derechos en el Perú.

La discusión sobre la Ley APCI hubiera sido una estupenda ocasión para que el gobierno revisara la política de cooperación y hacer los ajustes necesarios, convocando a los involucrados en un proceso abierto de consultas y discusión. Aun si el desenlace no hubiera sido muy distinto, el mensaje político hubiera sido otro: uno de respeto y de colaboración, de búsqueda activa de acuerdos, no de desconfianza y de imposición de arbitrariedades. La Ley APCI forma parte, al parecer, de un estilo político que ha

empezado a tomar fuerza con el transcurso de los últimos meses, como confirman diversos acontecimientos recientes (el tercio superior como condición para los nombramientos de maestros o las concesiones sin consulta alguna para exploración y explotación de recursos naturales). Como ha afirmado el presidente García: «la concertación no sirve para gobernar». Esta forma de gobernar y estas leyes, incluyendo la de la APCI, se inscriben, pues, bajo el modelo neoliberal que exige que el Estado se aboque a la promoción de las inversiones antes que a la protección de los derechos.

Finalmente, no deja de ser paradójico que el gobierno haya impulsado este dispositivo legal bajo el argumento de la transparencia y, por otro lado, veamos cómo vienen deteriorándose los resultados obtenidos por el país en materia de acceso a la información pública, fortalecimiento de la sociedad civil, profundización de la descentralización y libertad de expresión.

Es evidente que el gobierno ha avanzado en introducir exitosamente la sospecha sobre las acciones de las ONG y, por tanto, sobre los temas de agenda que estas promueven; ha dado un nuevo impulso a una estrategia de largo plazo que debilita y desacredita a la sociedad civil, y está limitando de manera importante la democratización de las relaciones sociales y de las instituciones públicas para canalizar y resolver los conflictos. El mejor ejemplo se refiere a la decisión del gobierno aprista en abril del 2008 de excluir a la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, la Conferencia Episcopal Peruana y el Concilio Evangélico del Perú de participar en el Consejo Nacional de Derechos Humanos, órgano del Ministerio de Justicia a cargo del plan para asegurar políticas plenas de derechos humanos en el país.

En el tratamiento de los problemas de fondo, el proyecto autoritario está limitando al gobierno y a la sociedad en su conjunto en la búsqueda de soluciones de largo plazo que reconozcan el profundo cambio de una sociedad que exige la democratización

de las relaciones sociales y de las instituciones públicas para canalizar y resolver conflictos.

## **El agotamiento de un ciclo de la cooperación**

Durante los años de 1990, las organizaciones de la sociedad civil adquirieron renovada presencia, en tanto que se las asumió como actores imprescindibles para la sostenibilidad democrática y, en ese sentido, debían ser los principales interesados en llevar adelante planteamientos que favorecían la transparencia, la vigilancia ciudadana y, en general, la participación de la sociedad civil en los espacios de toma de decisiones, así como las acciones pertinentes de incidencia sobre la formación de políticas públicas. En dicho contexto, el trabajo de muchas ONG adquirió legitimidad. Su lucha contra el autoritarismo, promoviendo la vigencia de los derechos humanos y la democracia, fue, a partir de entonces, ampliamente reconocida. Además, fue cuando se inició en el país un nuevo período descentralista, generándose mecanismos legales para incorporar la participación ciudadana en los instrumentos de gestión del Estado: planes de desarrollo concertados, presupuestos participativos y consejos de coordinación regional y local.

Pero este romance que hubo con las ONG se agotó, coincidiendo con los cambios suscitados en las políticas de los organismos multilaterales, específicamente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Actualmente, las nuevas prioridades giran en torno a la gestión por resultados y las alianzas buscan formarse con el sector empresarial y ya no con las organizaciones de la sociedad civil.<sup>17</sup> Este giro respondió a ajustes respecto a los objetivos que buscan estos organismos, asentada en la premisa de que es el crecimiento lo que debe asegurarse porque el desarrollo

---

<sup>17</sup> VALDERRAMA, Mariano. «Transparencia y participación de la sociedad civil en la Cooperación Internacional: un balance». Presentación en el III Congreso de Buenas Prácticas Gubernamentales. Agosto del 2007.

se producirá solo con esa condición previa. En esa línea, esto es también lo que reside en el espíritu que acompaña al pensamiento del «perro del hortelano», cuyo enfoque pro empresarial y anti-sociedad civil es muy evidente. Así, la banca multilateral se alinea con esta tónica gubernamental y condiciona a algunas entidades de cooperación internacional en este mismo sentido.

Entonces, el Perú deja de ser, paulatinamente, un país interesante para la Cooperación, no tanto porque se le catalogue como un país de «ingresos medios», pues Colombia o Brasil con mayores ingresos mantienen sus niveles de cooperación sino por el enfriamiento impuesto por los últimos gobiernos a estos flujos. Los grupos con poder no han terminado de entender la relevancia de la cooperación y las entidades cooperantes no confían en las entidades públicas encargadas de gestionar la cooperación en el país. En otras palabras, se ha formado un círculo vicioso del que no se visualiza aún algún punto por donde podría ser quebrado.

Tal vez, un buen inicio para proceder en ese sentido sería comprender la lógica que hay detrás: la cooperación bilateral o multilateral es, en gran parte, un instrumento de relaciones públicas que busca complementar las prioridades políticas y económicas de los gobiernos. En el caso de la cooperación oficial, las prioridades no parecen haber cambiado mucho desde el inicio de la posguerra: ampliar los mercados y asegurar la provisión de materias primas.

En términos de la cooperación privada, las nuevas políticas dirigidas para América Latina tienden a alejarse de la provisión de servicios para la mejora directa de la calidad de vida, transitando hacia el mejoramiento de capacidades para la incidencia, a fin de comprometer a los gobiernos a asumir el reto de la distribución equitativa de los recursos públicos. Así, entre las prioridades temáticas de las agencias europeas, aún predomina la participación política, seguida de la promoción de los derechos humanos. Este énfasis en la ciudadanía está estrechamente vinculado con

la gobernabilidad local. La segunda tendencia está referida a los derechos socioeconómicos, muy ligado a temas de comercio justo y acceso a mercados equitativos. Esta focalización en los derechos socioeconómicos busca ampliar las relaciones con el sector privado y el mercado.<sup>18</sup>

En estos contextos, las ONG tienen grandes retos que enfrentar. Muchas de sus prácticas han dejado de ser relevantes frente a los cambios experimentados en el país. Por otro lado, algunos de sus puntos de agenda ahora deben volverse sobre ellas mismas, para readquirir legitimidad: las demandas de transparencia que nacieron como exigencia de la sociedad civil hacia el sector público ahora alcanzan a las ONG, siendo imprescindible apostar por la autorregulación. De esta manera, mecanismos como los códigos de ética, modelos de rendición de cuentas o de balance social, constituyen iniciativas en curso en varias ONG y agencias que trabajan en el Perú.<sup>19</sup>

Otro reto significativo está referido a la capacidad de agremiación de las ONG y de la sociedad civil en general. Es claro que la capacidad de articulación se reactiva en un contexto adverso como el impuesto por los grupos de poder luego de la «primavera democrática» de la muy breve transición acaecida en el 2001-2002. Pero no basta adoptar posiciones defensivas porque la clave reside en pasar a articular una estrategia autónoma de diálogo y consensos con el gobierno, basada en la defensa de derechos. Por ello, la construcción de redes y alianzas constituye una de las prioridades si se quiere incidir eficazmente en las políticas públicas. En suma, mejorar las capacidades de incidencia y cabildeo, y la organización e impulso de campañas cívicas en una lógica de sensibilización y movilización de la opinión pública, en la perspectiva de la presión política alrededor de la defensa de

---

<sup>18</sup> BIEKART, Kees. *Políticas de las ONG europeas para América Latina: tendencias y perspectivas recientes*. La Haya: ISS, 2005.

<sup>19</sup> NEGRÓN, Federico. *La cooperación privada internacional...*

derechos, es parte de la agenda de trabajo de las ONG nacionales en alianza con las internacionales.<sup>20</sup>

Podríamos concluir afirmando que la Cooperación Internacional no se restringe al flujo de recursos. Por el contrario, constituye un mecanismo importante de transmisión de principios y estándares de actuación para las sociedades y estados del Sur; y, en esa medida, un termómetro para medir las relaciones internacionales, especialmente las entabladas entre el Norte y Sur. La Cooperación impone exigencias y desafíos que deben ser tratados de manera fina y coherente. Así, exige un Estado que ha perfilado claramente sus objetivos nacionales de desarrollo y su inserción en el sistema mundial; y, bajo estas premisas, saber perfectamente que roles deben cumplir la Cooperación. Por otro lado, exige actores sociales dinámicos, generadores de intereses y con una clara visión respecto a las ligazones existentes entre derechos de los grupos y las personas con el desarrollo humano. Los cambios que debe generar la acción social para hacerse sostenible no podrían producirse con visiones instrumentalistas, meramente reivindicativas y de corto plazo. Entonces, los retos son múltiples y en todos los ámbitos, poniendo a prueba las capacidades para responder de manera efectiva a los constantes cambios que se producen en los entornos donde nos inscribimos.

---

<sup>20</sup> BALLÓN, Eduardo y Mariano VALDERRAMA. Ob. cit.

# **El juicio a un ex jefe de Estado por crímenes de lesa humanidad**

---

*Carlos Rivera Paz*

---

EL JUICIO SEGUIDO CONTRA ALBERTO FUJIMORI por la comisión de graves violaciones a los derechos humanos (los casos de la matanza de Barrios Altos y la desaparición y ejecución de nueve estudiantes y un profesor de La Cantuta) debería marcar un antes y un después para la justicia peruana. Es la primera vez que un ex Presidente de la República es extraditado y procesado por delitos que son considerados como crímenes de lesa humanidad que, en términos concretos, fueron la expresión de una política de Estado para enfrentar la subversión.

Es la primera vez, también, que los tribunales deberán emitir un pronunciamiento sobre la responsabilidad penal de quien lideró e implementó esa política. Si bien este es un caso que, sin duda alguna, ha hecho ingresar al Perú a la historia universal de los derechos humanos, también es cierto que para el sistema de justicia y para la sociedad peruana en su conjunto plantea importantes retos que deben ser enfrentados ahora mismo. De hecho, el poder judicial ha asumido el compromiso y ha sido capaz de dar los pasos para hacer un juicio que hasta la fecha se puede calificar de impecable. Pero este juicio no solamente nos plantea retos. Nos señala que la justicia en esta parte de América es una tarea aún pendiente y que los crímenes cometidos desde el poder no deben quedar impunes.

A continuación presentamos un breve balance sobre el significado y trascendencia de este proceso judicial y su relación con el proceso de verdad y justicia en el Perú.

## **El proceso de judicialización de las graves violaciones a los derechos humanos**

El conflicto armado interno que azotó el Perú durante los años de 1980 y 1990 fue el escenario de la comisión de crímenes contra los derechos humanos por parte de Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, y también de las fuerzas del orden. La ejecución extrajudicial, la desaparición forzada, la tortura, la violación sexual y las detenciones arbitrarias fueron practicadas durante aquellos años. A decir de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), el Estado decidió implementar, ante la violencia de los grupos subversivos, una política sistemática de violación contra los derechos humanos como método para combatir la subversión en algunos lugares y en algunos momentos. De este modo, el Estado terminó utilizando el mismo terror que pretendía combatir.

Pero, además, el escenario de conflicto armado interno determinó que el sistema de justicia optara por lo que se reconoce como una abdicación de su misión constitucional, cual es administrar justicia. Salvo casos excepcionales, las graves violaciones de los derechos humanos no fueron ni investigadas y menos sancionadas por el sistema de justicia. Si bien en los años de 1980, en las provincias más afectadas por la violencia, como Huanta o Huamanga, hubo fiscales y jueces decididos a denunciar e investigar los crímenes que en esas localidades se perpetraban, sería la Corte Suprema de Justicia la que en esos años sostendría que aquellos eran nada menos que delitos de función y, por lo tanto, que su juzgamiento era competencia de la justicia militar.

Durante los años de 1990, la historia no fue diferente. Fiscales y jueces optaron por no ejercer sus atribuciones legales cuando se trataba de casos de violaciones a los derechos humanos. La denuncia de algunos casos como la desaparición del estudiante Ernesto Castillo Páez, la matanza de Barrios Altos o la desaparición de nueve estudiantes y un profesor en la Universidad Nacional de Educación La Cantuta, se enfrentó rápidamente a reacciones del poder político que tuvieron como objetivo clausurar definitivamente esas investigaciones, para lo cual se utilizó al mismo Congreso de la República. La denominada Ley Cantuta de 1994 y las leyes de amnistía de 1995 son la expresión de la existencia de decisiones políticas a nivel de quienes gobernaban para garantizar impunidad de los perpetradores de dichos crímenes y, claro está, para quienes habían dado las órdenes.

La instalación de la CVR en el gobierno de transición de Valentín Paniagua no solo instaló una labor de investigación y de reconocimiento de la verdad, sino, sobre todo, un proceso político favorable para la judicialización de los crímenes del pasado. Además de investigar las denuncias de miles de casos e identificar a miles de víctimas, la CVR presentó ante el Ministerio Público 47 casos paradigmáticos de graves violaciones a los derechos humanos.

En el 2006, cuando terminaba el gobierno del presidente Toledo y se iniciaba el segundo gobierno del presidente García, se había judicializado 26 casos de los 47 presentados por la CVR, entre los que se encontraban los casos perpetrados por el destacamento Colina. Adicionalmente, las organizaciones de derechos humanos y la propia Defensoría del Pueblo también habían presentado otros casos ante el Ministerio Público para que sean investigados como corresponde, hecho que elevaba la cifra a casi 40 casos de graves violaciones a los derechos humanos que se encontraban con proceso penal abierto en diferentes instancias del poder judicial. En realidad podría sostenerse que se trata de una pequeña

cantidad de casos, pero definitivamente no es así. Si consideramos la complejidad judicial y política de cada uno de dichos casos, se trata de una cantidad realmente importante.

De hecho, el fin de un gobierno y el inicio de otro marcó, en el tema de los derechos humanos y, más aún, en el delicado asunto de la judicialización, un antes y un después. Era evidente que el proceso político favorable a la judicialización de violaciones a los derechos humanos instalado con la entrega del Informe Final de la CVR en agosto de 2003, que había sido el espacio favorable en el que la justicia había producido un notable avance al dar inicio a caso 40 procesos judiciales, había llegado a su fin. A partir de la instalación del nuevo gobierno se instaló también un discurso abiertamente confrontacional especialmente desde el Presidente y el vicepresidente de la República con el proceso de justicia y con los propios fiscales y jueces encargados de esta labor. Las consecuencias de ese discurso político han dejado notar sus consecuencias en una muy reducida cantidad de procesos judiciales por violaciones a los derechos humanos instaurados en los últimos dos años.

Es en ese escenario del proceso de judicialización, que de hecho no era el mejor, se produce la extradición de Alberto Fujimori el 21 de setiembre de 2007.

## **El proceso de extradición y la decisión de la Corte Suprema de Justicia de Chile**

Si bien todo indica que el arribo de Fujimori a Santiago estaba directamente relacionado con el proceso electoral presidencial que se estaba comenzado a desarrollar en el Perú, no termina de quedar claro cómo así un especialista en el cálculo político sumó error tras error hasta el momento mismo de su extradición a Perú.

Si bien Fujimori pensó incidir en el proceso electoral presidencial, es evidente que no pensó para nada en el proceso electoral presidencial que se desarrollaba en Chile y la inminencia de la

elección de Michelle Bachellet como presidenta de Chile. Las declaraciones de la aún candidata Bachellet el día mismo del arribo de Fujimori a Santiago fueron determinantes para que ese domingo la Corte Suprema de Justicia de Chile tomara la decisión de designar a un ministro encargado del caso, y este, a su vez, dictara orden de detención en su contra.

A inicios de enero de 2006, el poder judicial peruano solicitó la extradición de Alberto Fujimori por 14 casos, los mismos que involucraban la comisión de delitos de violaciones a los derechos humanos y corrupción de funcionarios.

Algunos meses después a la presentación de la solicitud de extradición, la fiscal suprema Mónica Maldonado emitió un dictamen en el cual opinaba por la procedencia de la solicitud de extradición en todos los casos y que se fundamentaba, de manera especial, por la procedencia de la extradición en los casos de violaciones a los derechos humanos. Tiempo después, el ministro Orlando Álvarez de la Corte Suprema de Chile declaró la improcedencia de la solicitud de extradición en todos los casos. Faltaba la decisión de la Sala Penal de Suprema chilena.

Esa sentencia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Chile fue emitida el 21 de septiembre de 2007. La suerte de Fujimori estaba echada. La suprema chilena declaró procedente la extradición de Fujimori en siete casos: tres casos de violaciones a los derechos humanos, los casos de Barrios Altos, La Cantuta y el de los secuestros del periodista Gustavo Gorriti y del empresario Samuel Dyer Ampudia; el caso del allanamiento a la casa de Trinidad Becerra; y los casos de corrupción de funcionarios relacionados a la compra de *Expreso* y Cable Canal de Noticias, el pago de la compensación por tiempos de servicios (CTS) de 15 millones de dólares a Montesinos, los congresistas tráfugos y el «chuponeo» telefónico.

En lo que a los casos de violaciones a los derechos humanos la Suprema chilena señaló que Fujimori debía ser considerado

como autor mediato de los crímenes de Barrios Altos y La Cantuta al haber utilizado un aparato de poder (el destacamento Colina) para cometerlos.

## **El reto del poder judicial**

Solo 48 horas después, Alberto Fujimori estaba en suelo peruano, detenido y a la espera del inicio de los procesos judiciales por los cuales Chile había autorizado su juzgamiento y eventual sanción. De esta manera, la sentencia de la Corte Suprema de Chile le había proporcionado al Perú una victoria internacional en el tema de los derechos humanos y, además, marcaba un precedente jurisdiccional en cuanto a procesos de extradición de ex jefes de Estado en casos de violaciones a los derechos humanos.

Ahora, el reto era del poder judicial peruano, ya que se trataba de demostrar al mundo que el sistema de justicia peruano era capaz de desarrollar un proceso judicial de manera independiente por crímenes cometidos desde el poder. Eso no solamente significaba el respeto de las garantías del debido proceso sino, también, establecer mínimas condiciones de organización judicial para garantizar el desarrollo regular de un proceso judicial.

El poder judicial dio los pasos necesarios en el tiempo oportuno. Designó como integrantes de la Sala Penal Especial encargada del juzgamiento a Fujimori a tres reconocidos magistrados: César San Martín Castro, Víctor Prado Saldarriaga y Hugo Príncipe Trujillo; determinó que este sería un tribunal a dedicación exclusiva; y lo dotó de organización, personal y presupuesto para llevar adelante un proceso judicial complejo. Estas decisiones son las que, hasta la fecha, están permitiendo al tribunal, desde hace más de cinco meses, desarrollar sin contratiempos y sin incidentes el juicio oral.

## El juicio por los casos de Barrios Altos y La Cantuta

El 10 de diciembre de 2007, coincidiendo con un aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se dio inicio al juicio oral contra Alberto Fujimori por los casos de Barrios Altos, La Cantuta, y el secuestro de Gustavo Gorriti y Samuel Dyer.

En el caso Barrios Altos se juzga el asesinato de 15 personas, entre ellas un niño de 8 años, hechos perpetrado por el destacamento Colina la noche del 3 de noviembre de 1991, en un solar ubicado en la cuadra ocho del jirón Huanta, en pleno centro de la ciudad de Lima. En el caso La Cantuta se juzga la desaparición y posterior ejecución extrajudicial de nueve estudiantes y un profesor de la Universidad Nacional de Educación, hecho perpetrado por el destacamento Colina la madrugada del día 18 de julio de 1992. En el caso Gorriti y Dyer se juzgan los secuestros de ambos, el primero perpetrado la noche del golpe de Estado del 5 de abril de 1992 por personal militar, y el segundo perpetrado el 27 de julio de 1992 por el personal del SIN en circunstancias en que esta persona intentaba tomar su vuelo en el aeropuerto internacional Jorge Chávez. En estos dos últimos casos, los secuestrados fueron recluidos en los calabozos del Servicio de Inteligencia del Ejército (SIE).

En los casos Barrios Altos y La Cantuta, Fujimori ha sido acusado como autor mediato, a través de aparato de poder organizado, del delito de homicidio calificado. Se acusa a Fujimori haber impulsado una política de guerra sucia y haber emitido órdenes para la realización de operaciones especiales de inteligencia que no eran otra cosa que crímenes contra personas sospechosas de pertenecer a Sendero Luminoso, para lo cual alentó y apoyó la conformación de un destacamento de operaciones especiales de inteligencia integrado por elementos del Servicio de Inteligencia del Ejército y dependiente de la Dirección de Inteligencia del

Ejército (DINTE) y del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), cuyo Jefe real era Vladimiro Montesinos.

Como se sabe a Fujimori no se le imputa haber perpetrado materialmente los crímenes, ya que estos fueron cometidos por los integrantes del destacamento Colina, pero sí se le imputa ser el autor mediato, hecho que significa que, en su condición de Presidente de la República y Jefe Supremo de la Fuerzas Armadas, tenía el dominio de los hechos a través de una organización (las fuerzas armadas y el destacamento Colina).

Las operaciones especiales de inteligencia desarrolladas en Barrios Altos y La Cantuta no fueron hechos aislados, sino que fueron parte de un plan de operaciones del Ejército cuyo objetivo era la eliminación de cuadros senderistas. De acuerdo con la información conocida por los testimonios de los propios agentes que lo integraron entre 1991 y 1992, el destacamento Colina ejecutó aproximadamente a 50 personas. De aquellos, a decir del jefe operativo Santiago Martín, el de Barrios Altos fue la operación militar más importante.

La fiscalía penal suprema ha solicitado se le imponga 30 años de pena privativa de libertad.

### **El debate de fondo: la estrategia contrasubversiva del Estado**

Si bien en todo proceso penal el centro de la discusión y el debate judicial son los hechos materia del proceso (los crímenes) en el juicio contra Alberto Fujimori, se está produciendo un hecho particular que simplemente da cuenta de la naturaleza, trascendencia y complejidad de esta causa judicial. Ciertamente, los casos de las matanzas de Barrios Altos y La Cantuta, así como los secuestros de Gorriti y Dyer, han sido objeto de intensos y minuciosos interrogatorios tanto al acusado Fujimori como también a los testigos, pero es indudable que desde hace varias semanas

el centro del debate judicial instaurado en la Sala Penal Especial es la estrategia contrasubversiva del Estado aplicada a inicios de los años de 1990.

De hecho, este es un logro importante de la parte civil y de la fiscalía, ya que el debate sobre la estrategia contrasubversiva del Estado no solo permite establecer el contexto político en medio del cual se perpetraron eventos criminales como los de Barrios Altos y La Cantuta, sino que, también, hace posible establecer una muy clara línea de contraste con la realidad de aquellos años respecto de las declaraciones o afirmaciones hechas durante el juicio por el acusado Fujimori y sus testigos sobre la aplicación de esa misma estrategia.

Este debate judicial nos debe permitir, por un lado, reconocer que efectivamente, en aquellos años, el Estado, y de manera especial las fuerzas armadas, desplegaron una estrategia contrasubversiva que buscaba al adhesión de la población, que impulsó la entrega de armas a la rondas campesinas, la instalación de bases de acción cívica, pero, por otro lado, reconocer también la existencia de una estrategia clandestina cuyo objetivo central era la eliminación selectiva de presuntos subversivos. A lo largo de las sesiones del juicio, la presentación de diversos testigos que durante los años de 1990 ocuparon las jefaturas de los frentes militares en Huamanga o posiciones de comando en el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas nos ha permitido reconocer una realidad de permanente y constante violación a los derechos humanos a partir de casos concretos.

También este debate judicial nos ha permitido establecer la existencia de situaciones en las que se puede reconocer no solo la multiplicidad de hechos violatorios de los derechos humanos, sino también la existencia de políticas sistemáticas, es decir, de políticas de Estado. Dos ejemplos: la desaparición forzada de estudiantes en la Universidad Nacional del Centro en Huancayo entre los años 1990 y 1993, y la ejecución extrajudicial de personas

en la ciudad de Huamanga durante 1991. A ello, claro está, se debe sumar los eventos criminales perpetrados por el destacamento Colina durante los años 1991 y 1992.

De igual manera, el debate de una estrategia contrasubversiva nos brinda la posibilidad de determinar con claridad que la actuación del Estado para enfrentar un fenómeno como la subversión no fue un esfuerzo anárquico y sin objetivos, sino todo lo contrario. Fue un esfuerzo en que cada elemento, y sobre todo las fuerzas armadas, cumplieron un determinado rol sometido estrechamente a objetivos políticos previamente establecidos en el que debemos ubicar al Presidente de la República en el vértice superior de las decisiones.

¿Debemos considerar relevante que en este proceso judicial se someta a debate la estrategia contrasubversiva del Estado? Definitivamente sí. No solo porque esa estrategia contrasubversiva, que no es otra cosa que una política de Estado, afectó sustancialmente derechos fundamentales de decenas de miles de ciudadanos como las víctimas de Barrios Altos y La Cantuta, sino también porque el sistema de justicia de la democracia a partir de situaciones concretas (casos judicializados) debe tener la posibilidad de someter a escrutinio las políticas de Estado, más aún si estas son transgresoras de derechos.

El sistema de justicia, cuando de derechos fundamentales se trata, debe actuar como un ente contralor. Allí cumple cabalmente su misión constitucional.

## **Lo que se ha demostrado**

Los cinco meses de un intenso juicio oral y la comparecencia de casi 80 testigos a la sala de audiencias entre los cuales se tiene a quienes fueron parte del triunvirato que gobernó el Perú durante la década de 1990, nos referimos a Alberto Fujimori, Vladimiro Montesinos y Nicolás Hermoza Ríos, arrojan como balance la

existencia de suficientes y contundentes elementos de prueba que demuestran la responsabilidad penal de Alberto Fujimori en los crímenes de Barrios Altos y La Cantuta, y en el secuestro de Gorriti y Dyer.

Una prueba fundamental es que el mal llamado grupo Colina no es un grupo de militares desadaptados bajo las órdenes y albedrío del mayor EP Santiago Martín, sino que se ha demostrado que fue un destacamento de operaciones especiales de inteligencia del Ejército Peruano integrado por personal del Servicio de Inteligencia del Ejército dependiente de la Dirección de Inteligencia del Ejército y del Servicio de Inteligencia Nacional. Colina era un aparato regular del ejército que fue conformado como parte de la implementación de la nueva estrategia contrasubversiva del Estado en 1991. También se ha demostrado que este destacamento desarrolló diversas operaciones especiales de inteligencia cuyo objetivo era eliminar presuntos subversivos. Los casos de Barrios Altos y La Cantuta fueron parte de esas operaciones. Sobre estos casos, varios agentes del destacamento han declarado que para su realización les informaron que tenían «luz verde del Chino».

Se ha demostrado, también, que la eliminación selectiva de personas sospechosas de pertenecer a los grupos subversivos fue un objetivo central de la nueva estrategia contrasubversiva aplicada desde 1990 en adelante, para lo cual se potenció a los aparatos de inteligencia de las fuerzas armadas y, en especial, al Servicio de Inteligencia Nacional, cuyo jefe real era Montesinos.

De igual manera, a lo largo del proceso se ha demostrado que esa estrategia fue liderada, impulsada e implementada por Alberto Fujimori en su doble condición de Presidente de la República y Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas. Fujimori impulsó personalmente la implementación de la nueva estrategia. Su presencia en las Universidades de La Cantuta, San Marcos y del Centro, así como su intervención en la entrega de armas a las rondas campesinas y en las llamadas acciones cívicas en las zonas bajo estado de

emergencia, dan cuenta de ello. Ha quedado demostrado también que Fujimori tenía la atribución de dar órdenes a elementos militares en actividad y que esta atribución fue ejercida plenamente para asuntos y operaciones contrasubversivas ejecutadas por las fuerzas armadas.

También el desarrollo del juicio ha arrojado como evidencia que, desde la instalación del nuevo gobierno de Fujimori, el SIN asumió poderes y atribuciones que antes no había tenido, y se colocó por encima y controló a todos los aparatos de inteligencia de las fuerzas armadas. El SIN dependía directamente del Presidente de la República.

Otro elemento fundamental que podemos afirmar se ha demostrado es que, durante los años iniciales de 1990, en determinadas zonas bajo estado de emergencia y control militar (Junín, Huamanga, Ucayali y Lima) se perpetraron prácticas sistemáticas de violación a los derechos humanos a través de la desaparición forzada y la ejecución extrajudicial de personas.

Otro asunto particularmente importante que queda demostrado es que, luego de las denuncias públicas que involucraban a los altos mandos del Ejército en la comisión de los crímenes de Barrios Altos y La Cantuta, el entonces Presidente de la República lideró y ejecutó un plan de encubrimiento de los hechos y de los perpetradores materiales, cuyo máxima expresión fueron las leyes de amnistía de 1995, cuyo objetivo fue exculpar de toda responsabilidad penal a los integrantes del destacamento Colina y a quienes habían emitido las órdenes de sus operaciones.

En esta parte resulta relevante destacar la reciente sentencia emitida por la Primera Sala Penal Especial de Lima, en la cual se ha condenado al ex jefe nominal del SIN, el general EP (r) Julio Salazar Monroe y a varios agentes del destacamento Colina como responsables de la desaparición y ejecución de los nueve estudiantes y un profesor de la Universidad La Cantuta.

Como también es oportuno mencionar, la sentencia condenatoria emitida por la Sala Penal Especial de la Corte Suprema de Justicia contra Alberto Fujimori en el caso del allanamiento a la casa de Trinidad Becerra, en la cual se fundamenta que Fujimori, en su condición de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, emitió órdenes ilegales para que personal militar en actividad ingresara ilegalmente al domicilio de la esposa de Montesinos y sustrajera diversos objetos.

## **La trascendencia judicial y política del caso**

Debemos reconocer que son varios los niveles o ámbitos de trascendencia del juicio contra Alberto Fujimori y, de hecho, no solo es judicial sino, también, política. Por si solo, el que un ex jefe de Estado sea juzgado por graves delitos cometidos durante su gestión ya constituye un evento sin precedentes en nuestra historia. En ese sentido, el que un ex jefe de Estado sea juzgado y eventualmente sancionado por su condición de autor mediato por la comisión de crímenes que internacionalmente son considerados como crímenes de lesa humanidad es un hecho que sin lugar a dudas marcará un precedente para nuestro país, para la región y para el mundo. No es poca cosa lo que el tribunal del magistrado supremo San Martín Castro tiene en sus manos.

Con el caso Fujimori, la discusión o el debate académico o doctrinario sobre las responsabilidades penales de un ex jefe de Estado están siendo llevadas a la realidad a partir de situaciones, hechos y casos concretos.

En realidad, ese precedente judicial que debe establecer el proceso judicial contra Fujimori debe ayudar a derribar y diluir los inmensos obstáculos que se suelen presentar cuando la sociedad se empeña en someter a la justicia los crímenes cometidos desde y al amparo del poder. Por desgracia, en nuestro país y en la región, podemos mostrar más de un ejemplo de esto.

Pero, también, el caso Fujimori y la resolución final que el tribunal emita debemos hacer que pretenda algo más. Debería ser un instrumento de recuperación de la dignidad de la sociedad peruana. Justamente en el juicio contra quien degradó la política, violó derechos humanos y fue el jefe de una organización mafiosa que medró del Estado y se apropió de sus recursos, los peruanos tenemos la magnífica oportunidad de rescatar el valor de la dignidad y el valor de los principios que deben regir a una sociedad democrática siempre.

A la par de ello, la sociedad peruana tiene el deber de hacer que el valor de la memoria y la verdad se convierta en la piedra angular de la justicia y en un mandato para que los crímenes y la degradación de la persona humana a los niveles que hemos visto jamás se repitan.

# Los orígenes de la crisis financiera actual: una visión de largo plazo

---

*Humberto Campodónico*

---

LA CRISIS DE LA ECONOMÍA NORTEAMERICANA comenzó siendo una crisis financiera del mercado hipotecario que afectó al sector bancario y a los bancos de inversión, pero en los últimos meses se ha transformado en una crisis que golpea al conjunto del sector productivo. Así, ya no se duda que hay una recesión en marcha y ahora las preguntas tienen otro contenido: ¿cuánto tiempo durará la recesión y, también, cuán profunda será? Los analistas económicos también se preguntan si desembocará en una crisis sistémica, es decir, si se transmitirá al conjunto de la economía mundial.

Sobre todos estos temas existe amplia información y se sabe que las pérdidas bancarias ascienden a más de 500.000 millones de dólares —cifra en ascenso—. También se conoce que varios bancos han quebrado y han sido absorbidos o se han fusionado con otros. Por otro lado, se ha producido una espectacular alza de los precios de las materias primas, sobre todo del petróleo y de los alimentos, y eso ha aumentado la inflación en el mundo. Por eso, se dice que podríamos enfrentar —como en la década del 1970— un período de recesión con inflación, que los economistas llaman *stagflation*.

Sin embargo, poco se dice sobre las causas originarias de la crisis, tema que queremos abordar en este artículo a partir de los análisis del economista Robert Brenner, de la Universidad

de California, que adopta un enfoque de largo plazo. Dice este economista, en su libro más reciente,<sup>1</sup> que, desde 1973, el comportamiento de la mayoría de las variables económicas claves — como el crecimiento del PBI, la inversión, el empleo y los salarios — de los Estados Unidos, Japón y la Unión Europea ha sufrido un deterioro sistemático.

## **Analizando el largo plazo**

Agrega que, desde el inicio del actual ciclo económico en el 2001 (después del pinchazo de la burbuja Internet), la situación ha empeorado: el PBI de los Estados Unidos ha tenido el crecimiento más lento desde fines de la década de 1940, mientras que el aumento de nuevas fábricas y equipos, así como la creación de nuevos empleos, han sido 33 y 66% más bajos, respectivamente, que los niveles promedio desde la posguerra. Además, los salarios reales de los trabajadores y los trabajadores no supervisores (el 80% de la fuerza de trabajo) se han estancado, permaneciendo en el mismo nivel que en 1979.

Ante la persistente debilidad de la demanda agregada, los gobiernos de los países industrializados usaron diferentes instrumentos económicos para «revitalizarla». En los años de 1970 y 1980 se aplicó la política keynesiana de estimular a la economía mediante fuertes déficits fiscales, pero eso no dio resultado, pues el crecimiento no fue significativo. Debido a ello, se produce un cambio radical de política, la del equilibrio fiscal, es decir, la reducción de los déficits fiscales.

Sin embargo, tampoco esta política tuvo éxito. Dice Brenner:

...como no se recuperó la rentabilidad, la política de equilibrio fiscal desembocó en un fuerte golpe a la demanda agregada, con el resultado

---

<sup>1</sup> BRENNER, Robert. *The Economics of Global Turbulence*. Nueva York: Verso Books, 2006.

siguiente: en la primera mitad de los 90, tanto EEUU y Japón enfrentaron recesiones devastadoras, las más fuertes desde la postguerra, y EEUU sufrió el llamado «crecimiento sin empleos».<sup>2</sup>

Para evitar la tendencia al estancamiento, los Estados Unidos se vieron obligados a tomar medidas de estímulo más poderosas que el déficit fiscal – adoptado en años anteriores –, pero a la vez más riesgosas: se reemplazaron los déficits fiscales del keynesianismo tradicional con los déficits privados y la inflación de activos, lo que puede llamarse «keynesianismo de alza de precios de activos» o simplemente *bubblenomics* (la economía de la burbujas). Es esta *bubblenomics* la que permitió el aumento del crédito que sustentó la fuerte expansión de la inversión y el consumo de esos años. Dice Brenner: «la llamada nueva economía fue la expresión directa de la histórica burbuja de los precios de los activos en los años 1995 al 2000».<sup>3</sup>

Lo paradójico es que, a pesar del crecimiento económico, no mejoró la rentabilidad empresarial, y eso tiene su origen en la tendencia crónica a la sobrecapacidad del sector manufacturero, que se manifestó con fuerza en las décadas de 1960 y 1970. Así, dice Brenner: «en el año 2000, la tasa de rentabilidad de las empresas privadas de EEUU, Japón y Alemania todavía no se habían recuperado. En la década de los 90, la tasa de rentabilidad fue apenas superior a la de los años 70».<sup>4</sup>

La caída de la tasa de rentabilidad en los años de 1990 se dio, paradójicamente, en el sector que más crecía: el sector servicios directamente relacionado con la «nueva economía» (economía Internet). Recordemos que, en esa época, se afirmaba que el capitalismo había pasado a una etapa «postindustrial» caracterizada por la desmaterialización de la producción. Brenner analiza la

---

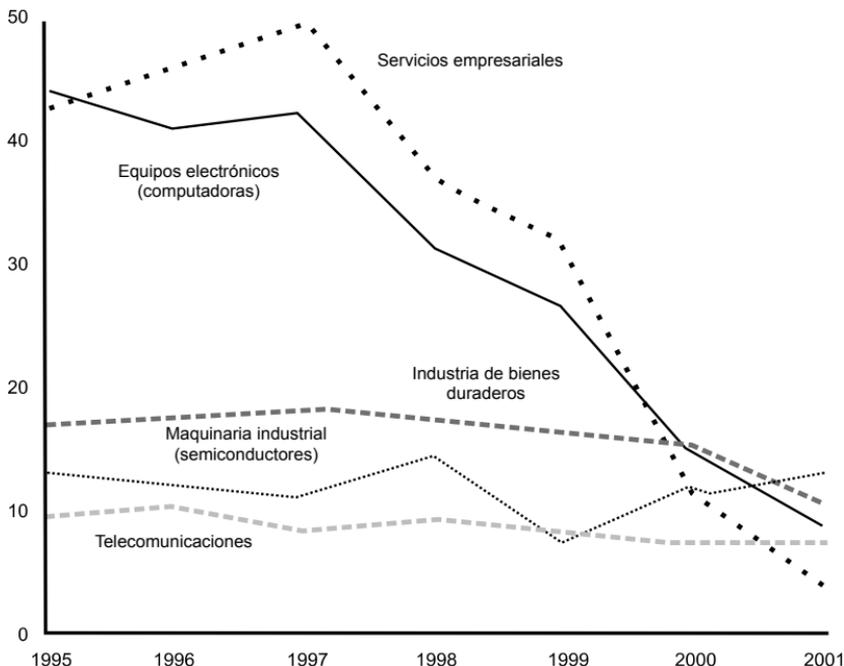
<sup>2</sup> BRENNER, Robert. «A Devastating Economic Crisis Unfolds». *Green Left*, 25 de enero de 2008. Disponible en: <<http://www.greenleft.org.au/2008/737/38149>>.

<sup>3</sup> *Ibíd.*

<sup>4</sup> BRENNER, Robert. *The Economics of Global...*, p. 334.

rentabilidad de las industrias del sector de alta tecnología (*high tech*) en el periodo 1995-2001 y encuentra que los equipos electrónicos (computadoras), maquinaria industrial (semiconductores) y telecomunicaciones,<sup>5</sup> principalmente, sufren fuertes caídas (véase gráfico).

***EE. UU.: Tasas de ganancia de la industria manufacturera y de la industria de alta tecnología en porcentajes (1995-2001)***



Fuente: Robert Brenner. «New Boom or New Bubble, The Trajectory of the US Economy». *New Left Review*, n.º 25, enero-febrero de 2004. Disponible en: <[www.newleftreview.org](http://www.newleftreview.org)>.

<sup>5</sup> Brenner pone especial énfasis en señalar que el sector más golpeado por la crisis de rentabilidad ha sido el sector manufacturero, hecho que tiene serias implicancias en las relaciones económicas de largo plazo: «el núcleo de los problemas se encuentra en las líneas *hi-tech*, tales como componentes de telecomunicaciones, microprocesadores y computadoras. Pero, además, también fueron afectados sectores tradicionales, tales como textiles y acero, así como sectores relacionados al *hi tech* como los servicios y las telecomunicaciones» (véase BRENNER, Robert. «After Boom, Bubble, and Bust: Where Is the US Economy Going?». En Max Miller (ed.). *Institutions, Economic Performance, and Governance in the Era of Globalization*. Londres: Routledge, 2005, p. 220).

Así las cosas, ese crecimiento económico carecía de sustento: ...los precios de los activos no podían seguir subiendo y subiendo, desafiando la caída de la rentabilidad. Y como la inversión había exacerbado la sobrecapacidad industrial existente, el resultado fue el *crash* de la Bolsa de Valores y la recesión del 2000-2001, lo que deprimió la rentabilidad en el sector no financiero a los niveles más bajos desde 1980.<sup>6</sup>

## **La represión salarial en la década de 1990 y en la década del 2000**

Para volver a estimular la economía, los gobiernos de los países industrializados se han visto obligados a recurrir a todas formas imaginables de endeudamiento, política que continuó en el nuevo milenio. Pero al lado de ese nuevo estímulo (que se dio a través de las enormes rebajas de la tasa de interés impulsadas por Alan Greenspan), también se han llevado a cabo otras modalidades de incremento de la rentabilidad, a través de fuertes recortes en el empleo, así como en los ingresos de los trabajadores.

Dice Brenner:

...las empresas redujeron sobre todo los empleos — a una tasa promedio del 2% desde mediados del 2000 hasta mediados del 2003 — revirtiendo la tendencia de aumento promedio del 2.5% de los años 1995 al 2000. En el mismo periodo, los salarios reales (que habían aumentado en 3.8% en promedio de 1997 al 2000) cayeron en 1.1% real en promedio. El resultado conjunto de la disminución de empleos y de pérdida del poder adquisitivo, el mayor componente de la demanda agregada (los ingresos del sector no agrícola), cayó en 1% en promedio anual desde mediados del 2000 hasta mediados del 2003.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> BRENNER, Robert. «A Devastating Economic...».

<sup>7</sup> BRENNER, Robert. «New Boom or New Bubble, The Trajectory of the US Economy». *New Left Review*, n.º 25, enero-febrero de 2004, p. 63. Disponible en: <[www.newleftreview.org](http://www.newleftreview.org)>.

Si bien estos recortes de empleos y salarios podían mejorar la rentabilidad en el corto plazo, sus efectos posteriores agravaron la crisis: «se hizo inevitable, por ello, la baja del crecimiento de nuevas plantas y equipos, lo que redujo la demanda agregada, detonando una espiral negativa autosostenida. Esto precipitó una caída cíclica aguda».<sup>8</sup>

Los efectos de esta caída se aprecian claramente en los ingresos reales después de impuestos de las familias en los Estados Unidos. El quintil (20%) con menos ingresos apenas si los ha aumentado del 2002 al 2005, mientras que cuando se va ascendiendo en los niveles de ingresos las ganancias son mayores. Se aprecia que la mayor ganancia se da en el quintil más alto, que ve mejoras en sus ingresos en 21,6%.

***Ingresos reales de las familias de los Estados Unidos después de impuestos por quintiles (en dólares)***

Quintil/Año	2002	2005	Variación
Quintil 1	15.200	15.300	0,7%
Quintil 2	32.800	33.700	2,7%
Quintil 3	48.000	50.200	4,6%
Quintil 4	66.500	70.300	5,7%
Quintil 5	141.600	172.200	21,6%
Todos	60.200	67.400	12,0%
10% más alto	192.600	246.300	27,9%
5% más alto	270.000	369.800	37,0%
1% más alto	687.800	1.071.500	55,8%

Fuente: Congressional Budget Office, *Historical Effective Federal Tax Rates*.

<sup>8</sup> *Ibíd.*, p. 65.

Se aprecia, también, que si se continúa desagregando el ingreso de las familias a nivel de los estratos superiores, la concentración del ingreso se hace más evidente. El 1% más alto de las familias de los Estados Unidos ha visto que sus ingresos han mejorado en 55,8% como consecuencia de las políticas de recortes de impuestos del presidente Bush.

## **Inflando más la burbuja en el nuevo milenio**

En la década de 1990, al mismo tiempo que crecía el sector financiero, también lo hizo y, espectacularmente, la llamada «nueva economía». Pero la gran cantidad de inversiones en las TIC provocó un exceso de capacidad – una sobreacumulación –, estallando la llamada burbuja Internet a principios del 2001.

Después del pinchazo de la burbuja Internet y la recesión del 2001, la Reserva Federal decidió enfrentar el nuevo ciclo recesivo con la rebaja de la tasa de interés referencial de corto plazo, que descendió a cero, en términos reales, por tres años. De esa manera se volvió a crear una inflación en los precios de los activos, sobre todo los inmobiliarios. En efecto, del 2003 al 2007 hubo una explosión sin precedentes en los créditos hipotecarios, y eso gatilló el alza del precio de las casas y, también, de una mayor riqueza de los hogares, aunque ficticia.

La cosa parecía simple. De un lado, bastaba con comprar una casa, o varias (con el crédito barato), las que luego se volvían a vender, lo que daba importantes ingresos. Se llegó a decir que los norteamericanos vivían “vendándose casas los unos a los otros”. De otro, desde principios de esta década, en los Estados Unidos, se comenzó a otorgar créditos para la compra de viviendas a personas que no tenían capacidad de repago (las llamadas hipotecas basura (*sub prime*)).

Luego, los «brillantes» economistas de los bancos y casas de inversión las empaquetaron, creando un sistema complejo para

«*securitizar*» (emplear como garantía colateral) toda una serie de derivados financieros, lo que incluyó las hipotecas basura (*sub prime*). Estos nuevos «instrumentos financieros» fueron luego vendidos a inversionistas de todo el mundo, que creyeron que estaban comprando instrumentos con garantía AAA. Abogados y economistas *yuppies* de los principales bancos de inversión de Wall Street ganaron así miles de millones de dólares en esta aventura especulativa.<sup>9</sup>

## Conclusiones

Resumiendo, el crecimiento de los años de 1990 y del periodo 2001-2007 fue ficticio (una burbuja) y se basó en el *boom* del consumo y en la burbuja inmobiliaria (ambos permitidos por las bajas tasas de interés de Greenspan, ex jefe de la Reserva Federal), así como en los enormes déficits fiscales de Bush y la falta de regulación de los derivados de los mercados financieros, también culpa de Greenspan.

Dos lecciones importantes deja el desarrollo de esta crisis financiera, que podría convertirse en una crisis sistémica. La primera es que, a la larga, el crecimiento de la economía no puede apoyarse sobre el sistema financiero —que no crea valor— sino sobre la base productiva: la industria, la agricultura y, de manera creciente, el sector servicios, sobre todo en las tecnologías de la información y el conocimiento (TIC).

En los últimos 30 años el crecimiento del sector financiero tomó preeminencia sobre el sector real. Dice *The Economist* que «en EEUU, la participación del sector financiero y sus servicios conexos subió del 10% al 40% del total de utilidades empresariales desde

---

<sup>9</sup> Véase CAMPODÓNICO, Humberto. «Los bancos de inversión y el socialismo de los ricos». Disponible en: <[www.cristaldemira.com](http://www.cristaldemira.com)>, 27 de agosto de 2007.

principios de los 80 hasta su pico del 2007. Y su participación en las bolsas de valores se triplicó, pasando del 6 al 19%».<sup>10</sup>

A partir de ese momento, se constata un debilitamiento generalizado del sector real de la economía de los Estados Unidos, tanto de las exportaciones, de la inversión total e, incluso del consumo privado. Este último solo pudo mantenerse gracias a la creación de otra burbuja, la inmobiliaria y de bienes raíces, que estalló el año pasado.

Tenemos, entonces, que el mercado financiero, dejado a su libre albedrío, ha mal utilizado el dinero de los contribuyentes: típica falla de mercado, agravado por la avaricia de los bancos de inversión. Lo peor es que el rescate estatal podría hacer que los contribuyentes «carguen con las pérdidas». Una vez más, la misma situación recurrente: la privatización de las ganancias, en la época de las vacas gordas, y la socialización de las pérdidas, cuando llegan las vacas flacas.

Dice Brenner:

...la actual crisis podría ser la más devastadora desde la Gran Depresión de los años 30. La crisis nos hace ver que hay problemas profundos que no han sido resueltos por la economía real y que — literalmente — han sido empapelados por el enorme endeudamiento de las últimas cuatro décadas, así como por la escasez de créditos de corto plazo, de una profundidad que no se había visto desde la II Guerra Mundial.<sup>11</sup>

Para analizar las raíces profundas de la crisis lo importante es superar el análisis de corto plazo. Eso es lo que hemos realizado en este artículo, lo que nos permite afirmar que estamos aún atravesando la fase de «bajada» de la onda larga de crecimiento (la fase de subida comenzó en el periodo 1945-1948 y duró hasta 1973), porque no se ha recuperado la tasa de ganancia de los inversionistas

---

<sup>10</sup> *The Economist*, 21 de marzo de 2008.

<sup>11</sup> BRENNER, Robert. «A Devastating Economics...».

— ni la inversión manufacturera — Tampoco se avizora que la llamada «nueva economía» permita dar un impulso de largo plazo y situarla en una nueva onda larga de crecimiento. Mientras tanto, la crisis financiera ya toca al sector real y amenaza convertirse en una crisis sistémica.

Bruno Seminario, economista de la Universidad del Pacífico, en conversatorio publicado por el diario *La República*, en su edición del 6 de abril de 2008.

### **Estamos presenciando es el agotamiento de la revolución tecnológica**

Creo que se debe enfocar esta crisis desde la perspectiva de un ciclo de larga duración que se inicia a finales de los 70, pues así podremos comprobar que esta nueva crisis no es muy diferente de las que ocurrieron en el pasado.

Hace algunos días apareció en internet un artículo de Robert Reich, secretario de Trabajo de Clinton, que adopta estas perspectivas, más estructural y alejada de la parte propiamente financiera. Según este economista, los mecanismos que regulan la distribución del ingreso y la riqueza no permiten que las familias de EEUU cuenten con los ingresos suficientes para poder comprar todos los bienes que la economía puede producir. Si bien en el corto plazo el problema puede solucionarse con el endeudamiento de las familias, en el mediano plazo esta estrategia no funciona.

Los problemas de la economía estadounidense de hoy tienen mucho que ver con la maduración de la revolución de la información y el proceso de sobreinversión que se registró en los 90, en las industrias de alta tecnología. Lo podemos comprobar con relativa facilidad si analizamos el comportamiento de la inversión en el sector corporativo. A pesar de la política monetaria y la reducción en la tasa de interés, la inversión en este sector nunca se ha recuperado. Desde hace cinco años, las grandes corporaciones estadounidenses generan excedentes financieros. Y estos son un componente importante que alimentan los circuitos especulativos en el mundo. De otro lado, la tasa de innovación

tecnológica en el sector industrial ha disminuido. Al parecer, hemos iniciado la onda ascendente del ciclo de larga duración.

Todo esto sugiere que hay un problema en el sector real, una clara caída en la rentabilidad del capital. Quizás, por ello, la inversión, en estos últimos años se concentró en el sector de construcción residencial y en otras ramas del sector terciario de la economía. Las empresas no tienen problemas financieros porque en los últimos cinco años no han tenido muchos incentivos han sido superavitarias en fondos. Todo esto sugiere que lo que en realidad estamos presenciando es el agotamiento de la revolución tecnológica, y que la única forma de salir de la crisis será con otra revolución tecnológica. Algo que no ocurrirá inmediatamente.

# **¿Liberalización comercial frente a integración regional?**

*Un balance de las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea*

---

*Alejandra Alayza Moncloa*

---

EN MAYO DEL 2007 se esperaba el lanzamiento de la negociación del Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea (AdA CAN-UE). Sin embargo, la inmensa dificultad para coordinar la posición andina en una negociación que según requerimiento europeo debía ser en bloque postergó la fecha prevista. Las negociaciones finalmente se iniciaron en septiembre de ese año y su avance ha sido difícil. La tercera ronda se celebró en abril del 2008 en Quito y en ella se evidenciaron las dificultades andinas para negociar en conjunto con la Unión Europea (UE). Las diferencias entre los pares de la región derivaron en un importante entrapamiento, al que acompañaron, incluso, intercambios y aclaraciones diplomáticas que trataron de suavizar las difíciles relaciones en la región.

Después de la primera ronda de negociación y ante la dificultad de avanzar en conjunto con los demás países de la región, el Perú insistió en negociar un tratado de libre comercio (TLC) bilateral con la UE y, con ello, en continuar el acelerado proceso de apertura comercial que iniciara con el TLC con los Estados Unidos (EE. UU.).

Las inmensas dificultades para la negociación del AdA con los europeos ponen de manifiesto un importante choque de visiones sobre las estrategias de inserción en la globalización que

tienen los países andinos, pero también expresan un debate de alcance global. Dos son las estrategias que se hacen manifiestas y que se disputan la orientación que debería tener el proceso de inserción: por un lado, la estrategia vía la apertura comercial (más mercado y menos Estado) que se promueve a través de los TLC y, por el otro, la apuesta por una estrategia de integración regional que, expresada desde hace más de 30 años en el proyecto de la Comunidad Andina, y ahora en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), aspira a desarrollar una visión más comprensiva de la relación entre los países de la región y más consciente de la importancia de desarrollar bloques territoriales como una mejor forma de insertarse en el mundo. Este modelo tiene como base la apuesta por un entendimiento político que trascienda los compromisos comerciales y se sostenga a través de instituciones políticas comunes. El gran ejemplo de un proceso de este tipo es la propia UE.

### **El Perú: la liberalización comercial como estrategia de inserción en el mundo**

Con la aprobación en el Congreso de los EE. UU. del TLC en diciembre del 2007, nuestro país ha entrado, formalmente, en un acelerado proceso de apertura comercial. A pesar de las importantes críticas hechas durante la campaña electoral, el gobierno de García ha asumido esta estrategia, que inició el gobierno de Alejandro Toledo. De hecho, nuestro actual presidente se ha convertido en su defensor más convencido y no solo ha confirmado su compromiso con el TLC, sino que, en el 2007, adelantó el proceso de apertura comercial al reducir los aranceles de más de 4.000 partidas.

## *Abriendo mercados*

En esta acelerada agenda de apertura, los peruanos hemos tomado nota del inicio de las conversaciones y el proceso de negociación de TLC con varios países entre los que se incluye China, México y Chile, e incluso del cierre y firma de acuerdos como los firmados con Singapur y Canadá. Mientras que la negociación con los EE. UU. supuso más de 12 rondas, ahora las rondas de negociación no superan la media docena de encuentros. Al parecer de algunos, el Perú avanza y ya estamos listos para el libre comercio. El optimismo del gobierno parece que ha olvidado la inmensa agenda interna para hacer frente a este proceso.

La aprobación del TLC Perú-EE. UU. en el Congreso norteamericano ha supuesto una tarea adicional: allanar el camino para que entre en funcionamiento mediante el inicio de su implementación. El proceso de reforma implica modificar y crear nuevas normas nacionales que estén acordes con los nuevos compromisos, e incluso supone realizar modificaciones de normas del ámbito regional andino como, por ejemplo, la decisión 486 que establece un régimen común sobre propiedad industrial. Evidentemente, las propuestas para modificar la legislación andina no han sido bien recibidas por nuestros socios en la CAN, pues había serios cuestionamientos a los nuevos estándares que proponía en Perú, en la medida en que, según los entendidos, estaban yendo más allá de lo acordado con los EE. UU. En el escenario nacional, la implementación corre por vía libre con las facultades extraordinarias que ha otorgado el Congreso al Presidente de la República.

Desde enero hasta junio de este año, el ejecutivo tiene plazo para implementar las modificaciones que requiere el TLC. En estos meses, ha avanzado solo y apurado para no tener que lidiar con los molestos contrapesos democráticos que supone el Congreso. La actuación solitaria del gobierno en la implementación de este acuerdo es un tema de gran preocupación, pues esta vía rápida

impide hacer un seguimiento y vigilancia ciudadana pare evitar que las facultades extraordinarias otorgadas se extralimiten. Un buen ejemplo de este peligro es que, además de la implementación del TLC, el gobierno de García está aprovechando estas facultades para avanzar sin interferencias en el desarrollo de normas vinculadas al nuevo paradigma desarrollista del gobierno, que el propio Presidente denominó con la expresión «el perro del hortelano».

### *Bajando la velocidad: la negociación con la UE*

Este año, el gobierno busca consolidar su acceso a los mercados y, con este fin, viene priorizando, en la agenda de la discusión internacional, aquellos foros que permitan ampliar sus escenarios de apertura comercial. Esta tendencia se ha manifestado en el mayor interés del gobierno por la realización del Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) en la perspectiva de un acuerdo de libre comercio con esta región y ha causado fastidio en las representaciones europeas en el Perú responsables de organizar la V Cumbre América Latina, Caribe y Unión Europea (ALC-UE). A diferencia del APEC, esta cumbre ha tenido como agenda prioritaria la discusión de los temas como la cohesión social y el cambio climático.

En relación con la ALC-UE, la preocupación de la prensa se concentró en obtener lo que desde su perspectiva sería una «gran noticia»: ¿Íbamos a seguir obligados a negociar con los Europeos en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) tal como se había exigido en las tres rondas iniciales o la UE iba a reconocer que el Perú, el país del TLC con los EE. UU., tenía derecho a una negociación bilateral, en la que no tuviera que aguantarle el lento ritmo a sus pares andinos?

La urgencia a favor de más TLC del gobierno y los medios de prensa matizó la ALC-UE y, para muchos peruanos, un acuerdo comercial era el tema central del encuentro con los europeos. Sin embargo, a pesar de la insistencia, la UE no respondió de manera

definitiva y, por el contrario, ofreció una respuesta general como la que había dado los meses anteriores: cualquier negociación se haría con el bloque andino y en el contexto de un acuerdo de «marco flexible» por medio del cual se pudieran reconocer las asimetrías entre las regiones y países. Pasada la cumbre, las declaraciones respecto a este tema de varios representantes europeos han mostrado que la incertidumbre persiste y que solo se resolverá en los meses siguientes.

El *impasse* diplomático que para los andinos ha generado el AdA con la UE merece nuestra atención, pues manifiesta, en un escenario conocido y cercano, varios de los dilemas que aparecen en la definición de las estrategias de los países en la globalización. El Perú está en el límite de las decisiones: apostar por la bilateralidad de un TLC con la UE puede suponer un retiro de la CAN y quizá una debilitamiento definitivo del proceso de integración andina. Desde la UE, su interés por promover un TLC con la región andina puede tener como costo el propio proceso de integración regional, del cual ha sido un abierto promotor como lo muestran los fondos de cooperación que recibe la propia Secretaría General de la CAN.

### **Acuerdo de Asociación con la UE: ¿Más allá de un TLC?**

En el contexto nacional de negociación acelerada de diversos TLC, la negociación con la UE de un AdA aparece planteada en nuevos términos e incluye nuevos ámbitos de negociación que trascienden la dimensión comercial e incluyen el diálogo político y la cooperación. Por eso, mientras que el gobierno peruano y la prensa se esmeran por denominarlo TLC con Europa, los representantes europeos han insistido una y otra vez en aclarar que no se trata de un TLC sino de un Acuerdo de Asociación. Benita Ferrero Waldner, comisaria europea de Relaciones Exteriores, define esta diferencia:

...el Acuerdo de Asociación que estamos negociando va mucho más allá de un tratado de libre comercio. Nuestro objetivo es concluir un acuerdo que, además de tener un componente comercial fuerte, establezca también un diálogo político activo y reforzado entre nuestras regiones y una mayor cooperación en todas las áreas [...].<sup>1</sup>

Evidentemente, el énfasis que ponen los negociadores europeos en el carácter diverso de esta negociación debe ser matizado. Si bien el AdA está compuesto por tres pilares de negociación complementarios (diálogo político, cooperación y comercio), el referido al aspecto comercial es, como propuesta, muy similar al que negociamos con los EE. UU. No obstante, la retórica europea, al hablar de un Acuerdo de Asociación que levanta el perfil de los pilares de diálogo político y cooperación, y diluye la estrategia aperturista en formato TLC, buscaría distinguirse de la estrategia que vienen promoviendo los EE. UU. y que cada vez levanta más críticas en el mundo. A pesar de la existencia de estos matices, el sentido es el mismo: la liberalización sustantiva del comercio.

Los componentes de diálogo político y cooperación incluidos en el acuerdo tienen como base el acuerdo hoy vigente sobre estos temas. La negociación incluye muy importantes cláusulas que hacen referencia a la garantía de los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la gobernanza, así como un amplio espectro de temas que terminarán orientando la cooperación birregional. Sin embargo, la propia dinámica de las negociaciones devela el asunto «duro» y prioritario es el comercial, y el que constituiría el corazón mismo del acuerdo.

La naturaleza del Acuerdo de Asociación nos muestra los cambios de la propia UE. Las lecciones aprendidas en el proceso de

---

<sup>1</sup> Entrevista a la comisaria europea de Relaciones Exteriores. Diario *El Comercio* de Ecuador. Quito, 11 de mayo del 2008 Disponible en: <[http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id\\_noticia=190973&id\\_seccion=3](http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=190973&id_seccion=3)>.

integración europeo han dejado algunas huellas, pero la urgencia por la competitividad global está virando su estrategia en el mundo. Si bien la UE busca promover procesos de integración equivalentes al suyo, la apertura comercial viene limitando la capacidad estatal de desarrollar las políticas de promoción y regulación que fueron la base de su hoy exitoso modelo.

### ***Cambios en la política exterior europea***

¿Cuáles son los intereses comerciales que impulsa la UE en estos acuerdos? ¿Son efectivamente diferentes a los TLC que promueven los EE. UU.? Los compromisos comerciales que impulsa la UE son expresión de un proceso de cambio y de cuestionamiento profundo del modelo europeo, que hoy mira nuevos caminos para mantener su posición en el escenario internacional. En el 2006, la Comisión Europea publicó su nueva estrategia de inserción en el mundo titulada *Una Europa global: competir en el mundo*,<sup>2</sup> y, en ella, se expresa un debate que, al interior de la UE, cuestiona muchos de los principios básicos del estado de bienestar europeo y se hace una lectura de los retos que tiene el crecimiento de la UE en el contexto de la globalización económica.<sup>3</sup>

La estrategia Europa global incluye una clara definición de las prioridades que en materia de apertura comercial deberá asumir la UE y menciona la importancia que tiene, para ella, elaborar los instrumentos de política comercial necesarios para conseguir tipos de apertura que representen una auténtica diferencia. Con este fin, se apuesta por eliminar barreras no arancelarias (tales

---

<sup>2</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Una Europa global: competir con el mundo*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Bruselas, 4 de octubre del 2006.

<sup>3</sup> El espíritu de esta nueva visión sobre las estrategias económicas y sociales se habría reflejado en la Constitución europea, que no logró ser aprobada por su rechazo en los referéndums de Francia y Holanda, pero que finalmente se habría ratificado con la reciente firma del Tratado de Lisboa.

como regulaciones y procedimientos), garantizar el acceso a los recursos naturales, así como priorizar la apertura de los mercados y el establecimiento de normas más estrictas en nuevas áreas comerciales de importancia económica para sus empresas como los derechos de propiedad intelectual, los servicios, la inversión, las compras públicas y las políticas de competencia.

Esta agresiva agenda de apertura comercial se ha expresado en la negociación con los países más pobres del mundo como son los de África, Caribe y Pacífico (ACP) en el marco de las negociaciones de los Acuerdos de Paternariado Económico (también conocidos como los EPA por sus siglas en inglés). A pesar de reconocer el principio de asimetría y el trato preferente que se debe a los países pobres, la insistencia de la UE por liberalizar sectores estratégicos en las economías de la región africana terminó por quebrar el proceso de negociación. Como en el caso de las negociaciones con los países andinos, este proceso se inició con la insistencia en que se debía negociar en bloque, pero finalmente, en diciembre del año pasado, las dificultades para avanzar en compromisos para la liberalización del comercio hizo que solo algunos países firmaran los llamados acuerdo interinos. El antecedente de estas negociaciones debe ser el referente para analizar los lineamientos prioritarios europeos para las negociaciones con los países andinos y centroamericanos.

### *Europa: ¿Cómo conciliar el doble discurso?*

Las directrices para las negociaciones de los AdA se establecen en el Mandato Negociador, que define sus objetivos y prioridades. Estas últimas son las siguientes:

- (i) establecer una zona de libre comercio,
- (ii) promover el desarrollo humano y
- (iii) reforzar la integración regional.

Para la construcción de una zona de libre comercio, el mandato obliga a los negociadores de la UE a promover acuerdos tipo OMC plus, es decir, compromisos mayores a los existentes en el multilateral (Agenda de Singapur). En esta medida, dichos acuerdos deberán incluir los temas sensibles incluidos en la agenda de apertura de la estrategia Europa global como la liberalización de las inversiones, servicios, compras públicas y acceso a mercados, así como el reforzamiento de los estándares de derechos de propiedad intelectual.

Complementariamente al objetivo de la apertura, el mandato negociador europeo incluye objetivos vinculados a promover el desarrollo humano y la integración regional y birregional. La inclusión de estos objetivos es lo que distingue los AdA de la UE de los TLC que nuestro país está negociando. El mandato hace mención específica a los términos para conseguir estos objetivos y, así, para promover el desarrollo humano, por ejemplo, supone la promoción de la cohesión social, el acceso a los servicios básicos y la consecución de los objetivos del milenio, entre otros.

En el caso del interés por la promoción de la integración regional, este objetivo tendrá como consecuencia inmediata la obligación de la UE de negociar con el bloque de países andinos de manera articulada a través de su sistema de integración CAN.

No obstante las intenciones, existe un importante cuestionamiento a la capacidad de convivencia de estos tres objetivos, particularmente cuando se trata de la capacidad de desarrollar condiciones adecuadas de inclusión social en los países pobres y, al mismo tiempo, liberalizar los mercados y limitar la actuación estatal. La diferencia de opiniones que existe entre los gobiernos andinos sobre este tema no solo está dificultando la negociación, sino que está poniendo en riesgo el propio proceso de integración andino.

## La integración andina y el acuerdo con la UE

El proceso de integración andino ha tenido serios reveses en los últimos 10 años. En efecto, se ha tratado de un proceso en el que los avances en la integración comercial y económica han tenido serias dificultades y en el que desde hace unos años se ha optado por el modelo del regionalismo abierto, que ha permitido flexibilizar los espacios de política y decisiones comunes entre andinos. Los socios de la CAN miran recelosos la propia integración andina y han priorizado, en más de una ocasión, a otros aliados estratégicos.

### *Andinos: distintas visiones sobre el comercio*

La negociación, inicialmente andina, del TLC con los EE. UU. constituyó un primer punto de diferenciación entre los países que inicialmente negociaban (Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia). En este contexto, Venezuela, un importante socio de la CAN, anunció su retiro, manifestando que la negociación del TLC con EE. UU. hería de muerte a la CAN. Este hecho fue, quizá, un auspicio de lo que estamos viendo en los últimos meses, pues supuso, en la práctica, un primer momento de diferenciación entre los gobiernos de la región andina, quienes tuvieron que decidir si asumirían la vía de la apertura comercial mediante una relación privilegiada con los EE. UU. Los derechos preferentes que se le concedían a este país en el marco del TLC terminaban perforando el sistema de integración andina, desde el momento en que generaban un acuerdo comercial más profundo con el país del norte que el existente en la propia CAN.

En Ecuador y Bolivia, los movimientos en contra de la apertura TLC se hicieron notar y, en el caso del primer país, incluso definieron la salida definitiva de su gobierno de las negociaciones. Estos países habían elegido nuevos gobiernos que expresaban corrientes

críticas de la actual estrategia de desarrollo, mientras que el Perú y Colombia tenían gobiernos promotores de la apertura vía TLC y terminaron la negociación y lograron aprobar el tratado en sus Congresos nacionales.

Así, mientras que en el Perú (y hubiera sido el caso de Colombia de no ser por la no aprobación del TLC en el Congreso norteamericano) se viene implementando la apertura y, con ello, haciendo probablemente una de las más importantes y amplias reformas de corte neoliberal, en Ecuador y Bolivia se han elegido Asambleas Constituyentes en las que el debate incluye importantes reformas que buscan reforzar el rol del Estado y su capacidad de regular sectores estratégicos como el de los recursos naturales, entre otros. Con ello, van a contracorriente de los principios del libre comercio y las orientaciones de política económica de sus vecinos andinos.

### ***Reconocimiento de las asimetrías: ¿Un nuevo enfoque para el comercio con la UE?***

En este contexto, el componente comercial del acuerdo con la UE constituye el tema neurálgico de la diferencia entre los andinos, pues mientras que el Perú y Colombia tienen interés en una negociación rápida de TLC, Bolivia y Ecuador han expresado claramente que, si bien tienen interés en negociar un acuerdo comercial con la UE, no aceptarán que este tenga un formato tipo TLC. En este sentido, han llamado la atención sobre la importancia de que el Acuerdo de Asociación se diferencie de los TLC y que su aspecto comercial constituya una verdadera oportunidad de desarrollo para los países.

En las primeras rondas de negociación, Bolivia ha expresado con claridad su intención de no negociar temas como los de los servicios, las inversiones, la propiedad intelectual y las compras públicas. En lugar de ello, ha insistido en que el principio del trato

especial y diferenciado (TED) debe ser el fundamento básico de la relación comercial, derivado del reconocimiento de las asimetrías. Por ello, la UE no debería exigir compromisos equivalentes a los países andinos y la liberalización total de sectores sensibles.

Por su lado, Perú se encuentra en pleno proceso de implementación del TLC con los EE. UU. y, por ello, ya cuenta con compromisos en temas que Bolivia quiere excluir y que para la negociación con la UE constituyen un punto de partida para las negociaciones. En el caso de nuestro país, la UE nos solicitaría, como mínimo, otorgarle las mismas condiciones que ofrecemos a los EE. UU.

Ante la evidencia de las inmensas diferencias y obligados a una negociación en bloque, los andinos acordaron, desde un inicio, un formato *sui géneris* para negociar, una fórmula que expresara la posición andina y que pudiera recoger las excepciones que alguno de los países planteaba. De esta manera, los andinos podrían expresar las diversas posiciones de sus miembros como una posición unitaria. Si bien este formato resolvió bien el *impasse* en las primeras rondas, sus limitaciones se han ido evidenciando en el avance de las negociaciones, pues la práctica mostraba dos posiciones diferenciadas en la región.

Hacia la tercera ronda, Ecuador expresó su intención de hacer un vuelco en sus posiciones negociadoras y cuestionar más abiertamente los compromisos TLC que la UE venía impulsando. El posicionamiento público del Ecuador, sumado a Bolivia, cambió el balance andino y obligó a enfrentar el problema. La negociación en bloque con los andinos en los términos planteados inicialmente se hacía casi imposible, pues mientras que, para el Perú y Colombia, el formato TLC de la UE constituía uno más de su proceso de apertura comercial, para Ecuador y Bolivia constituía el primer TLC y, por lo tanto, el punto de inicio hacia la apertura comercial, estrategia que soberanamente ha sido rechazada por sus gobiernos.

Si bien la UE ha aceptado como principio de negociación el reconocimiento de las asimetrías existentes entre países y regiones y, frente a ellas, la aplicación del TED, la expresión concreta de este reconocimiento en las rondas se expresa en muy pequeñas flexibilidades para los países andinos. Uno de los primeros temas de alerta se ha evidenciado en la primera oferta de liberalización arancelaria que hizo la UE, pues esta no tomaba como punto de partida las preferencias hoy vigentes para el acceso a los productos andinos al mercado europeo en el marco del Sistema General de Preferencias (SGP).

De hecho, la insistencia de la UE por promover la integración andina buscaría impulsar la armonización de posiciones en el comercio hacia la liberalización. Esta pretendida armonización estaría presionando para que Bolivia y el Ecuador se acerquen, en un plazo próximo, a esos niveles de apertura comercial y económica que en el estándar TLC tiene el Perú (y prontamente Colombia).

El entrampamiento de la negociación comercial ha resultado ser de tal calibre que se ha requerido buscar una salida política. Los representantes de la UE en Lima han ofrecido avanzar hacia una negociación de acuerdo de marco flexible, que no está muy claro qué pretende o cuáles son sus alcances.

### ***Buscando salidas: ¿Acuerdo de marco flexible?***

Luego de la V ALC-UE y los conflictos derivados por las distintas orientaciones andinas, la UE ha ofrecido negociar un acuerdo de «marco flexible», aunque todavía no queda claro qué es lo que esta flexibilidad implicará. Esta propuesta se deberá ir definiendo en los siguientes meses del 2008, pero los mensajes que los negociadores europeos han dado han sido generales y solo en las declaraciones de los responsables de la negociación se han mostrado los matices.

Si bien la declaración final de la mencionada cumbre afirmó el principio de la negociación en bloque, las afirmaciones de algunos funcionarios de la UE como el comisario europeo de Comercio Peter Mandelson, una semana después, daban pistas sobre la posibilidad de negociar solo con Colombia y el Perú. Algunas declaraciones más cautas han expresado que los andinos tendremos que elegir si queremos negociar los tres pilares del acuerdo o si queremos excluir el pilar comercial. Esta posibilidad permitiría a Colombia y Perú el AdA en el formato propuesto, y a Ecuador y Bolivia comprometerse tan solo con los pilares que están dispuestos a asumir.

Sin embargo, la UE es un mercado importante para estos países y resultaría difícil, sobre todo para el Ecuador, excluirse del acceso preferente al mercado europeo, razón por la cual no negociar en la dimensión comercial resulta tan difícil. Por ello, Bolivia y Ecuador han propuesto tratar de manera especial los temas sensibles en el pilar comercial, particularmente los compromisos de liberalización de servicios, inversiones, compras públicas y propiedad intelectual y condicionar, para el caso de la apertura del intercambio comercial de bienes, los plazos de desgravación a la mejora efectiva de otros estándares de desarrollo.

Esta propuesta no ha sido bien recibida por la UE y, hasta el momento, los mensajes han sido confusos. Por un lado, algunos funcionarios europeos han dicho que la decisión de Bolivia y Ecuador tendrá que ser aceptar o no la negociación de todo el componente comercial y que no se aceptará la exclusión de temas a su interior. Sin embargo, por las declaraciones de la ministra de Comercio Exterior del Perú, Mercedes Araoz, sabemos que la UE estaría dispuesta a excluir algunos temas de su pilar comercial como son los de propiedad intelectual y compras públicas, siempre y cuando aquellos países que opten por ella negocien la liberalización de los servicios y la liberalización del acceso a

mercado de bienes industriales y agrícolas. Claramente, el tema no está resuelto y los próximos meses serán definitivos.

## **Conclusiones**

A pesar de las flexibilidades que en materia comercial la UE podría otorgar a algunos de los países andinos, el reto para la CAN está presente. El hecho de que ya dos de los países de la región hayan optado por la estrategia de la liberalización comercial y que esta pueda ser reforzada en la negociación con los europeos pone una importante limitación a la posibilidad de profundizar el proceso de integración andino. Con ello se limita la posibilidad de avanzar en la construcción de un bloque regional que utilice preferencias en materia comercial para promover la integración.

A pesar de que hasta el momento la CAN no haya logrado por sí misma avanzar en estas políticas, la vía de los TLC, ya sea con los EE. UU. o con la UE, habría perforado esta oportunidad, pues aquellos principios preferentes que se quiera otorgar entre andinos o, más adelante, entre sudamericanos deberán ser también compartidos con los europeos y los norteamericanos.

Las diferencias entre andinos no responden tan sólo, como han pretendido interpretar los europeos, a las diferentes velocidades para la liberalización comercial. Si bien el Perú y Colombia están dispuestos a iniciar proceso de apertura, Ecuador y Bolivia han expresado no solo que necesitan ser tratados de manera diferente, sino que no quieren comprometerse con este modelo de liberalización comercial.

Esta situación expresa una clara disputa en la región acerca de cuál debe ser la orientación del proceso de integración andino. En este sentido nos preguntamos si existen condiciones reales para profundizar un proceso en una fórmula distinta a la liberalización comercial o para asumir que el proceso no solo se debilitará aún

más, sino que deberá abandonar su dimensión económico-comercial y restringirse a un foro político.

Frente a las dificultades entre andinos en la negociación con Europa, los sectores pro TLC nacionales no han dudado en referirse a la «CAN del hortelano». En el apuro aperturista, una visión más estratégica y de largo plazo parecería haber quedado lamentablemente relegada en el Perú. En este contexto, si bien el destino de la CAN no depende de ninguna manera de la UE, sí es cierto que esta, como aliada estratégica, debería poner en consideración la implicancia de forzar la negociación de un TLC con los andinos.

**Transferencias a los gobiernos locales.  
Las causas de la desigualdad**

---

*Raúl Mauro*

---

EL OBJETIVO DEL PRESENTE DOCUMENTO ha sido realizar una evaluación de la evolución de la desigualdad en las transferencias de recursos del gobierno central a los gobiernos locales (GL) de Lima metropolitana en términos tanto globales como desagregados, en sus principales componentes, en un contexto de crecimiento económico sostenido. Esto se ha hecho con la finalidad de tener una idea más precisa de cuáles son los factores que explican el aumento de la desigualdad entre los GL y, en consecuencia, establecer algunas recomendaciones de política para mejorar el nivel de equidad entre ellos y no poner en riesgo el nivel de vida de las poblaciones que residen en los territorios que estarían perdiendo en este proceso.<sup>1</sup>

Para tal efecto se han utilizado, como fuente de información, los datos publicados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en la página web de Transparencia, en la sección de Transferencias del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales<sup>2</sup> para el periodo comprendido entre el 2004 y el 3 de diciembre

---

<sup>1</sup> Cabe destacar que el presente texto toma como base de análisis la realidad de los distritos de Lima metropolitana, que difiere significativamente de otras regiones del país, donde el canon minero tiene una mayor importancia en el presupuesto municipal.

<sup>2</sup> <<http://transparencia-economica.mef.gob.pe/transferencia/default.asp>>.

de 2007, fecha en la que se realizó la descarga del total de datos a analizar de los 43 distritos de la ciudad de Lima metropolitana. Los resultados demuestran que, para el caso de la capital limeña, la desigualdad se encuentra explicada principalmente por las transferencias del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), que ha ido aumentando su impacto regresivo. Luego, aparecen los recursos ordinarios, los distintos tipos de canon y, finalmente, los impuestos. No obstante, este último componente aparece más bien como un factor que contribuye a la disminución de la desigualdad de las transferencias en los últimos años.

Este hecho nos lleva a considerar la necesidad de revisar los criterios que rigen en la distribución de los fondos del FONCOMUN, a fin de priorizar las necesidades sociales de cada una de las localidades antes que priorizar la cantidad poblacional, de donde saldrán siempre beneficiados los principales centros urbanos del país, así como de recomendar una fórmula de subsidios cruzados a partir de los recursos obtenidos por los canon de distinta fuente para reducir la desigualdad entre las regiones. La formulación e implementación de este tipo de políticas redundará en un mayor nivel de bienestar en el conjunto de la sociedad y, en este sentido, contribuirá a la reducción de opciones antisistema o de violencia que puedan poner en jaque las inversiones y, en consecuencia, el desarrollo de la sociedad peruana.

## **Las transferencias a los gobiernos locales y la desigualdad**

Como resultado de casi siete años de crecimiento económico sostenido, el Estado peruano ha encontrado que cuenta con una ingente cantidad de recursos disponibles para gastar o invertir en las necesidades de desarrollo más urgentes de las distintas localidades del país. Estos recursos se originan en las recaudaciones tributarias nacionales de distinto tipo y se transfieren a los GL para su ejecución a través de un conjunto diverso de conceptos:

recursos ordinarios, canon y sobrecanon, regalías, FONCOMUN y otros impuestos.

De manera ilustrativa se puede apreciar que las transferencias a los GL se han triplicado entre el 2000 y el 2007, pasando de 2.350 a 6.848 millones de nuevos soles y creciendo a un ritmo promedio anual de 17,3% por encima de la velocidad de crecimiento anual del presupuesto de la República (9,24%). Así mismo, se han incrementado las cuentas de transferencias pasando de 5 en el 2000 a 11 en el 2006.<sup>3</sup> Entre las más importantes destacan el FONCOMUN; el canon minero, gasífero y petrolero; y el programa Vaso de Leche.

En ese sentido, los GL están asistiendo a un conjunto de oportunidades para invertir en posibilidades concretas de desarrollo económico y social como nunca antes se ha visto en nuestro país. Sin embargo, de acuerdo con el último Marco Macroeconómico Multianual (MMM) 2008-2010,<sup>4</sup> se ha podido advertir que los recursos no se transfieren de manera equitativa entre todas localidades del país, dado que los recursos originados por los diversos conceptos, sobre todo, los correspondientes al canon minero, pesquero y forestal, entre otros, se concentran en unos pocos territorios del país.<sup>5</sup> Ello estaría creando un clima de inequidad distributiva que alimenta el nivel de conflictividad social y limita las posibilidades de un desarrollo económico y social más armonizado.

En efecto, este es un problema que queda graficado dramáticamente por el MMM 2008-2010 con el comportamiento mostrado por la curva de Lorenz, herramienta que nos permite calcular un

---

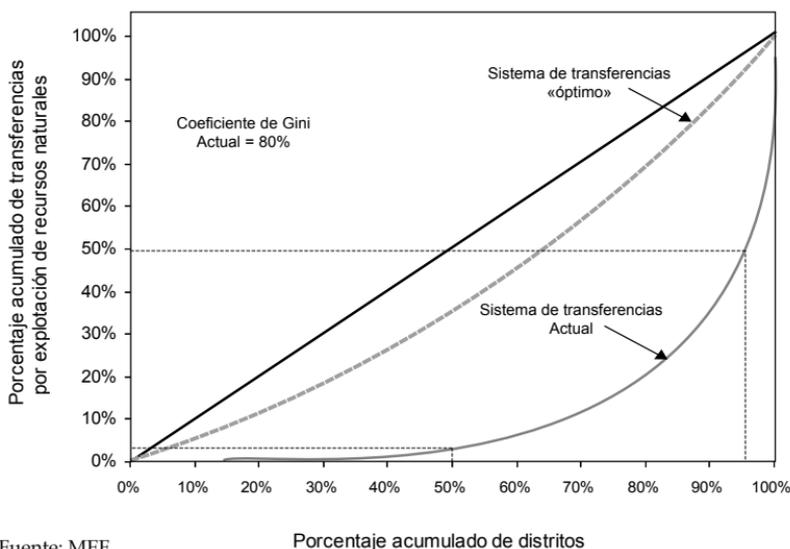
<sup>3</sup> CIUDADANOS AL DÍA (CAD). «Indicadores de pobreza utilizados para la distribución de las transferencias a gobiernos locales y regionales». Informe CAD. Lima: CAD, 2007, p. 3.

<sup>4</sup> MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. «Marco Macroeconómico Multianual 2008-2010». Documento aprobado en Consejo de Ministros del 30 de mayo de 2007. Lima: MEF, 2007, pp. 76-78.

<sup>5</sup> *Ibíd.*, p. 76.

coeficiente de Gini de 80%<sup>6</sup> para el caso de las transferencias de recursos por explotación de recursos naturales. Este es un valor mucho más alto que la desigualdad reportada por el coeficiente de Gini de los ingresos de la población peruana para el 2006: 43,13%.<sup>7</sup>

**Figura 1. Curva de Lorenz para las transferencias por explotación en el caso de los distritos del Perú (2007)**



Fuente: MEF.

A pesar de la llamada de atención del MEF sobre el comportamiento distributivo de las transferencias por explotación de

<sup>6</sup> El coeficiente de Gini es una medida del grado de desigualdad de los ingresos/consumo de una población. Mientras más cercano sea este índice al 100%, más cerca se estará de una situación de extrema concentración. En contraste, mientras más cercano sea al 0%, más cerca se estará de una situación de extrema equidad en la distribución.

<sup>7</sup> Estimaciones realizadas por el autor del presente artículo sobre la base de las Encuestas Nacionales de Hogares 2006 revisadas por la Comisión Técnica organizada por el Banco Mundial para la revisión de las cifras de la pobreza para el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

recursos naturales, no se dice nada del comportamiento distributivo de las otras cuentas de transferencia por conceptos alternativos. Considerando esta situación, uno puede preguntarse si este empeoramiento en la desigualdad se explica, fundamentalmente, por el notable incremento de las transferencias por cuenta del canon, en especial el minero, o si se debe más bien a la contribución de los otros componentes de las transferencias totales a los GL. La percepción generalizada por distintos analistas es que esto ocurre fundamentalmente por el aumento de las transferencias del canon minero. No obstante, el presente documento presenta evidencia para el caso de Lima metropolitana<sup>8</sup> que demostraría que esto no necesariamente es así.

En efecto, si se considera la normatividad vigente, podemos notar que las transferencias a los GL tienen los siguientes componentes:<sup>9 10</sup>

- canon minero;
- FONCOMUN;
- canon y sobrecanon petrolero;
- renta de aduanas;
- programa Vaso de Leche;
- Programa de Alimentos y Nutrición para el Paciente con Tuberculosis y Familia;\*
- comedores, alimentos por trabajo, hogares y albergues;\*
- canon hidroenergético (desde 2002);
- canon pesquero (desde 2003);

---

<sup>8</sup> En estricto, este tipo de análisis hubiera exigido el análisis de la información de los más de 1.800 GL. No obstante, la imposibilidad técnica de la web de Transparencia Económica del MEF para descargar de manera eficiente tal cantidad de información provocó la necesidad de priorizar en los casos seleccionados para este estudio: los 43 distritos de Lima metropolitana.

<sup>9</sup> Las categorías marcadas con asterisco han sido añadidas a partir de la revisión de las cuentas reportadas en la web del MEF.

<sup>10</sup> CIUDADANOS AL DÍA (CAD). Ob. cit., p. 3.

- canon forestal (desde 2003);
- canon gasífero (desde 2004);
- regalía minera (desde 2005);
- Fondo de Desarrollo de Camisea (desde 2005);
- impuestos a casinos,\* e
- impuestos a tragamonedas.\*

Haciendo una reagrupación de estos conceptos por afinidad según los criterios del MEF podemos obtener la siguiente tabla de equivalencias entre conceptos:

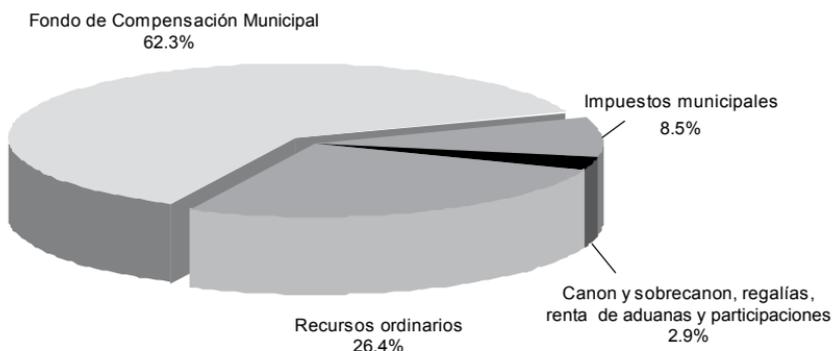
**Tabla 1. Conceptos reagrupados para el estudio de desigualdad entre los GL (2004-2007)**

Reagrupación	Cuentas originales
FONCOMUN	351: Fondo De Compensación Municipal
IMPUESTOS	361: Casinos
	362: Tragamonedas
CANON, SOBRECANON Y RENTAS	090: Canon minero
	208: Regalía minera
	230: Canon hidroenergético
	352: Renta de aduanas
RECURSOS ORDINARIOS	356: Programa del Vaso De Leche
	349: Comedores, alimentos por trabajo, hogares y albergues
	388: Programa de Alimentos y Nutrición para el Paciente con Tuberculosis y Familia

Elaboración propia sobre la base de criterios reportados por la web del MEF.

Con estos conceptos podemos obtener el siguiente gráfico distributivo de los recursos transferidos a los GL de Lima metropolitana del 2007 hasta la fecha en que fue descargada esta información:

**Figura 2. Distribución de los recursos transferidos a los GL de Lima metropolitana acumulados al 3 de diciembre de 2007**



Fuente: MEF.

## Metodología

La estrategia de análisis seguida para cuantificar la desigualdad en las transferencias a los GL es la planteada por Anthony F. Shorrocks.<sup>11</sup> De acuerdo con este autor,<sup>12</sup> la descomposición de la desigualdad de ingreso total (en nuestro caso, de las transferencias totales a los GL) puede descomponerse en contribuciones de la desigualdad provenientes de los componentes factoriales del mismo, es decir, por cuenta del FONCOMUN, los recursos ordinarios, los impuestos y el canon y sobrecanon, si se tienen en cuenta que:

<sup>11</sup> SHORROCKS, Anthony F. «Inequality Decomposition by Factor Components». *Econometrica*, vol. 50, n.º 1, 1982, pp. 193-211.

<sup>12</sup> Esta sección ha sido tomada y adaptada de MAURO, Raúl. *Cambios de la pobreza en el Perú: 1991-1998*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, 2002, pp. 94-96.

Factores de desigualdad =  $\{f_1, f_2, \dots, f_n\}$

Donde se define la variable  $V_i$  para cada observación  $i$  en la base de datos tal que:

$$V_i = \sum_{k=1}^n (f_k)$$

Shorrocks demostró que existe una singular «regla de descomposición» para la que la desigualdad en  $V_i$  entre las observaciones podía ser expresada como la suma de las contribuciones de la desigualdad proveniente de cada uno de los componentes del ingreso, satisfaciendo una serie de rigurosos axiomas. La regla de descomposición es la «contribución proporcional del factor  $k$  a la desigualdad total»,  $s_k$ :

$$s_k = \rho_k * \sigma_{f_k} / \sigma_{V_i}$$

Donde  $\rho_k$  es la correlación entre el factor  $k$  y  $V_i$ , y  $\sigma$  representa la desviación estándar de la variable correspondiente. Equivalentemente,  $S_k$  es la pendiente de la regresión entre el factor  $k$  y  $V_i$ . Esto significa que para cada observación:

$$\sum_{k=1}^n (S_k) = 1$$

Los componentes factoriales con un valor positivo para  $S_k$  indican una contribución que incrementa la desigualdad del ingreso total; componentes factoriales con valores negativos para  $S_k$ , hacen una contribución negativa, es decir, una reducción de la desigualdad. De esta manera, la desigualdad total puede describirse en términos de las participaciones de cada factor con el ingreso total y de sus correlaciones con este, así como de sus respectivas desigualdades parciales.

Todos los cálculos se han trabajado con la información para los 43 GL de Lima metropolitana descargada de la web de Transparencia del MEF desde el 2004 hasta el 3 de diciembre de 2007. La selección de este periodo ha obedecido a la forma como ha sido alojada la información en esta fuente, esto es, en dos etapas. La primera contiene información de 1995 hasta el 200, y la segunda, la de 2004 al 2007. Por lo tanto, se ha priorizado trabajar con el segundo conjunto de valores por razones de homogeneidad en el registro. Los valores se encuentran en nuevos soles corrientes para todos los años.

Para la medición de la desigualdad de las transferencias totales a los GL, así como de los componentes de ellas, se ha considerado pertinente utilizar un indicador alternativo al coeficiente de Gini, esto es, el coeficiente de variación (CV) definido como la desviación estándar entre la media aritmética de los valores analizados. Se ha tomado esta decisión puesto que existe cierta afinidad matemática entre la metodología de cálculo de la desigualdad por componentes de Shorrocks y este indicador estadístico. Este hecho, sin embargo, no limita el hecho de que se han reportado los respectivos índices de Gini para cada uno de los componentes de las transferencias para uso y análisis posterior.

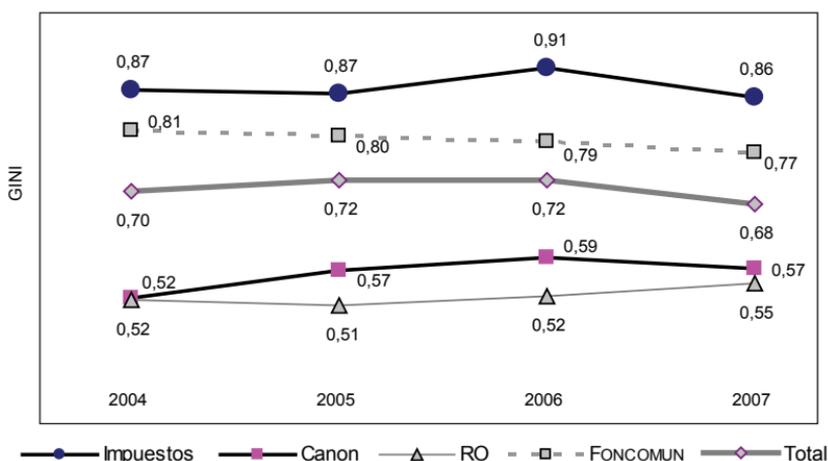
Una última observación operativa es que los datos de las transferencias fueron puestos en términos per cápita para cada distrito utilizando la información del Censo de Población y Vivienda 2005. Puesto que no existen estimaciones de la población a nivel distrital para 2004, 2006 y 2007, se ha asumido que la población no ha variado significativamente. Este supuesto puede ser razonable únicamente para el caso de Lima metropolitana, pues su población es relativamente estacionaria frente a lo que podría suceder en otras regiones del país en las que las dinámicas demográficas son todavía pretransicionales.

## Resultados

El cálculo de los coeficientes de Gini de las transferencias a los GL de Lima metropolitana revela que el componente más inequitativamente distribuido son los impuestos recaudados por los municipios de la capital. En segundo lugar, aparece el FONCOMUN, aunque su comportamiento es notoriamente decreciente. En tercer lugar, tenemos las transferencias por canon y sobre canon, que han tenido un comportamiento inequitativo creciente entre el 2004 y 2006, pero en el último año ha decrecido un poco. Finalmente, tenemos a los recursos ordinarios, cuyo comportamiento inequitativo va en aumento cada año que pasa.

Una observación importante que hacer es que el nivel de desigualdad de las transferencias totales a los GL de Lima es menor al reportado por el MMM. Y, aunque ha tenido un comportamiento levemente creciente entre los años 2005 y 2006, en el último año se aprecia un comportamiento notoriamente decreciente por debajo del nivel observado en 2004 (0,68 frente a 0,70).

*Figura 3. Lima metropolitana: coeficientes de Gini de las transferencias a los GL y sus componentes (2004-2007)*



Respecto a los indicadores reportados según la metodología de A. F. Shorrocks tenemos que, contrariamente a lo que se deduce del gráfico anterior, el componente de los impuestos es el único que aporta en la reducción de la desigualdad global de las transferencias. Esto es así porque su comportamiento tiene una asociación lineal negativa con las transferencias totales, esto es, en aquellos lugares donde este último es más alto, los impuestos son más bajos e inversamente. Por otro lado, dado que su participación en las transferencias totales es muy baja su aporte en la reducción de la desigualdad total es notoriamente bajo.

*Tabla 2. Fuentes de la desigualdad de las transferencias a los GL de Lima metropolitana (2004-2007)*

	2004	2005	2006	2007
Impuestos	-0,048	-0,051	-0,030	-0,056
Canon	0,891	0,553	0,478	0,359
Recursos ordinarios	7,060	5,629	5,502	8,805
Foncomun	92,097	93,870	94,050	90,892
Total	100,000	100,000	100,000	100,000
CV	3,8175	4,0529	3,8457	3,5337

El anterior resultado contrasta con el comportamiento del resto de los componentes de las transferencias locales, en el que, en todos los casos, aportan a la desigualdad global. El componente más importante resulta siendo el FONCOMUN en más del 90% para los años bajo estudio. Los recursos ordinarios aparecen como el segundo componente más importante que contribuye con la desigualdad, pero con un menor impacto respecto del FONCOMUN. Finalmente, el canon y sus variantes aparecen como el tercer componente que contribuye con la desigualdad de las transferencias

a los GL de Lima, cuyo valor es suficiente para diluir el efecto homogenizador de los impuestos.

## Discusión

La evidencia reportada en el presente informe contradice la idea generalizada de que las transferencias son mal distribuidas entre los GL por causa del abrupto crecimiento de las transferencias por cuenta del canon minero. En verdad, el mayor nivel de desigualdad en las transferencias ocurre por la mala distribución de los recursos del FONCOMUN al sustentarse en un criterio poblacional antes que en un criterio de necesidades sociales a satisfacer, como podría ser, por ejemplo, un indicador de pobreza.

Para contradecir estos resultados, puede argumentarse que no se ha seleccionado al mejor ejemplo para hacer este tipo de evaluaciones, ya que Lima es un espacio esencialmente urbano antes que rural, en cuyo caso podrían obtenerse rentas por explotación de recursos naturales. No obstante, cabe destacar que lo que realmente se enfatiza en este estudio, con el caso de los GL de Lima metropolitana, es que las contribuciones a la desigualdad deben ser evaluadas desagregando la contribución relativa que realizan cada uno de los componentes de las transferencias y no solo viendo la desigualdad explicada por uno solo de ellos.

Es interesante señalar cómo una actividad económica pujante en las áreas urbanas en los últimos años, la de los casinos y tragamonedas, puede convertirse en un instrumento, débil, pero instrumento al fin, para la lucha contra la inequidad en la transferencia de los recursos. Puesto que se espera que este tipo de negocios florezcan en las localidades con mayor nivel de vida y, por lo tanto, con menor cantidad de población empobrecida sujeta a transferencias por programas como el Vaso de Leche o los comedores, no es extraño advertir que su contribución en impuestos contribuya a una disminución de la desigualdad provocada por los recursos ordinarios.

En este punto se plantea una paradoja: ¿se justifica en términos de impacto social un incremento de la desigualdad en los recursos de los GL por causa de las transferencias de los programas sociales y un decremento en la desigualdad por causa de las transferencias por impuestos a actividades económicas de entretenimiento privadas? La respuesta es sí, ya que, en la capital limeña, los distritos que salen perdiendo en recursos por cuenta de programas sociales necesitan fuentes de recursos alternativos para financiar sus propios gastos como municipio y así satisfacer sus respectivas necesidades. No obstante, no existe un conocimiento a ciencia cierta del impacto de las contribuciones asignadas a los GL más populosos, aun bajo un esquema inequitativo.

En este marco, queda claro que resulta muy útil hacer este tipo de análisis para diseñar políticas más efectivas para reducir la desigualdad entre los gobiernos locales y fomentar un impacto más coherente en el bienestar conjunto de la población peruana. Las políticas no tienen porqué ser diseñadas a partir de diagnósticos de territorio nacional, sino que es preciso enfocar en terrenos más delimitados para ensayar soluciones prácticas específicas para los problemas de la desigualdad y la pobreza de sus respectivas poblaciones.

## **Conclusiones y recomendaciones**

El presente trabajo ha demostrado que es posible encontrar factores de desigualdad más importantes que los recientemente enfocados por el MEF en las transferencias totales a los GL. En el caso específico de los distritos de Lima metropolitana se ha encontrado que las transferencias por cuenta del FONCOMUN contribuyen, en primer lugar, a la desigualdad, mucho más que los recursos ordinarios y el canon juntos. En contraste, el único componente que ha contribuido con la equidad en las transferencias ha sido los impuestos, puesto que estos se han concentrado por criterios

más comerciales en los distritos con mayor nivel de vida relativo en contraposición a los recursos que son transferidos por cuenta de los recursos ordinarios, que en principio, se suponen tienen una naturaleza más social.

En este marco, la contribución a la desigualdad en las transferencias a los GL de Lima metropolitana por cuenta de la explotación de los recursos naturales es mínima, revelando que el objetivo de buscar un menor nivel de desigualdad en las transferencias de recursos por canon en el plano del territorio nacional es bastante ambiguo, inoperante e incluso indeseable, tal como lo propone el MMM 2008-2010. No todos los espacios requieren tener las mismas fuentes de ingresos con el mismo orden de prioridades, pero si se requiere conocer las contribuciones a la desigualdad de cada uno de ellos según su realidad específica para diseñar políticas focalizadas que permitan reducir este problema con mayor coherencia y efectividad.

En ese sentido, el gobierno central debería revisar algunos de los criterios de asignación de recursos como el del componente del FONCOMUN, por ser adverso a la equidad al ser sostenido por un criterio poblacional antes que de satisfacción de necesidades de los municipios más pobres. Avanzar en ese sentido provocará un clima de mayor equidad social y de menor conflicto entre las instancias gubernamentales vecinas o con respecto al gobierno central.

**Cuando pase el temblor.  
Apuntes para un balance del desastre  
del 15 de agosto del 2007**

---

*Mario Zolezzi Chocano*

---

SI BIEN NUESTRA RUTINA NACIONAL está plagada de desastres y catástrofes naturales, casi siempre ocurre que nos sorprenden como si se tratara de la primera vez. A casi 10 meses del terremoto que asoló diversas localidades del llamado Sur Chico, este artículo es un intento de presentar algunas reflexiones acerca del comportamiento del Estado en el momento de la emergencia y en lo que va de la etapa de rehabilitación de la zona afectada.

En vista de que apelar a la relación causal entre lo que genéricamente llamamos *la falta de una cultura de prevención y la magnitud del daño causado* termina remitiendo a un argumento tan cierto como circular, lo que intentaremos en estas notas es conectar la experiencia reciente con la historia de cómo hemos enfrentado, en el Perú, las situaciones posteriores a un desastre. De esa historia nos concentraremos menos en los varios capítulos que se repiten vergonzosamente (corrupción, desvío de donaciones, mal uso de fondos, peores decisiones de planeamiento urbano, abusos varios y despilfarros mil) y más bien trataremos de establecer comparaciones, necesariamente odiosas, a partir de preguntar qué es lo que ha estado detrás de los distintos procesos de reconstrucción, es decir, qué intereses son los que se ponen en juego en procesos de este tipo. Para decirlo con una dosis de grisura, cómo las decisiones públicas después del desastre expresan distintos proyectos de sociedad.

## Lo que mal empieza...

Unas tres horas después de ocurrido el sismo, un poco cauteloso Alan García dirigió un mensaje televisado en el que agradeció «a Dios Todopoderoso [que] los sismos no han ocasionado una gran catástrofe [...] Me conduele la muerte de algunos ciudadanos, pero creo que es una prueba más que se nos envía [...] hay que tener confianza en que Dios acompaña a nuestra patria».<sup>1</sup> Durante la madrugada, los reportes que llegaban de las zonas más próximas al epicentro iban agregando números a la penosa contabilidad. A la mañana siguiente, se difundían las cifras que conocemos: las localidades del Sur Chico habían sido arrasadas por un movimiento cuya dimensión ignoraba el jefe del Estado peruano.

Después de esto, quizá sea una ingenuidad suponer que el aparato estatal tiene a su disposición mejores medios para mantener informadas a nuestras autoridades políticas que las que tenemos a mano los ciudadanos comunes, como los reportes de las radioemisoras y los espacios de intercambio en Internet, a los que con la lentitud de rigor se iría sumando la televisión abierta. Por si esta falta fuera poca, al manifestar su preocupación ante el colapso del sistema telefónico, el Presidente tuvo aire para una siguiente frase en la que recriminaba a los alcaldes por no brindar a las empresas de telefonía las «facilidades» para la instalación de más antenas.

A la confirmación de lo sabido (ineficacia de las instituciones públicas e insuficiencia de mecanismos para la atención de catástrofes) se agregó la falta de reflejos de un gobierno que prácticamente se desenvuelve sin frentes conflictivos de consideración y, más bien, publicita con bastante empeño la bonanza económica que administra. Ya en el terreno, esta falta de reflejos se tradujo

---

<sup>1</sup> Declaraciones reproducidas por el diario *El Comercio*, edición del 16 de agosto del 2007. Las declaraciones y cifras que aparecen a los largo de este artículo han podido ser citadas gracias al seguimiento crítico que el Observatorio Urbano de **desco** realizó de las noticias y pronunciamientos relacionadas con desastre y la reconstrucción.

en la confusa distribución de agua y abrigo los primeros días, la escasa capacidad militar para la movilización de tropas y equipos para la remoción de escombros, además de la equívoca actitud del Presidente que, incapaz de hilvanar una política de seguridad, insistía en minimizar los hechos y, obligado por nadie, hacía desatinadas declaraciones en las que subestimaba la movilización de la solidaridad internacional.

Lamentablemente, la frivolidad en las primeras reacciones<sup>2</sup> dista de ser anecdótica. La oferta realizada por García, a poco de su estadía en Pisco («si las cosas salen bien, me planteo que quede muy bella, por lo menos en su casco histórico que ha sido destruido»),<sup>3</sup> no resulta demasiado lejana a las propuestas que, fuera de rehabilitaciones y reposiciones varias, se han planteado después para la zona, desde las acciones coordinadas por el Fondo de Reconstrucción del Sur (FORSUR). Es a propósito de este fondo que repasaremos otras experiencias peruanas, posteriores a desastres, que, con todos los señalamientos que pudieran hacerse, fueron, en alguna medida, tomadas como oportunidades excepcionales para reubicar a las zonas afectadas en el contexto del desarrollo nacional.

### **Tres casos para tener presentes a la hora de comparar**

En la lista de experiencias peruanas en reconstrucción luego de grandes sismos, encontramos tres casos para sacar lecciones: el del Cuzco, tras el terremoto de 1950; la recuperación de Arequipa, después de los grandes sismos de enero de 1958 y 1960; y el caso de la Comisión de Reconstrucción y Rehabilitación de la Zona Afectada (CRYRZA), surgida del cataclismo del Callejón de Huaylas en 1970.

---

<sup>2</sup> Entre los muchos episodios de frivolidad que tuvieron lugar, el caso más flagrante fue quizá el llamado Pisco 7.9, conocida iniciativa de Rafael Rey, ministro de la Producción y empeñoso representante de la ideología del Opus Dei.

<sup>3</sup> Declaraciones del 22 de agosto del 2007, reproducidas por la cadena BBC.

En el Cuzco, luego del terremoto de 1950, que destruyó más de 3.000 casas y dañó seriamente los monumentos coloniales de la ciudad, se comenzó un proceso de reconstrucción que sirvió para la planificación urbana de la ciudad en un sentido contemporáneo. El proceso lo asumió la Corporación de Reconstrucción y Fomento Industrial del Cuzco (CRYF), creada por el poder ejecutivo en un contexto en que no existían gobiernos regionales y quien gobernaba era un dictador militar corrupto. La CRYF, administrada por los propios cuzqueños, disponía de rentas propias directamente captadas y depositadas en sus cuentas. Su asamblea y directorio actuaban como en una empresa privada y tenían plena autonomía para asignar los recursos y ejecutar sus presupuestos y planes anuales. El directorio nombraba al gerente, y los planes y presupuestos eran aprobados por la asamblea, que actuaba como fiscalizadora.

La CRYF inició un proceso de expansión urbana de la ciudad construyendo unidades habitacionales fuera del área central y, en 1951, desarrolló un plan piloto que produjo la apertura y ensanchamiento de muchas calles, aunque también la demolición de construcciones valiosas desde el punto de vista testimonial. Con el sismo de 1950, la sociedad cuzqueña se volvió más crítica ante su propia situación de desarrollo local y regional, y no solo reconstruyó la ciudad imperial. Algo importante, entonces, fueron los estudios que avanzaron permitiendo fijar objetivos de desarrollo para el Cuzco, como la construcción de una nueva central hidroeléctrica y la identificación de proyectos de inversión.

En el caso de Arequipa, tras el terremoto de 1958, en un contexto en el que los alcaldes eran designados por el Ministerio de Gobierno, se creó por ley la Junta de Rehabilitación y Desarrollo de Arequipa (JRDA).<sup>4</sup> Esta institución autónoma emprendió un plan

---

<sup>4</sup> La asamblea de la JRDA estaba constituida por 15 miembros de los cuales cinco representaban al poder ejecutivo. El resto pertenecía a diversas instituciones como sindicatos y colegios profesionales. Todos trabajaban ad honórem y tenían plena

de reconstrucción destinado a distintos sectores sociales afectados por el terremoto, a los que se sumarían los damnificados por el sismo del año subsiguiente.

La JRDA enfrentó la problemática del desastre estableciendo tres sectores prioritarios de atención: primero, los habitantes de las zonas tugurizadas del centro de la ciudad y los pobladores de los distritos semirurales, como Tingo y Tiabaya, para los que creó una enorme urbanización popular denominada Ciudad Mi Trabajo, planeada en coordinación con los vecinos y dirigentes afectados.

El segundo frente se desarrolló con quienes muy pronto constituirían la Asociación de Urbanizaciones Populares de Arequipa (AUPA), surgida como organización vecinal autónoma en medio de ambos terremotos. En este caso se destinaron recursos significativos al apoyo técnico para el asentamiento planificado de la población y la construcción de viviendas en las llamadas barriadas o urbanizaciones populares que aparecieron por entonces.

Además, emprendió una tercera línea de trabajo orientada a los sectores medios empobrecidos por el terremoto. Para ellos se adquirió un terreno mediante una cooperativa de vivienda en la zona de La Apacheta. Así, a solo cinco meses del primer terremoto, la JRDA contaba con un plan trienal de trabajo, que, encauzado por los intereses de la clase empresarial arequipeña, estableció una estrategia de desarrollo macroregional para el departamento. Por cierto, en ella se incorporaron como componentes centrales la participación activa de los propios beneficiarios en los procesos de reconstrucción de las viviendas, la expansión urbana planificada de la ciudad y la rehabilitación de los monumentos del centro histórico.

El plan de desarrollo regional orientó y promovió, entre otros proyectos relacionados entre sí, un nuevo sistema de electrificación

---

autonomía para asignar los recursos y ejecutar sus presupuestos, debiendo solo, en segunda instancia, informar al Ministerio de Hacienda (hoy Economía y Finanzas).

(Charcani); la creación de la fábrica de cementos Yura; el parque industrial de Arequipa, con más de 40 fábricas amparadas por un plan de exoneración tributaria, y un plan vial cuya mayor obra fue la entrada principal de Arequipa (la variante de Uchumayo). Planteó también la necesidad de encontrar recursos para la construcción de una nueva carretera hacia Puno, así como para la ejecución de los estudios definitivos de la irrigación de Majes.

Un caso diferente, no del todo comparable, fue la creación de la CRYRZA por el sismo del 31 de mayo de 1970, en medio de un gobierno comprometido con profundas reformas estructurales en el país. La problemática del terremoto se asumió «como un caso de guerra» (era un gobierno militar) y se asignó el rango de ministro de Estado al general jefe de CRYRZA. Su ámbito de acción abarcó, además de Ancash, las provincias afectadas por el terremoto: Trujillo, Otuzco, Santiago de Chuco y Sánchez Carrión del departamento de la Libertad, y las provincias de Chancay y Cajatambo del departamento de Lima.

La gestión de CRYRZA tuvo un inicio práctico y experimental, y se encauzó mediante el Plan de Desarrollo Regional que se elaboró en la zona. Tres años después, el gobierno creó el Organismo Regional para el Desarrollo de la Zona Afectada por el Sismo (ORDEZA), como entidad rectora del desarrollo regional, constituyéndose en la primera experiencia de este tipo en el país.

## Las decisiones en el terreno

Volvamos al caso del terremoto del 15 de agosto de 2007. A pesar de que el mayor de daño a la población y las viviendas estaba —y está— en Chíncha e Ica, como se aprecia en las cifras del cuadro 1, el gobierno priorizó la atención en Pisco, acomodándose al impacto mediático que se produjo como consecuencia de las muertes ocurridas en una iglesia y un hotel, que al derrumbarse trágicamente sepultaron a decenas de personas.

**Cuadro 1**  
**Viviendas por grado de afectación según región y provincia**  
**(2007)**

Región/Provincia	Total de viviendas	Grado de afectación de las viviendas	
		Viviendas destruidas	Viviendas muy afectadas
Total de área afectada	75.786	52.154	23.632
<b>Región Ica</b>	<b>64.968</b>	<b>46.456</b>	<b>18.413</b>
Ica	27.021	20.013	7.011
Chincha	24.599	17.708	6.891
Pisco	13.245	8.734	4.511
<b>Región Lima</b>	<b>9.011</b>	<b>4.906</b>	<b>4.105</b>
Cañete	7.977	4.547	3.430
Yauyos	1.034	359	675
<b>Región Huancavelica</b>	<b>1.907</b>	<b>793</b>	<b>1.114</b>
Castrovirreyna	890	370	520
Huaytará	987	417	570
Huancavelica 1/	30	6	24

1/ Distrito de Acobamba

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, Censo de damnificados del sismo del 15 de agosto de 2007.

Haciendo carne esa terrible frase del historiador Basadre que sentencia que el Perú es un país de desconcertadas gentes, el Presidente de la República y varios de sus ministros asumieron, en forma directa y personal, la tarea de organización de la población, empadronamiento, reubicación, etc., suplantando a funcionarios de segunda y tercera línea que debieron ser los que actuaran en el terreno en el momento de la emergencia: iniciar la remoción de escombros, organizar la distribución de agua y

alimentos, levantar campamentos y habitaciones de emergencia, brindar atención a los heridos y hasta dar sepultura a los fallecidos.<sup>5</sup> Finalmente, ¿eran esos los voluntarios de Defensa Civil cumplieron su cometido, pero ¿eran esas las tareas principales que les tocaba cumplir a las autoridades del poder ejecutivo? Si usted hubiera estado allí, como una vecina o vecino angustiado por la situación, a quién iba a acudir en busca de ayuda ¿al regidor de su distrito o al Presidente de la República?

En general, el gobierno actuó con precipitación pero sin eficiencia, pasando por alto que el propio Estado peruano dispone de una serie de procedimientos y metodologías legalmente aprobadas para enfrentar las emergencias.<sup>6</sup> Las autoridades regionales, provinciales y distritales no fueron convocadas para coordinar el trabajo en la emergencia, sino apenas conminadas a seguir las órdenes de quienes llegaron de fuera, debilitando su posición en el escenario local.

La ineficiencia derivada de tal estructura de trabajo ahondó los problemas en lugar de desconcentrarlos y distribuir mejor las responsabilidades. Como es sabido por muchas experiencias, la reconstrucción demanda autonomía descentralizada y no funcionarios que, insertados súbitamente en los espacios locales, se ubiquen por encima de los alcaldes, pues de ese modo necesariamente surgirán fricciones que redundarán en el menoscabo del liderazgo local, componente imprescindible para estos casos.

---

<sup>5</sup> La encuesta de Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades (EDAN) preparada por el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) permite conocer en forma rápida la situación de los servicios básicos (agua, desagüe, luz y teléfono), así como de las vías de acceso, viviendas habitables y no habitables, e identificar a los afectados, damnificados, heridos y muertos, a partir de lo cual se detectan las necesidades de refugio y alimento que deben ser atendidas.

<sup>6</sup> Decreto supremo 001-A-2004-DE/SG, Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres y Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI).

Los municipios no formaron parte de la estrategia oficial: sus iniciativas fueron ignoradas o puestas detrás de las decisiones del gobierno central.<sup>7</sup> Igual ocurrió con los gobiernos regionales de Lima, Huancavelica e Ica en una primera etapa. Con una lectura puesta en el corto plazo, y miopía centralista, el gobierno entendió que la forma de apoyar a los municipios era flexibilizar el manejo de sus gastos provenientes de las transferencias del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN). Se permitió así, a las autoridades locales, la libre disponibilidad de estos recursos económicos, así como la exoneración de atender los compromisos asumidos en los presupuestos participativos del año. El gobierno «liberó» a los municipios de la obligación de trabajar presupuestos participativos para que estos pudieran disponer libremente de sus escasos recursos municipales, que en ningún caso fueron incrementados por la emergencia. Esta decisión, equivocada desde nuestro punto de vista, centralizó las decisiones locales, en lugar de involucrar a la población de los distritos en procesos participativos para apuntalar la reconstrucción y reforzar los mecanismos para la programación de obras y la formulación de planes municipales de desarrollo concertado.

Como es bien sabido, los municipios en el Perú, particularmente los provinciales y distritales que no forman parte de la lista corta de las ciudades principales del país, sobrellevan por décadas una precariedad institucional muy fuerte. Esta endeble situación es propia de la institución municipal, y es mucho más grave en las provincias y distritos pequeños. Así mismo, los municipios provinciales, con mayor rango y recursos, rara vez asisten y

---

<sup>7</sup> La decisión presidencial de adelantar, en la zona afectada por el terremoto, la aplicación del censo nacional que venía preparando el INEI para así recoger información fresca pareció una buena decisión y no lo fue. Se improvisaron muchos encuestadores y, en numerosos casos, se duplicó información que ya había sido recogida por las autoridades municipales, a la que se le quitó todo valor, desconociendo esta investigación local, que finalmente resultó siendo más confiable y veraz que el Censo de las Áreas Afectadas por el Sismo del 15 de agosto del 2007.

apoyan la labor de los alcaldes distritales de su ámbito. En otras palabras, no cumplen un papel rector o articulador de los distritos que forman parte del ámbito provincial al que pertenecen, ni tienen presencia normativa o ejecutiva sobre el conjunto de distritos existentes en el ámbito de su provincia. En la práctica y por tradición, los municipios provinciales actúan como «municipios distritales del área urbana o del cercado de la ciudad». Tampoco funcionan regularmente como segunda instancia administrativa para la resolución de competencias. Por excepción, en algunos pocos casos, asumen tareas en los distritos: principalmente cuando ejecutan obras de carácter interdistrital, como vías, carreteras o canalizaciones.

A pesar de que este diagnóstico es por demás conocido, durante los primeros meses de atención a la emergencia, cuando el gobierno entabló coordinaciones mayores con los municipios, lo hizo casi tan solo con los municipios provinciales, asumiendo que estos «correrían traslado» y bajarían la información y los recursos a los distritos con buen criterio y mejor sentido de oportunidad. Ese ha sido otro error grave. El escenario abierto con el desastre difícilmente es imaginado por los representantes del Estado como una coyuntura en la que es posible emprender esfuerzos por fortalecer la institucionalidad, aprovechando la excepcional oportunidad de resituar a los municipios distritales como centrales en un *gobierno de proximidad*. Se pasa por alto, además, el que las municipalidades, habiendo sido seriamente afectadas, se encuentran en condición de damnificadas<sup>8</sup> y, por ejemplo, han perdido gran parte de su patrimonio inmobiliario (empezando por sus locales), han visto disminuidos sensiblemente sus ingresos

---

<sup>8</sup> La mayoría de los municipios trabajan en locales transitorios que han sido acondicionados para seguir operando y que se encuentran en buenas o mejores condiciones (bibliotecas, auditorios, campos deportivos, depósitos municipales, locales comunales, etc.); también atienden en casas alquiladas, carpas y en los domicilios de sus autoridades.

por el pago de impuestos prediales, tasas, etc., y ahora requieren actualizar sus catastros.

En lugar de operar para revertir lo que parece ser el mal congénito de la administración municipal (la débil articulación de las administraciones distritales y las provinciales), la actuación del gobierno central y la actitud del Presidente, en particular, refuerzan el precario y escaso margen de maniobra de las autoridades locales (y el papel que el escéptico sentido común ciudadano les asigna) ante los retos del desarrollo regional. La idea de fondo es clara: el modelo teórico de un Estado nacional organizado en estamentos locales, regionales, y un gobierno central concertando, que ya funciona con dificultad en situación de normalidad, se desecha sin ningún «roche» en tiempos de emergencia.

## La historia de FORSUR

Como resultado de su visita a la zona del terremoto, el presidente colombiano Álvaro Uribe, cercano al gobierno de García, buscó colaborar aportando la experiencia de su país para enfrentar tragedias, que se encarnó en el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero (FOREC),<sup>9</sup> que les había dado buenos resultados. Se decidió entonces que el Perú, siguiendo la experiencia de Colombia, formaría un FOREC para la zona afectada. Como se deduce del cuadro comparativo que hemos elaborado, el modelo se fue tornando en lejana referencia:

---

<sup>9</sup> Para la atención del terremoto de Armenia, el mayor desastre que ha vivido Colombia en la historia del siglo XX, la Presidencia de la República creó el FOREC, entidad encargada de coordinar las acciones tendientes a la atención y reconstrucción de la ciudad, que estuvieron a cargo de las diferentes ONG que trabajaban en la zona. La idea fundamental de esta forma de trabajo fue evitar crear un ente burocrático como sucedió en las dos ocasiones anteriores con la erupción del Ruiz y la avalancha del Páez.

## *Cuadro 2*

### *Odiosas comparaciones*

FOREC	FORSUR
La ley de creación del FOREC se hizo por vía ejecutiva.	La ley de creación del FORSUR se hizo por vía legislativa.
Con sede en la ciudad de Armenia.	Con sede en la ciudad de Lima.
Según el decreto 197, el FOREC se adscribió «al departamento administrativo de la Presidencia de la República».	Según la ley 29078, se crea el FORSUR «adscrito a la presidencia del Consejo de Ministros (PCM)».
A la cabeza del fondo estuvo un consejo directivo compuesto por nueve representantes de los sectores público y privado, pertenecientes tanto a entidades locales como nacionales.	El directorio del fondo está compuesto por 19 personas, entre ministros, empresarios, autoridades locales y regionales. Luego, ante la evidencia de su imposibilidad de funcionar, se redujo su número a nueve.
El fondo tuvo un único funcionario público: el director ejecutivo. Este fue nombrado por el Consejo Directivo y era su representante legal y único ordenador del gasto.	Todos los integrantes del directorio tienen el rango de funcionarios públicos. Ello provocó la deserción de tres empresarios del directorio original.
El gobierno estableció un presupuesto de 700 millones de dólares para el FOREC. Los fondos provinieron de un nuevo impuesto a las transacciones bancarias, el 4 por 1.000.	El gobierno hizo pequeñas transferencias y el presidente del FORSUR se quejó públicamente en varias oportunidades de tener que financiar «con su plata» los gastos corrientes.
El fondo de reconstrucción trabajó con un grupo de organizaciones no gubernamentales (ONG) para manejar directamente las obras de reconstrucción.	El FORSUR se define como instancia de coordinación, planificación y promoción de la inversión privada. Asume la tarea de coordinar acciones con las entidades estatales, autoridades y comunidades locales, sector privado y organizaciones profesionales, así como organismos multilaterales y ONG.
El FOREC dividió el territorio afectado en 32 zonas de intervención, a cargo de igual número de ONG que manejaron la administración del esfuerzo de reconstrucción. Las ONG fueron identificadas por los gobiernos locales y seleccionadas por concurso público.	El gobierno nombró coordinadores provinciales del FORSUR para la zona afectada, encargados de funcionar como apoyo para la coordinación, planificación y promoción de la reconstrucción. Dependen de la oficina principal en Lima.

FORSUR NO ES un ente ejecutivo sino una instancia encargada de coordinar acciones entre las entidades estatales, autoridades y comunidades locales, sector privado y organizaciones profesionales, y organismos multilaterales y ONG. Si bien cuenta con una estructura pequeña, enfrenta una situación totalmente burocrática para tramitar los recursos; es una traba más en el proceso de aprobación de proyectos e inversiones antes que un facilitador y concertador del proceso para la atención rápida a los damnificados.

Por lo demás, su dificultosa constitución expresó muy bien cómo ha venido asumiendo el gobierno el reto descentralista. Inicialmente se planteó la figura de «los empresarios» como los llamados a asumir la tarea, por ser portadores de la modernidad, la eficiencia y una actitud «desinteresada». Un grupo de empresarios bastante representativos de las malas relaciones entre el Estado y el capital (que se traduce en buenas relaciones con los gobiernos de Fujimori, Toledo y García) fueron convocados. Tras varios reacomodos y deserciones, se mantuvo como cabeza visible a Julio Favre, ex titular de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP). La participación de los gobiernos regionales y locales fue incorporada luego de varios pulseos en los medios y en el debate parlamentario, y se les asignó en los hechos un papel subsidiario. A diferencia de las experiencias de la CRYF, la JRDA o CRYRZA, que respondían al contexto de una sociedad política con otro tipo de intermediaciones, sin gobiernos locales como los conocemos ahora, la estructura de gobierno actual cuenta con instancias subnacionales, que además están transitando un proceso de descentralización. El punto de partida de FORSUR colocó a «personalidades» por encima de los representantes del Estado, desestimando el papel de las autoridades elegidas por voto popular.

El desacuerdo sobre el mecanismo para llevar a cabo la reconstrucción provocó un pronunciamiento de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, en el que los presidentes regionales

criticaron la «dualidad de autonomías: por un lado, las que nos competen con planes y programas de desarrollo; y, por el otro, un organismo con autonomías para el manejo de la reconstrucción a consecuencia del terremoto». A fin de mes, el gobierno regional de Ica emitió una ordenanza que creaba la Corporación de Reconstrucción y Desarrollo de Ica (CRYDI), medida que el premier Del Castillo contestó con una valoración chocante sobre Rómulo Triveño, presidente regional de Ica, es decir, sobre la máxima autoridad política de la zona, de quien dijo no creer «que tenga la formación profesional o el nivel para manejar algo que puede significar 200 o 300 millones de soles. Es difícil salir de manejar una microempresa, como la que él tenía, para manejar un asunto suprarregional de esta magnitud».<sup>10</sup>

Finalmente, la sociedad regional iqueña está ausente en el modelo y no se visibiliza como parte del proceso.<sup>11</sup> Una mirada honesta de las limitaciones de las propuestas de reconstrucción quizá deba preocuparse de cuál es el balance entre los poderes económicos y políticos locales, y el tipo de empresariado que encabeza las actividades de agroexportación, predominantes en la región, probablemente más relacionado con la capital y sus conexiones comerciales internacionales.

A la postre, los planes de reconstrucción, resultado del trabajo de la etapa conducida por el señor Julio Favre, pueden ser objetivamente descritos como un listado de muchas obras, varias de las cuales no guardan relación con lo que podría llamarse un programa de reconstrucción y más bien llama la atención que varias de las iniciativas no se hayan pensado como parte de un esquema de inversión para tiempos ordinarios. La demanda de

---

<sup>10</sup> Declaraciones reproducidas por el diario *La República*, edición del 30 de agosto del 2007.

<sup>11</sup> «No somos los constructores, sino coordinamos» afirmaba el señor Favre. «¿Dónde se hacen las coordinaciones? En Lima. Los ministros, las universidades, los consultores, los ingenieros y los arquitectos están en Lima». Todo está claro entonces.

servicios de los sectores más pobres ha sido «interpretada» por los planificadores de FORSUR y no concertada con sus líderes y autoridades locales. En este sentido, el plan dado a conocer no cuenta con modelos de gestión, con un esquema para la provisión de servicios, mucho menos con lineamientos de desarrollo. Lo que se ha destacado en el ámbito urbano han sido las propuestas arquitectónicas, y se ha soslayado la necesidad de avanzar en el diseño y realización de programas y proyectos relacionados al desarrollo en el área de intervención.

Dichas propuestas arquitectónicas, siendo de calidad, solamente maquillan la reconstrucción que debe emprenderse: la construcción de una «Alameda del Pisco» para el comercio de nuestra afamada bebida y la atracción turística; el embellecimiento de la plaza de armas de Chincha mediante la construcción de una fachada de portales, afines a la arquitectura de la iglesia de Santo Domingo como una «máscara» uniformizante. Se propone también la construcción de un parque del recuerdo, como zona recreacional y turística que reconvierta en lagunas y pantanos el área urbana del pueblo de Tambo de Mora.<sup>12</sup>

En cuanto al problema habitacional generado tras el sismo, se estableció, prácticamente sobre el terreno, que su atención se resuelva por la vía de la adecuación de los programas regulares con los que actualmente cuenta el sector Vivienda. Sobre este particular, el rol del FORSUR es limitado: si bien tiene participación en iniciativas de provisión de servicios y actividades de habilitación urbana, en lo específico de la vivienda, su plan apenas contiene menciones abiertas, sin precisar los mecanismos establecidos para cubrir el déficit habitacional, ni propuestas de cómo los modelos

---

<sup>12</sup> En el caso específico de Tambo de Mora, se ha previsto un terreno de tan sólo ocho hectáreas para viviendas multifamiliares —aún no precisadas—, en las que se reubicaría a las familias afectadas que permanecen hacinadas en terrenos de refugio.

sugeridos se articulan a la recomposición de los tejidos urbanos preexistentes.

## **No se ha tenido suficiente claridad para transitar de la emergencia a la reconstrucción**

Transcurridos casi 10 meses del desastre, las urgencias de atención médica, abastecimiento de agua y alimentación están dando paso a una nueva agenda de prioridades que apuntan a la rehabilitación definitiva de los servicios, recursos para la construcción de las viviendas y el diseño de planes de desarrollo que signifiquen un salto cualitativo en la calidad de vida de las distintas comunidades.

El sismo produjo daños severos que uniformizaron en un primer momento la situación de los municipios, más allá de que estos estuvieran o no integrados, o hubieran desarrollado coordinaciones entre sí. Como hemos señalado, al compartir los efectos destructivos del terremoto y la necesidad de rehabilitarse, surgió una situación propicia para incentivar su colaboración interinstitucional y ver más allá de la emergencia que les tocó vivir.

Los alcaldes se encontraron compartiendo también las políticas públicas que han surgido como respuesta desde el gobierno nacional, desde el gobierno regional y, en algunos casos, desde la cooperación internacional. Esta situación la resumió el ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento y actual jefe del FORSUR cuando expresó que: «Lo que ha originado el terremoto es una gran reflexión acerca de los problemas de desarrollo, de acondicionamiento del terreno, del medio ambiente, y, por eso, es una oportunidad para no solo reconstruir sino para hacer mejor las cosas».<sup>13</sup> Algunas efectivamente sí se han hecho bien, las más no. Veamos.

---

<sup>13</sup> Declaraciones del ministro Enrique Cornejo a la agencia EFE a inicios de mayo del 2008, en su calidad de jefe del FORSUR a la salida de una reunión con diversas agencias de cooperación internacional interesadas en apoyar la reconstrucción de la zona afectada por el sismo del 15 de agosto del 2007.

El Estado dispuso el otorgamiento de ayudas económicas y sociales a la población damnificada que sufrió daños y pérdidas humanas y materiales, sin diferenciar si el damnificado era poseedor, propietario o arrendatario de la vivienda que ocupaba, como un modo de llevar el derecho a la ayuda a la totalidad de personas que perdieron su vivienda. En un hecho inédito en el país, puso en marcha una política de carácter universal al establecer el derecho al bono 6.000, consistente en la entrega de 6.000 soles a jefes de familia que perdieron su vivienda.

No obstante, el proceso de aplicación de esta medida ha sido lento y por momentos engorroso. Los requisitos legales para acceder al bono y, luego, para utilizarlo si discriminan de muy variadas formas, atentando contra la intención original. En algunas instancias del sector vivienda, así como en los gobiernos locales, se han producido ya retrasos en la reconstrucción debido a las varias exigencias que se hacen al propietario: que exhiba su título de propiedad debidamente inscrito en los registros públicos, a veces el pago de tributos (impuesto predial y arbitrios) como requisitos para la obtención de la licencia de construcción. ¿Qué ocurre con quien solamente es poseedor de su vivienda, ahora lote? En muchos casos no podrá reedificar en el sitio en el cual tenía su vivienda por más de 10 años, por carecer de un documento que lo reconozca como propietario.

Esa situación incentiva eludir las normas y provoca que la reconstrucción de las viviendas de los sectores más pobres y mayoritarios de las ciudades y pueblos afectados se efectúe de manera informal, espontánea y sin ninguna asesoría técnica y legal por parte del Estado, en este caso los municipios. No es posible certificar entonces qué es lo que se está construyendo, cuál es el nivel de riesgo que corren las nuevas edificaciones, en qué tipo de suelo se están haciendo, qué materiales y tecnología se aplica, etc. Al ubicar el estatuto legal del lote como el inicio del proceso de acceso a la ayuda, el requisito operativo deriva en traba, y lo que

podría tomarse como un momento para reformular la situación, termina siendo el refuerzo de las precarias condiciones en las que los pobres y las clases medias bajas producen vivienda.

Solo algunas ONG, universidades, organizaciones de la Iglesia, las Naciones Unidas y, en forma excepcional, el Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO),<sup>14</sup> además de algún municipio, apoyan con asesoría técnica y legal a no más de unas centenas de casos en la reconstrucción progresiva y espontánea de viviendas (que debieran ser antisísmicas y construidas en terrenos apropiados). Ante esta situación, que ignora a los miles de constructores informales que no esperan y han empezado a construir, el Estado debería tomar medidas categóricas que enmienden el proceso riesgoso de reconstrucción irregular.

Los municipios no prestan atención al tema de la capacitación y asesoría a la población para la reparación, construcción o reconstrucción de sus viviendas porque nunca lo han hecho y, además, no disponen de recursos ni apoyo para empezar la tarea. Lo cierto es que no está en marcha ningún sistema de control de obras, ni se expide licencias de construcción a la gran mayoría de los miles de emprendimientos y construcciones que han empezado. Incluso, hay quienes desde los municipios afirman que las viviendas de adobe «no necesitan licencia municipal de construcción» y no faltan funcionarios despistados del sector Vivienda que estiman que las licencias de construcción son una traba que debe eliminarse para facilitar el proceso de reconstrucción.

El problema de la vivienda no es solo habitacional. En nuestras ciudades, la propia vivienda representa muchas veces el eje de la economía familiar, pues funcionan en una lógica de espacio

---

<sup>14</sup> SENCICO ha brindado capacitación intensiva durante 120 horas a más de 600 jóvenes de Pisco, Ica y Chincha con la finalidad de ayudar a la reconstrucción de estas ciudades.

productivo y se articulan en distintas escalas (barrial y productiva). Por una encuesta aplicada en Ica, Pisco y Chincha<sup>15</sup> se sabe que un 19% de los hogares de la zona declararon que realizaban una actividad económica o negocio. La actividad principal era de tiendas o bodegas, con 56% del total de viviendas con actividades de este tipo. A raíz del sismo, la actividad en hogares disminuyó en 86% de los casos, con una mayor incidencia en Pisco (94,5%) y una menor en Ica (78,5%). En otras palabras, parte del tema del empleo y los ingresos pasa directamente por la reconstrucción de viviendas que tiene usos múltiples (de vivienda comercio y vivienda taller) y que debieran ser de calidad. Si se cuentan como «actividades económicas» únicamente las constituidas dentro del esquema de lo empresarial, la realidad de la vivienda como parte del sector productivo es pasada por alto, y no se destinan programas de recuperación para estos tejidos económicos.

No es el caso de la restauración del aparato productivo de la mediana y gran empresa que ha sido rápido, en la medida que se restableció la energía eléctrica. Las instalaciones fabriles, construcciones modernas y antisísmicas, casi no fueron afectadas y la producción de agroexportación tampoco sufrió por el terremoto. Solamente los pozos de bombeo de agua tuvieron dificultades algunos días por falta de energía eléctrica para su funcionamiento, y los daños en los canales y sistemas hidráulicos fueron menores. Para los pequeños comerciantes, artesanos y productores menores no hay políticas, con excepción de los pescadores artesanales.

---

<sup>15</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO, PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO y OFICINA SUBREGIONAL DE LA OIT PARA LOS PAÍSES ANDINOS. Informe de los resultados de la aplicación de las Encuestas Rápidas de Disponibilidad y Requerimientos de Empleo (ERDRE) en las áreas urbanas de las Provincias de Ica, Chincha y Pisco. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2008.

## La urgente necesidad de enmendar errores

A fines de mayo del 2008, cuando se escribió este artículo, a casi 10 meses de ocurrido el desastre, la situación de la zona afectada por el sismo seguía siendo crítica:

- (i) Se ha avanzado mucho en el levantamiento de escombros y la construcción de viviendas provisionales, pero aún quedan por remover toneladas de escombros en las principales calles y lotes afectados de los pueblos golpeados por el sismo. Miles de personas siguen viviendo en carpas y vivienda provisionales de muy mala calidad, hacinados en terrenos de refugio.
- (ii) La rehabilitación de las redes de agua y desagüe está en marcha en las zonas urbanas, pero no responde a un plan a futuro sino a la simple restitución de lo preexistente. El caso más dramático es el del pueblo de Tambo de Mora, en el que se repara el sistema de agua y desagüe en un terreno licuado, totalmente húmedo, y en zonas en las que, por la calidad del suelo, evidentemente no debiera permitirse el uso residencial.
- (iii) Se ha avanzado en la reconstrucción de escuelas y colegios, pero la situación de los servicios hospitalarios y de salud no ha seguido el mismo ritmo que el sector educativo.
- (iv) El apoyo a las zonas rurales, particularmente las andinas de mayor altura, es mínimo y se encuentra muy atrasado.
- (v) Entre los sectores no atendidos, o mal atendidos, están, por ejemplo, los puestos policiales y comisarías que trabajan en locales improvisados, carpas en varios casos, como en el distrito de Chíncha Baja.
- (vi) El apoyo a la población urbana, afectada por la pérdida de sus viviendas, se ha limitado a la entrega del «bono 6.000»,

pero sin que este forme parte de una política integral de apoyo y asesoría técnica y legal a la reconstrucción.

- (vii) No hay en los municipios un control que asegure que las nuevas viviendas que se están levantando o reparando cuenten con las garantías técnicas indispensables; y la informalidad en la propiedad de las viviendas, que supera el 90% de los casos, no se ha enfrentado aún por diferentes causas.
- (viii) Queda pendiente discutir qué es lo que sigue, cómo se corrige lo que se ha avanzado, qué le va a decir el gobierno del Perú a la cooperación internacional, cómo superar la incapacidad del gasto del gobierno central para atender a los damnificados, cómo atender con prontitud a los más de 50.000 damnificados que esperan pacientemente recibir su bono 6.000<sup>16</sup> para iniciar la reconstrucción de sus viviendas.
- (ix) Solamente el Ministerio de Vivienda, luego de ocho meses de controvertido trabajo, presentó a los actores de la cooperación internacional un plan general bajo la consigna de aprovechar la reconstrucción como una oportunidad de desarrollo, es decir, una propuesta seria y confiable que permita que los recursos ofrecidos por la cooperación internacional puedan empezar a aplicarse. Por su parte, otros ministerios como los de Educación y Salud solo han alcanzado documentos aún muy generales de los que difícilmente podrán desprenderse, en el corto plazo, proyectos para su pronta ejecución en el terreno.
- (x) Existe la necesidad de una mayor coordinación entre las autoridades e instituciones que trabajan en la zona, así como la de contar con un plan maestro de desarrollo urbano regional para la reconstrucción.

---

<sup>16</sup> El ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Enrique Cornejo, en declaraciones a CPN Radio el 19 de mayo del 2008, informó que su sector ha repartido cerca de 19.000 bonos 6.000.

## Conclusiones

En síntesis, el balance del proceso de reconstrucción es desalentador. El Plan de Reconstrucción preparado por FORSUR identifica 616 proyectos que requerirán de 1.292 millones de soles,<sup>17</sup> que se distribuirán en los siguientes grandes rubros: construcción de viviendas (500), agua y saneamiento (149), infraestructura de salud (155), educación (324), urbanismo (141) y producción (23). El listado que aparece en las páginas finales del informe de FORSUR, bajo el título de «oportunidades de inversión», puede ser releído a la luz de las declaraciones del señor Favre durante la conferencia de prensa de presentación del plan, en las que refirió que las obras de modernización que había que realizar en el puerto de San Martín (Pisco) servirían para aliviar la congestión del puerto del Callao. También dijo que: «Pisco tiene condiciones excepcionales para ser un gran polo de desarrollo donde va a haber un aeropuerto internacional que ya en su momento se ha dado en concesión, y muchos turistas podrán ir directamente a Pisco y de ahí a Machu Picchu, en Cuzco».<sup>18</sup>

Para una región en la que, antes del sismo, el 36% de población no tenía servicio de agua y el 29% no contaba con electricidad, manteniéndose más del 50% de los habitantes entre la pobreza y la extrema pobreza, a pesar del «pleno empleo», que el foco de atención sean los puertos y aeropuerto nos dice bastante qué clase de oportunidades se vislumbran en la reconstrucción de la zona. De manera análoga a como la situación real de los iqueños se perdía de vista en medio de la publicidad que se hacía de la región como la «joya» de la economía agroexportadora, sus necesidades actuales, agravadas por el desastre, y su derecho a mayor calidad

---

<sup>17</sup> El actual encargado del FORSUR, el ministro de Vivienda Enrique Cornejo, considera necesarios en total unos 450 millones de dólares para reconstruir la zona y calcula que entre un 20 y un 30% será aportado por las agencias internacionales de cooperación.

<sup>18</sup> Declaraciones del 26 de marzo de 2008, difundidas por la Agencia Andina.

de vida son demandas que se diluyen en las decisiones públicas tomadas hasta el momento y en la mayor parte del tratamiento mediático que sobre el tema nos ofrecen para consumir.

Un modo malcriado de ver el excepcional despliegue de solidaridad de la sociedad peruana, particularmente la limeña, con la zona afectada, es tomarlo con sospecha: probablemente es un modo en el que las personas alivian el vacío de no poder ofrecer, siquiera desde un malestar crítico colectivo, un horizonte de justicia social y desarrollo para otros peruanos, a los que reducimos a la categoría de *damnificados* (sea por el friaje, un eventual fenómeno de El Niño o, en este caso, el sismo).

En el tipo de atención a la zona afectada se vislumbran los terribles logros de las décadas de hegemonía neoliberal en el Perú. Tanto el que la reconstrucción no pueda ser operada como una «renegociación» de la posición de la región en el concierto nacional como en que la solidaridad no pueda presentarse también en la forma de un proyecto que reorganice relaciones sociales y económicas a todas luces desiguales, es en lo que se basa la afirmación de que el terremoto ha desnudado las perversiones del modelo político-económico actual. Miles siguen viviendo en carpas, peor que payasos de circo pobre.

# Dos años de política agraria

---

*Fernando Eguren*

---

EL PERÍODO PRESIDENCIAL DE ALAN GARCÍA comenzó con signos auspiciosos y preocupantes, al mismo tiempo. En efecto, durante la última década, las exportaciones agrarias no cesaron de aumentar y el valor de las exportaciones agrarias totales pasó de 822 millones de dólares en el 2000 a más de 1.600 en el 2007. A pesar de ello, su participación en el total de las exportaciones bajó del 11,8% al 6,8%, debido, sobre todo, al incremento de los precios de los minerales.

El espacio privilegiado de este dinamismo agrario ha sido la costa. Con alrededor de 750.000 hectáreas de cultivo, alrededor de 100.000 están actualmente dedicadas a la exportación de los llamados cultivos de exportación «no tradicionales», nombre que busca identificar este espacio costero con lo «moderno» y globalizado — tecnologías modernas y gestión moderna —, con los empresarios modernos y con la mediana y gran empresa. Si bien el conjunto de cultivos no tradicionales representa hoy algo más de la mitad del total, individualmente sigue siendo el café, calificado con la poca prestigiosa expresión de «cultivo tradicional», el principal cultivo de exportación.

¿Por qué «tradicional»? Porque es producido por pequeños agricultores y con tecnologías que no son de punta. Además, están más allá de la cordillera, lejos de la moderna costa. Esta división

de «no tradicional» y «tradicional» puede ser menos inocente de lo que pudiera parecer. La identificación de los dos calificativos con los sectores sociales que representan estos dos grandes rubros tiende a subrayar el mérito y capacidades de los primeros, y a restárselos a los segundos. Como veremos más adelante, estos últimos están más cercanos de lo que el presidente García llama «los perros del hortelano».<sup>1</sup>

Pero, al lado del éxito exportador, los signos preocupantes en los primeros días del nuevo gobierno aprista en los espacios rurales fueron los conflictos de las empresas mineras con las poblaciones locales, sobre todo campesinas, arrastrados desde el gobierno de Alejandro Toledo: Yanacocha, Antamina, Southern Perú y Volcán. A lo largo de los dos primeros años de la nueva administración, los conflictos saltarían de un sitio a otro —el caso de Majaz fue especialmente tenso—, con grandes dificultades de llegar a negociaciones entre las partes, básicamente por el comportamiento del gobierno, negligente en algunos casos, abiertamente sesgado hacia los intereses de la empresa en otros.

Este punto merece un breve comentario. En los casos de Yanacocha y Majaz, no solo el gobierno sino otros sectores políticos, apoyados por importantes medios de comunicación —radio, televisión y periódicos, y sus más connotados periodistas— y algunos gremios empresariales, perdieron toda perspectiva y equilibrio en sus antojadizas interpretaciones sobre las causas («políticas») y los supuestos responsables de los conflictos (invariablemente adjudicadas a la población, a los curas, a las autoridades locales y a las ONG, todos ellos «perros del hortelano» para el presidente García), en lo que podríamos llamar una suerte de histeria colectiva. Similar reacción sobredimensionada de los mismos personajes e instituciones volvió a ocurrir cuando el Parlamento Europeo no

---

<sup>1</sup> GARCÍA, Alan. «El síndrome del perro del hortelano». Diario *El Comercio*, edición del 28 de octubre del 2007. Con la expresión, el Presidente alude a «los que no comen ni dejan comer».

admitió a debate la moción que planteaba la calificación del MRTA como movimiento terrorista, supuestamente por efecto de una carta de una ONG defensora de los derechos humanos.

## **El tratado de libre comercio con los Estados Unidos**

La administración aprista se inició también con otro hecho importante: la súbita militancia del flamante presidente a favor del tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos, luego de que durante la campaña electoral prometiera revisar «línea por línea» lo que el Congreso aprobó, gracias a los votos del Partido Aprista, al final del gobierno de Alejandro Toledo. Con más vehemencia —si cabe— que el propio Toledo, dedicó grandes energías en tratar de influir de alguna manera a que el tratado fuese aprobado por el Congreso de los Estados Unidos, para lo cual designó como su representante personal a Hernando de Soto. Aunque aparentemente De Soto resultó no ser tan exitoso en sus negociaciones con los congresistas estadounidenses, hizo una afirmación que tuvo alguna consecuencia: que el TLC beneficiaría solo al 2% de las empresas peruanas.

Dado que tal afirmación no venía de la estigmatizada izquierda sino de un derechista ilustrado, prestigioso y «globalizado», el hecho obligó a una cierta reacción del gobierno, súbitamente preocupado de que eso podría efectivamente ocurrir si no se hacía algo. Ese algo comenzó a llamarse el «TLC interno» —concepto difícil de definir— o, más convencionalmente, la «agenda interna». Esta debería traducirse en un conjunto de medidas y políticas que, en la perspectiva del gobierno, debían preparar a los productores «tradicionales» a competir en el nuevo marco de relaciones comerciales, pero que desde la perspectiva de los productores agrarios, asociados en Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO), debía protegerlos de la competencia desleal de un agro norteamericano fuertemente subsidiado. Estas medidas, en

el entender de la CONVEAGRO un mes después de haberse instalado el nuevo gobierno cuando era ministro de Agricultura Juan José Salazar, deberían ser las siguientes:

- (i) TLC: compensaciones para todos los productos sensibles que serán afectados por los subsidios de los Estados Unidos (trigo, maíz, arroz, azúcar, algodón, leche, carnes, cebada, aceites y papa).
- (ii) TLC: implicancias del pedido norteamericano para que ingrese al Perú carne de bovino de 30 meses.
- (iii) Transgénicos: reglamentar la Ley de Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología a partir de una comisión técnica que incluya la participación de los gremios agrarios.
- (iv) Decreto supremo 035 y 053-MINAG: derogatoria de estas normas por antidemocráticas, inmorales y atentatorias contra el libre derecho de elegir a los dirigentes.
- (v) Sierra Exportadora:<sup>2</sup> análisis de las posibilidades del proyecto con la participación y visión de los propios productores (cultivos nativos y camélidos sudamericanos).
- (vi) Compras estatales: programas sociales, fuerzas armadas y penales deben comprar en forma directa a los productores organizados.
- (vii) Financiamiento agrario: modificación de la Ley de Agrobanco, para hacerlo de primer piso.
- (viii) Consejo Nacional de Concertación Agraria (CONACA): revisar la participación de gremios y organizaciones sin vínculo con el sector agrario.
- (ix) Autogravamen: impulsar una ley que disponga esta medida para fortalecer a las organizaciones de productores.
- (x) Organización: mecanismos legales y técnicos que mejoren la existencia de los gremios de productores.

---

<sup>2</sup> Programa iniciado por el gobierno aprista a fines del 2006.

- (xi) **Tributación:** considerar la predominancia del minifundio en el país y las implicancias del TLC con los Estados Unidos.

Varios de estos puntos constituirían, con el transcurrir de los meses, materia de duras y frecuentemente infructuosas negociaciones con el ministro de Agricultura.

## **Sierra Exportadora**

Quizá la mayor novedad en cuanto a política agraria ofrecida por el presidente García a los electores fue el programa Sierra Exportadora. La base de esta propuesta fue una pequeña publicación del propio Presidente, en ese entonces candidato, en la que aseguraba que en cinco años podían destinarse 150.000 hectáreas de la sierra a cultivos para la exportación, hecho que generaría 300.000 puestos de trabajo directo e indirecto, y exportaciones por 1.000 millones de dólares. La propuesta se basaba en la convicción de que los campesinos, luego de recibir información apropiada, se convencerían de que sus ingresos aumentarían de una manera espectacular si es que dejaban de producir lo que producían desde siempre —cultivos «tradicionales»— para dedicarse a la exportación de cultivos «no tradicionales». El pequeño libro rebosaba un entusiasmo proporcional al poco conocimiento de la realidad geográfica, económica, social y cultural de nuestra sierra; de la propia capacidad del Estado para impulsar tan espectacular iniciativa; y de una esperanza algo ingenua en el espíritu audaz de los inversionistas costeños.

Este poco conocimiento se profundizó —si cabe profundizar el desconocimiento— con el nombramiento de un empresario sin experiencia alguna para acometer tarea tan compleja como jefe del programa. En el curso de su gestión, aparentemente habiendo tomado conciencia de las dificultades para cumplir la meta presidencial de las 150.000 hectáreas, ha ido variando de estrategias: en un momento sugirió que se forestarían 70.000 hectáreas

y en otro, que se sembrarían hasta 200.000 hectáreas de canola, una oleaginosa para la producción de biodiesel. Mientras que el potencial forestal de la sierra parece ser efectivamente impresionante (más de 2,5 millones de hectáreas de especies comerciales según estiman ingenieros forestales), aprovecharlo requiere de una importante decisión política, pues pasa por la inversión en infraestructura en las zonas forestables y, sobre todo, por resolver problemas institucionales.

En efecto, la mayor parte de las tierras forestables de la sierra pertenece a comunidades campesinas, que carecen de los recursos financieros y los conocimientos requeridos para la explotación maderera a gran escala para el mercado externo. Los inversionistas, por su lado, tienen una justificada aprehensión sobre la seguridad de hacer inversiones de largo plazo sobre la base de contratos o *joint ventures* con comunidades campesinas cuya institucionalidad no necesariamente es compatible con las exigencias de contratos comerciales. Aquí también la participación del gobierno puede ser importante, ofreciendo un marco normativo y de solución de diferendos que podría hacer viable *joint ventures* u otras formas de asociación que aseguren beneficios tanto para las comunidades como para los inversionistas.

El caso es que el gobierno no ha mostrado ninguna voluntad política en este sentido; antes bien, ha colocado a los campesinos de las comunidades en el bando de los «perros del hortelano», pues «sus habitantes viven en la extrema pobreza [...] esperando que el Estado les lleve toda la ayuda en vez de poner en valor sus cerros y tierras, alquilándolas, transándolas, porque si son improductivas para ellos, sí serían productivas con un alto nivel de inversión o de conocimientos que traiga un nuevo comprador».<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> GARCÍA, Alan. Ob. cit. No podría haber mayor contraste que sus declaraciones como presidente en 1988, en ocasión del Primer Encuentro de Comunidades Campesinas del Norte: Rimanakuy, realizado en Piura: «¿Cómo puede alguien litigar con la comunidad, si las tierras de la comunidad histórica son inembargables,

La oportunidad de una actividad económica con fuertes efectos redistributivos, como sería un *joint venture* entre inversionistas y comunidades, es negada por un enfoque que considera que el uso eficiente y adecuado de los recursos naturales es el monopolio de la gran empresa y la gran inversión.

Un año después de la inauguración oficial del programa Sierra Exportadora – fines de noviembre del 2006 – en la sede principal de la Sociedad Agraria de Interés Social (SAIS) Túpac Amaru, el ministro de Agricultura, Ismael Benavides, banquero y agroexportador, criticó el aislamiento en el que operaba el programa Sierra Exportadora al no coordinar con su despacho. Un sondeo realizado por la ONG Servicios Educativos Rurales (SER), en Cajamarca, Ayacucho y Puno, encontró que la percepción de los actores regionales es que el programa «no avanza, no coordina con la región y no ha establecido canales claros de coordinación con los productores, salvo con aquellos grupos elegidos desde las gerencias del programa».<sup>4</sup>

El programa ya no goza de la atención de los medios, ni de los favores del ejecutivo. Desde sus inicios no solo se puso objetivos cuantitativos imposibles de alcanzar, sino que la propia orientación – la exportación – no era lo mejor que puede ofrecer la región andina. Biodiversidad, cultivos andinos, camélidos, servicios ambientales, forestación, artesanías, turismo ecológico e histórico, tienen grandes posibilidades en beneficio de la población y de las economías regionales, y deben orientarse tanto al mercado interno – regional y nacional – como al externo.

---

inalienables, inajenables, según dice la Constitución; cómo puede alguien litigar con la comunidad si en principio la comunidad fue dueña de todo antes de que llegaran los demás? La comunidad estuvo antes quizás que el propio Imperio, antes que la República, la Conquista y la Colonia, antes que los García Pérez y todos los demás apellidos?».

<sup>4</sup> «Sierra exportadora no convence». *La Revista Agraria*, n.º 87, septiembre del 2007, Lima, CEPES, p. 12.

Un solo programa de largo aliento, bien concebido y políticamente respaldado, en beneficio de los pastores de alpacas — más de 70.000 familias —, productores de una fibra con grandes posibilidades que tradicionalmente ha enriquecido a un muy reducido número de empresarios, sería más beneficioso que la dispersión en la que se ha ido finalmente deslizando Sierra Exportadora. Si a tal programa se agregasen sólidas bases para un programa de forestación comercial andina, articulando a inversionistas con comunidades campesinas, el gobierno aprista sería recordado como uno de los que más hizo por el desarrollo incluyente en la sierra. Lamentablemente, por ahí no van las opciones gubernamentales.

## **Concentración de la propiedad**

Así como Sierra Exportadora ha sido una propuesta frustrante para el gobierno — y para muchos productores andinos que habían puesto sus expectativas en el programa —, las inversiones en la agricultura de la costa han continuado, y eso se refleja, como se señaló al inicio de este artículo, en los incrementos de las exportaciones. El gobierno reclama parte del mérito, que no hay que escatimarle, pues, efectivamente, este gobierno ha impulsado aún más uno de los caminos que ha tomado el tipo de modernización en curso: la concentración del control sobre la tierra. Aunque la propiedad es la forma más acabada del control, hay otras formas como las concesiones e, incluso, las cadenas productivas que articulan la gran empresa con pequeños agricultores pueden ser consideradas como formas indirectas de control de la tierra cuando las decisiones sobre los costos y beneficios de la relación no son concertadas, sino que dependen de la empresa dominante.

La concentración de la propiedad ha ocurrido a través de dos carriles principalmente. El primer carril es el de la transferencia de las tierras nuevas en la costa irrigadas gracias a grandes obras realizadas con recursos fiscales. La manera en que han sido

concebidas estas obras y las condiciones de venta de las tierras ganadas al desierto son de tal naturaleza que solo pueden ser adquiridas por grandes inversionistas, con lo que quedan excluidos los medianos y pequeños agricultores. En contraste con una exitosa irrigación como la de San Lorenzo, en el departamento de Piura, concebida para asentar a pequeños y medianos agricultores, hoy consolidados como una próspera clase media rural, obras como la de Chavimochic se concibieron para grandes predios. Entre los años 1994 y 2006, 11 empresas adquirieron más de 27.000 hectáreas, entre 1.000 y 6.000 hectáreas cada una.

Es cierto que el período en que se hicieron estas transferencias no corresponde al gobierno de Alan García, pero la continuidad de las políticas agrarias orientadas a estimular la gran propiedad viene desde el segundo gobierno de Fernando Belaunde y, con mucha mayor fuerza, desde la administración de Alberto Fujimori hasta la actualidad. Recientemente, dos empresas han adquirido del Estado en el valle de Chira, en el departamento de Piura, 10.000 y 3.600 hectáreas de tierras eriazas, con sus respectivos derechos de agua, para plantaciones de caña de azúcar destinadas a la producción de etanol para exportación.

Otro carril es el del mercado de tierras, sobre todo en los valles de los departamentos de Piura, Lambayeque, La Libertad e Ica. Pequeños agricultores, ex beneficiarios de la reforma agraria, que en una buena proporción se encuentran en una precaria situación económica como resultado de largos años de bajos precios agrícolas y falta de crédito, de información y de asistencia técnica, así como con grandes problemas para asociarse, se han visto obligados a vender o arrendar. Pero también ha habido grandes adquisiciones, como las del grupo Gloria, que se hizo de las ex cooperativas agroindustriales azucareras Casagrande y Cartavio, con lo que hoy prácticamente domina el valle de Chicama. La tendencia imparable es que las vastas áreas de tierras irrigadas que hasta hace no mucho eran de propiedad de decenas de miles

de trabajadores – los socios de las cooperativas agrarias – están siendo transferidas, de maneras no siempre transparentes, a grandes inversionistas. La arremetida de los agrocombustibles también está propiciando la concentración de la propiedad sobre decenas de miles de hectáreas en la selva alta para la siembra de palma aceitera como insumo para la producción de biodiesel. Dada la falta de titulación de muchos pequeños agricultores y comunidades, el despojo es parte de los mecanismos utilizados para lograr la acumulación de terrenos.

El cuestionamiento a la producción de agrocombustibles por parte de entidades internacionales como el Banco Mundial, la FAO y la OCDE, por los efectos que está teniendo sobre la elevación de los precios de los alimentos, parece haber causado algún efecto en el presidente García. A los pocos días de haber inaugurado la primera planta de biodiesel de la empresa Heaven Petroleum, que proyecta la siembra de 50.000 hectáreas de tierras eriazas con oleaginosas como insumos y de haber calificado a quienes se oponen a este tipo de proyectos como «perros del hortelano», el Presidente, con gran sentido de la oportunidad, instó a los gobernantes del mundo a buscar otras alternativas para competir con el precio internacional del petróleo, sin sacrificar la agricultura, y exhortó a limitar con prudencia la reconversión de hectáreas de cultivo para la producción de biocombustibles como el etanol. Esta exhortación, sin embargo, parece tan fuera de línea con orientaciones maestras del gobierno como la creación del Ministerio del Medio Ambiente (recordemos que los ambientalistas también forman parte del numerosísimo contingente de los perros del hortelano).

La concentración de la propiedad tiene varias consecuencias no deseables. En primer lugar, tiende a profundizar las diferencias socioeconómicas entre un reducido grupo de propietarios y la masa laboral. Esto es tanto más cierto cuanto las condiciones laborales y los niveles salariales en el campo son muy bajos, y las dificultades para formar sindicatos son con frecuencia infranqueables.

En segundo lugar, tiende también a concentrar el poder político local, otorgando a los grandes empresarios una gran influencia sobre los gobiernos locales. Una ilustración: la empresa Maple, que opera en el valle del Chira, entregará durante 20 años medio millón de dólares anuales al gobierno regional. Difícilmente, este podrá sustraerse de dar un trato preferencial a dicha empresa. Finalmente, el tipo de tejido social en un valle dominado por la gran empresa será mucho más débil que en uno en donde predomina la mediana y pequeña propiedad, en el que los niveles de independencia de las familias para definir la naturaleza de las relaciones con la sociedad local son mucho mayores. En suma, el dominio territorial de la gran propiedad no favorece la democratización social y política local.

Las concesiones son otro medio de transferir tierras en espacios rurales a grandes empresas, sobre todo extractivas. En esto, también el gobierno mantiene una línea de continuidad con gobiernos anteriores. Según la ONG Cooperación, entre 2002 y mayo de 2007, la cantidad de terrenos autorizados por el gobierno central para la actividad minera se disparó en 77,4%: de 7.045.000 a 13.224.000 según la ONG CooperAcción.

Los denuncios petroleros correspondientes a 27 empresas se extienden sobre 44 millones de hectáreas en la cuenca amazónica. En 26 de ellos, hay tierras indígenas y en 4 tierras de reservas territoriales para pueblos indígenas en aislamiento, lo que significa que se viola el convenio 169 de la OIT. Por otro lado, las concesiones forestales suman 7,6 millones de hectáreas. Ha habido iniciativas del poder ejecutivo para que las concesiones puedan convertirse en propiedad, haciendo más difícil de lo que ya es la sanción a las empresas que incumplen con las normas para una explotación sostenible del bosque. A los mapas del Perú físicos, ecológicos, políticos, etc., debería agregarse un nuevo mapa por construirse: el de quienes controlan qué territorios.

## Seguridad alimentaria o soberanía alimentaria

Las políticas de seguridad alimentaria de los gobiernos que siguieron al gobierno militar de los generales Velasco Alvarado y Morales Bermúdez se han basado en el mantenimiento de una oferta de alimentos importada en algunos rubros cruciales como el del trigo, las oleaginosas y el maíz. El crecimiento de los precios de los alimentos desde hace dos años está cuestionando las estrategias que se sustentan solo en los mecanismos de mercado. El valor de las importaciones de productos agrarios ha pasado de 830 millones de dólares en el 2003 a 1.273 millones en el 2006.

Actualmente, países tradicionalmente exportadores de ciertos cereales básicos están restringiendo sus ventas al exterior, causando zozobra en los países dependientes de las importaciones. Muchos países desarrollados, sobre todo europeos, han seguido, después de la segunda guerra mundial una política cercana a la de la soberanía alimentaria, es decir, de dependencia sobre todo de su propia producción. A pesar de que desde antes del inicio del actual gobierno ya habían señales claras del aumento de los precios de los alimentos, la actual administración no ha tenido capacidad para reaccionar, en circunstancias de que esta situación puede afectar gravemente al menos a una tercera parte de la población del país. Antes bien, mantiene la orientación de apoyar privilegiadamente el uso de las tierras para productos dirigidos a la exportación y, más recientemente, a la producción de agrocombustibles.

## Los rebeldes

Que el tipo de crecimiento económico que el país sigue desde los años de Fujimori hasta la actualidad es excluyente es aceptado hasta por el propio gobierno, aunque fuera *sotto voce*. En los casi dos años de gobierno aprista, ello ha motivado importantes movilizaciones de protesta. Las más sonadas han sido las de los

campesinos en protesta por los atentados, reales o anticipados, de las empresas mineras contra el medioambiente. Pero en los primeros meses del 2007 hubo movilizaciones de agricultores en Ancash, Piura, Huánuco y Loreto, así como de los productores lecheros. Las reivindicaciones no fueron solamente sectoriales y se ampliaron a temas más generales como la deficiente educación de los niños. Algodoneros y productores lecheros protestaron contra el abuso de la posición de dominio de industrias oligopólicas. Juntos con otros gremios, levantaron su voz contra los riesgos de un TLC con los Estados Unidos en el que los negociadores peruanos sacrificaron la parte de la agricultura orientada al mercado interno.

Hacia fines de año se acumularon otros conflictos, derivados de la incapacidad o falta de voluntad del gobierno de asumir sus responsabilidades: entre regiones a propósito de los derechos sobre el agua (Piura y Lambayeque, Huancavelica e Ica, Puno y Moquegua) y entre empresas mineras y la población rural, algunos muy publicitados, y otros, decenas, poco conocidos. En varios valles de la costa, además, la situación de inseguridad causada por la delincuencia común se ha convertido en endémica, creando zozobra y ahuyentando inversiones.

Hacia el 18 de febrero del 2008, los problemas acumulados y la falta de sintonía del gobierno, en general, y del ministro de Agricultura Benavides, en particular, con los agricultores, permitieron que las dos organizaciones más influyentes, la CONVEAGRO y la Junta Nacional de Usuarios, superasen su rivalidad para acordar un paro agrario. El paro movilizó a agricultores y asalariados agrícolas de la costa, particularmente de la costa norte, en donde el peso de las empresas agrarias exportadoras es significativo, y de la sierra central y sur, eternas marginadas de las preocupaciones gubernamentales.

Estos actos de protesta fueron interesantes en un doble sentido. En primer lugar, porque movilizaron, en la costa norte, a sectores

sociales que supuestamente estarían siendo también beneficiados por el *boom* exportador, aunque lo que probablemente haya motivado su movilización es precisamente la sensación de que las desigualdades económicas se acrecientan aun cuando hubiese más empleo y relativamente mejores salarios — en un contexto de crecimiento económico, justamente por su carácter concentrado —; y, en segundo lugar, porque la reacción del gobierno expresó el endurecimiento creciente tanto hacia las movilizaciones sociales —hubo cuatro muertes causadas presuntamente por acción policial— como hacia las posiciones políticas que disientan del gobierno. El propio Presidente es el promotor del endurecimiento, pues desde su punto de vista: «La responsabilidad [de las muertes] la tienen los pseudodirigentes y los agitadores extremistas que, de una u otra manera, empujan como carne de cañón a los pobladores».<sup>5</sup>

Otra fuente de conflicto surge del enfrentamiento entre el gobierno y los productores de hoja de coca. El reconocimiento del fracaso de la política gubernamental continuista hacia el problema de la coca y la firma de un acta en la que se comprometía al gobierno en el retiro del Perú de la Convención de Viena, que penaliza el cultivo de la hoja de coca, fueron los motivos de la renuncia forzada del primer ministro de Agricultura, Juan José Salazar, el 21 de mayo del 2007. Como en anteriores gobiernos, el problema de la coca se reactiva periódicamente ante las diversas exigencias de los productores y la falta de alternativas y real voluntad de diálogo del gobierno.

## Conclusiones

Las políticas agrarias del gobierno presidido por Alan García han continuado las orientaciones de los gobiernos anteriores.

---

<sup>5</sup> Diario *El Comercio*, edición del 20 de febrero del 2008.

El indudable éxito de las exportaciones ha evidenciado las importantes brechas existentes en el propio sector agrario, y eso no parece preocupar mayormente al gobierno. En efecto, en el marco de las facultades legislativas otorgadas por el Congreso al ejecutivo, este ha dado una serie de iniciativas legales que tienden a profundizar las diferencias entre un agro para la exportación en manos de grandes inversionistas y una pequeña agricultura orientada al mercado interno. El manifiesto del presidente García, publicado con el nombre del síndrome del perro del hortelano, respaldado por una buena parte de la clase política y del empresariado, va más allá que los gobiernos anteriores en sus intenciones de facilitar la transferencia de los recursos naturales del país, y específicamente la tierra, a inversionistas nacionales y extranjeros. El supuesto de esta opción es doble: que los pequeños agricultores, comunidades campesinas y nativas, no están en condiciones de poner en valor los recursos que poseen, y que «solo lo grande es hermoso». Esta propuesta, verdaderamente expoliadora de los pobres rurales, por su propia naturaleza tiene la potencialidad de ser una generadora de conflictos de distinto calibre, en diferentes regiones del país.

**Del perro del hortelano al juego del «gato encerrado».**  
**Política laboral, actores sociales y empleo**

---

*Enrique Fernández-Maldonado Mujica*

---

*A Denis Sulmont,  
por su generosa amistad.*

EL PROCESO LABORAL PERUANO atraviesa actualmente por un periodo de definiciones institucionales que tiene, por característica principal, la resistencia de los poderes económicos y del gobierno por llevar a cabo una reforma redistributiva en el país. En este escenario, la agenda del debate se ha centrado en la aprobación de un nuevo marco regulador para las relaciones de trabajo, en un contexto local y regional de crecimiento macroeconómico y profunda desigualdad social.

Este artículo revisará la política laboral del gobierno aprista analizando dos de sus objetivos principales: por un lado, la promoción de acuerdos de libre comercio y su impacto en el empleo; y, por el otro, la consolidación del proceso de desregulación y flexibilización laboral iniciado en los años de 1990, para lo cual se impulsaría una reforma laboral de signo regresivo.

### **Empleo y crecimiento: ¿quién gana, quién pierde?**

De acuerdo con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), los últimos años la tasa de empleo aumentó, anualmente, entre 7 y 9% en las empresas de 10 o más trabajadores, mientras que el desempleo urbano descendió a menos del 9%. Esto en el marco de una economía que ha mostrado un crecimiento promedio

de 5% en los últimos seis años. Sin embargo, pese al optimismo que despiertan estas cifras en el oficialismo, un sector importante de la población manifiesta preocupación respecto de su futuro laboral,<sup>1</sup> al tiempo que se registra un ascenso en los niveles de conflictividad laboral en el ámbito nacional.

Esta lectura contradictoria de la realidad tendría que ver con el tipo de crecimiento económico y los mecanismos institucionales que posibilitan la distribución social del ingreso. El grueso del empleo generado se dio en sectores primario-exportadores (como la minería y la agroexportación), alentados por la creciente demanda externa y la estabilidad macroeconómica lograda desde el 2002. Este dinamismo habría repercutido en la tasa de inversión privada en actividades urbanas como la manufactura, el comercio y los servicios. Sin embargo, pese al repunte señalado, la débil capacidad organizativa de los sectores laborales y los obstáculos para la negociación colectiva impedirían que dicho crecimiento redunde en una mayor participación del trabajo en la distribución del ingreso.<sup>2</sup> Así, mientras que la productividad del trabajo creció considerablemente los últimos 15 años (ostentamos el record mundial de horas extras<sup>3</sup>) y la participación de los salarios como porcentaje del PBI descendió de 30,1 a 21,8%, las ganancias del capital aumentaron de 52,7% a 62% (véase el gráfico 1).

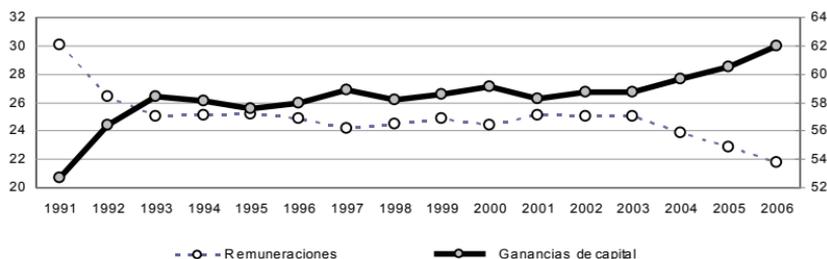
---

<sup>1</sup> De acuerdo con la última encuesta sobre trabajo publicada por el Instituto de Opinión Pública de la PUCP, un 57% de la población consultada manifestó como principal preocupación la posibilidad del desempleo en un horizonte no mayor a 12 meses.

<sup>2</sup> Al respecto véase GAMERO, Julio. «¿Cómo va el empleo... y las relaciones laborales? A un año del gobierno aprista». *Economía y Sociedad*, n.º 64, CIES, julio de 2007. Disponible en: <<http://cies.org.pe/es/node/930>>; y VERDERA, FRANCISCO. «La flexibilización resulta cara». *Trabajo y Desarrollo*, n.º 2, PLADES, 2007. Disponible en: <<http://www.plades.org.pe/publicaciones/pdf/RevistaN2TrabajoDesarrollo.pdf>>.

<sup>3</sup> De acuerdo con un estudio reciente de la OIT sobre horas extras de trabajo, el Perú encabeza la lista de países con trabajadores (50,9%) que en promedio superan las 48 horas semanales (SHANGEON, Lee; Deirdree McCANN y Jon C. MESSENGER. *Working time around the World; Trends in working hours, laws and policies in a global comparative perspective*. Ginebra, 2007. Un resumen del Informe se puede encontrar en: <<http://www.oei.es/noticias/spip.php?article424>>).

**Gráfico 1**  
**Salarios y ganancias de capital (porcentaje del PBI)**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática.<sup>4</sup>

Esta situación contradictoria —crecimiento y desigualdad— explicaría, en parte, el déficit de empleo adecuado en el país. Según el *Panorama Laboral 2007* de la OIT, solo el 55,2% de la población económicamente activa (PEA) se encuentra ocupada en situación asalariada, al tiempo que somos el país con la mayor tasa de informalidad en la región (el 75,9% de la PEA). En el caso de los asalariados urbanos, un 42,2% carece de sistemas de protección social en salud y pensiones (89,4% en el caso de la PEA ocupada no asalariada), mientras que solo el 8,5% de los asalariados privados contaría con cierta estabilidad laboral.

Así visto, tanto la desigualdad económica como la precariedad en las condiciones de trabajo estarían a la base del escenario de conflictividad laboral registrado entre 2006 y 2007.<sup>5</sup> Buena parte de los paros y huelgas realizadas en este periodo tuvieron como eje pugnas redistributivas llevadas a cabo en sectores favorecidos

<sup>4</sup> Con apoyo de Oliver Glave y Vania Martínez (Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú).

<sup>5</sup> En este periodo se sucedieron tres paros nacionales importantes, convocados por la Federación Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú (FNTMMSP) en abril y mayo del 2007; por el Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación Peruana (SUTEP) en julio del 2007 y por la Federación Nacional de la Empresa Portuaria del Perú (FENTENAPU) que paralizó actividades en noviembre del 2007.

por la coyuntura económica en alza. Tanto en la minería como en las grandes cadenas de tiendas transnacionales, pasando por los complejos agroindustriales y manufactureros de la costa, la tendencia ha sido la misma: la sucesión de despidos colectivos y actos de hostigamiento en represalia a los intentos de sindicalización y negociación colectiva.<sup>6</sup>

Esto lleva a preguntarnos si el problema del empleo (y la conflictividad laboral) es resultado del sistema de relaciones laborales que impide extender los beneficios del modelo económico a la clase trabajadora, tesis que postulan los sectores sindicales; o bien de la excesiva rigidez de las normas de trabajo que impiden una mayor inversión y generación de empleo formal, como plantean los grupos de poder y el propio gobierno. En este debate, que abordaremos más adelante, suele estar ausente el análisis de la matriz primario-exportadora de la economía peruana y su capacidad para generar empleo productivo y adecuado.

## La política laboral aprista

A dos años de iniciado su segundo gobierno, la política laboral aprista se caracteriza por su subordinación a los objetivos de la política económica; esto es, se ha priorizado la profundización del modelo de desregulación y liberalización económica con el fin de incentivar la inversión privada (extranjera), al tiempo que se mantiene el carácter flexible de legislación laboral de la década de 1990, bloqueando, por un lado, la aprobación de la Ley General del Trabajo (LGT) y apoyando, por el otro, iniciativas legislativas orientadas a extender los niveles de flexibilidad vigentes.

En este orden de prioridades, varias de las medidas adoptadas — algunas de ellas necesarias — presentan un impacto restringido

---

<sup>6</sup> Para tener un detalle de la conflictividad laboral en el Perú revisar: <[www.plades.org.pe](http://www.plades.org.pe)>.

o se han visto «neutralizadas» por los vacíos legales heredados del periodo fujimorista. Entre las principales podemos mencionar los decretos supremos<sup>7</sup> adoptados para regular la intermediación laboral en el sector minero y la recientemente aprobada Ley de Tercerización Laboral, que establece que los trabajadores contratados bajo esta modalidad accederán a los mismos derechos que los empleados de la empresa que contrata sus servicios. En ambos casos, su menor jerarquía respecto de las leyes que posibilitan la inestabilidad laboral —principalmente la constitucionalidad del derecho patronal al despido «arbitrario» (art. 27)— no solo dificulta la sindicalización y la negociación colectiva, sino que resultan insuficientes para frenar los abusos cometidos en los denominados *services*, impidiendo una efectiva participación en el reparto de utilidades.

Lo mismo sucede con las medidas adoptadas para fortalecer el rol fiscalizador del MTPE. El nombramiento de 250 inspectores adicionales —en el marco de la recientemente creada Dirección Nacional de Inspecciones de Trabajo— resulta ínfimo considerando el universo de empresas a ser fiscalizadas y los recursos destinados para ello. De las 15.000 empresas cuyas condiciones de empleo se tenía previsto verificar el 2007, solo 2.359 fueron inspeccionadas (el 98,51% ubicadas en Lima).<sup>8</sup> A esto se suma la situación contradictoria que atraviesan los inspectores de trabajo (la mayoría empleada como servicios no personales), impedidos de participar de la escala remunerativa fijada por el MTPE para su propio personal interno.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> En abril del 2007, el gobierno aprobó el Reglamento de la Ley de Intermediación Laboral (decreto supremo 008-2007-TR), precisando los conceptos de «actividad principal» y «actividad complementaria» con el fin de acotar las ambigüedades en el uso de estas categorías.

<sup>8</sup> Sistema Informático de Inspecciones de Trabajo, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Actas de Infracción por Región. Periodo comprendido entre el 1 de enero y el 7 de agosto 2007.

<sup>9</sup> Sindicato de Inspectores del Trabajo del MTPE. Comunicado público del 20 de enero del 2008.

Por lo demás, sigue predominando el enfoque asistencialista de la política laboral peruana, basada en programas de empleo temporal focalizados en la población con menores ingresos y baja empleabilidad. Un dato categórico que refleja la prioridad asignada al problema del empleo radica en el pobre financiamiento que recibe el MTPE — apenas el 0,49% del Presupuesto General de la República — para atender tanto sus funciones de promoción del empleo como de fiscalización de las relaciones de trabajo.

### *El TLC y su impacto en el empleo*

Los últimos años asistimos a una intensa campaña mediática para presentar el TLC con los Estados Unidos como la panacea al problema del empleo. Voceros del gobierno y de gremios exportadores alegaron que, de no aprobarse dicho acuerdo, se perderían miles de puestos de trabajo en sectores que habían logrado posicionarse en el mercado norteamericano a partir de las ventajas arancelarias otorgadas con la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas (ATPDEA). Un estudio de Bruno Seminario y Osvaldo Molina indicaría, por el contrario, que el impacto del TLC tendría un impacto marginal sobre el empleo (apenas 18.000 nuevos empleos), siempre que se articulasen cadenas productivas y comerciales competitivas e intensivas en mano de obra.<sup>10</sup>

Se alegó también que la inclusión de cláusulas laborales, a partir del Protocolo de Enmienda de mayo del 2007, exigirían una mayor disposición del gobierno peruano para mejorar los estándares laborales internos y velar por su cumplimiento. De no hacerlo, el país sería susceptible de una serie de penalidades que pondrían en suspenso las ventajas obtenidas con el acuerdo comercial.

---

<sup>10</sup> SEMINARIO, Bruno y OSVALDO MOLINA. *Efectos del TLC con los Estados Unidos sobre el empleo*. Lima: PNUD y MTPE, 2004.

Sin embargo, experiencias previas de TLC firmados por Estados Unidos con otros países de la región nos advierten del impacto limitado de este tipo de acuerdos para mejorar la calidad de empleo. Pese al compromiso de los países firmantes de actuar en conformidad con la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo (1998)<sup>11</sup> de la OIT, el TLC solo exigiría, para todo fin práctico, que dichos principios estén reconocidos y protegidos en las respectivas legislaciones internas. Así mismo, aun cuando el TLC establece que los Estados deben garantizar niveles salariales «aceptables», en la práctica no establece un rango o monto remunerativo específico, limitándose a exigir la vigencia de un salario mínimo fijado soberanamente por cada Estado.<sup>12</sup>

Por otro lado, los TLC firmados por los Estados Unidos establecen que los países podrán adoptar o modificar su legislación laboral *siempre que no afecte el comercio entre las partes*. Para algunos analistas esta clausula constreñiría, por un lado, el margen de acción de futuros gobiernos para adoptar reformas laborales, bien para mejorar el acceso a derechos y beneficios laborales, o bien para reducir los estándares internos. En estos casos, los gobiernos podrían ser objeto de denuncias por atentar contra las «expectativas» de ganancia de los inversionistas afincados en su territorio, al tiempo que se limitan las posibilidades de que actores sociales apelen al TLC como mecanismo para preservar derechos laborales o sociales en sus respectivos países.

Esto se refleja en los procedimientos previstos para la solución de controversias de índole laboral. El TLC solo prevé mecanismos intergubernamentales de consulta y negociación orientados a la solución «política» de eventuales incumplimientos atribuidos a

---

<sup>11</sup> Disponible en: <[http://www.oitandina.org.pe/documentos/subregional\\_la\\_declaracion\\_de\\_los\\_principios\\_y\\_derechos\\_fundamentales\\_en\\_el\\_trabajo.pdf](http://www.oitandina.org.pe/documentos/subregional_la_declaracion_de_los_principios_y_derechos_fundamentales_en_el_trabajo.pdf)>.

<sup>12</sup> LÓPEZ, Diego. *Los derechos laborales en el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos*. Santiago de Chile: Oxfam, p. 40.

la ineficacia de la legislación laboral para garantizar las cláusulas del capítulo laboral. Esto supone la ausencia de procedimientos judiciales para (i) exigir reparaciones económicas en caso personas jurídicas o particulares (trabajadores de una empresa, organizaciones sindicales u ONG) vean violentados sus derechos o los derechos de terceros; o para (ii) demandar a agentes privados (principalmente en instancias judiciales internacionales, donde las sanciones adquieren mayor relevancia por su impacto mediático global) o gubernamentales el cumplimiento de las cláusulas laborales incluidas en el TLC. Por último, en la medida en que el TLC prioriza los canales político-diplomáticos para la solución de controversias, su «desenlace solo consistiría en decisiones de gobierno a fin de precaver la estabilidad del comercio bilateral»<sup>13</sup> o, en última instancia, sanciones comerciales por un máximo de 15 millones de dólares.

Así visto, lejos de representar el medio para solucionar el problema del empleo, los TLC producen impactos diferenciados dependiendo de los niveles de desarrollo económico, productivo e institucional de los países implicados, lo que depende, en gran medida, de las políticas públicas adoptadas para contrarrestar dichas asimetrías. En el caso del TLC con los Estados Unidos, los riesgos que este supone en áreas como la salud, el medio ambiente, la agricultura o el trato nacional a la inversión extranjera, entre otros, superan los supuestos beneficios que podría generar en materia de empleo, lo que termina por ensombrecer la visión optimista con que el gobierno y los grupos de poder encaran este proceso.

### *El debate normativo: entre la Ley General del Trabajo y el régimen Mype*

Iniciamos este artículo señalando que el proceso laboral peruano atraviesa por un periodo de definiciones institucionales que apunta

---

<sup>13</sup> *Ibíd.*, p. 41.

a revertir (o profundizar) el carácter flexible de la legislación laboral vigente. Dicho proceso se origina el 2001, en el marco de la transición a la democracia, cuando las principales fuerzas políticas y sociales del país acordaron aprobar una LGT que recogiera las observaciones planteadas por los órganos de control de la OIT a la legislación impuesta por el fujimorismo.<sup>14</sup> No obstante formar parte de este acuerdo, el gobierno aprista ha optado por extender el régimen laboral «especial» Mype (ley 28015) a la pequeña y mediana empresa, lo que significaría, en términos concretos, una profundización de la flexibilización laboral para el conjunto de la PEA.

Contrariamente a lo que opinan algunos analistas,<sup>15</sup> el fracaso de las negociaciones para la aprobación de la LGT — al que se suma la iniciativa fallida del Pacto Social anunciado por el presidente García — reflejan la inviabilidad del diálogo social en un país con profundos problemas de fragmentación y representatividad social. Por un lado, es evidente la falta de voluntad política de las principales fuerzas políticas en el Congreso para conciliar los aspectos neurálgicos del proyecto de LGT, así como la debilidad del movimiento sindical peruano para quebrar los *lobbies* de los principales gremios empresariales que impiden su aprobación parlamentaria. En este juego de suma cero, el nombramiento de Mario Pasco — connotado abogado empresarial — como Ministro de Trabajo apuntaría a fortalecer la hegemonía que ejercen los principales grupos de poder en la definición de la política laboral, interesados en mantener intactos los principales mecanismos de control del trabajo y distribución del ingreso a través de regímenes laborales «especiales».

---

<sup>14</sup> Acuerdo Nacional (14.c). Disponible en: <<http://www.acuerdonacional.gob.pe/Foros/ForosTematicos/equidad/textoe14.htm>>.

<sup>15</sup> Por ejemplo, GAMARRA, Leopoldo. «La Ley General de Trabajo: experiencia de diálogo social». *Coyuntura*, n.º 14, año 3, septiembre-octubre, 2007, pp. 17-20.

¿Cuáles son las implicancias de este doble proceso de reforma laboral en marcha? Por un lado, la aprobación de la LGT buscaría restablecer ciertos niveles de protección social para los sectores laborales, lo que les permitiría equilibrar la relación de poder con la contraparte empresarial. Para ello, las centrales sindicales — la Central General de Trabajadores del Perú (CGTP) y la Central Única de Trabajadores (CUT) — proponen (i) reducir los riesgos de inestabilidad laboral (eliminando el despido «injustificado» y acotando las modalidades de contratación temporal); (ii) reconocer derechos fundamentales de presión sindical (ampliando los tipos de huelga «legales») y (iii) reinstitucionalizar mecanismos clásicos de distribución del ingreso (negociación colectiva por rama de actividad), eliminados durante el fujimorismo, aspectos que los gremios empresariales se empeñan en excluir.

Por el contrario, los proyectos de ley promovidos por el Ministerio de Economía y el Ministerio de la Producción — con el apoyo explícito de la Confederación de Instituciones Empresariales Privadas del Perú (CONFIEP) — tendrían por fin reducir el costo del trabajo, ampliando el alcance del régimen «especial» de las microempresas a la pequeña y mediana empresa. Con ello, un amplio porcentaje de trabajadores vería reducido su periodo de vacaciones remuneradas (a la mitad de lo establecido para el régimen de la actividad privada), al tiempo que el pago de gratificaciones y compensación por tiempo de servicios (CTS) pasarían a formar parte de la remuneración ordinaria (véase el siguiente cuadro). Estos objetivos se lograrían a través de dos mecanismos: por un lado, extendiendo el tope de facturación (de 150 a 3.000 unidades impositivas tributarias [UIT] en el caso del Ministerio de la Producción [MP]) y, en segundo lugar, elevando a 100 el número de trabajadores exigido (en el caso del Ministerio de Economía y Finanzas [MEF]) para acogerse a los «beneficios» laborales (y tributarios) del nuevo régimen «especial».

## *Marco laboral vigente para la actividad privada y proyectos de ley para el sector Mype*

Instituciones laborales	Regímenes laborales vigentes			Principales proyectos de reforma de la Ley Mypes	
	Ley Mypes (ley 28815)	Actividad privada (decreto legislativo 728)	Ley de Promoción del Sector Agrícola (ley 27360)	Ministerio de la Producción	Ministerio de Economía
<b>Régimen de contratación temporal</b>	Indefinido a menos que la Mype deje de serlo	8 modalidades de contratación temporal (máximo 5 años consecutivos)	Contratos temporales renovables	Elimina tope de trabajadores para acogerse al régimen y eleva tope a 3.000 UIT	Régimen especial Mype y eleva tope a 1.800 UIT
<b>Remuneración</b>	Salario mínimo vital	Salario mínimo vital	Salario mínimo vital por hora	Salarios mínimos diferenciados, de acuerdo con el sector	Salario mínimo vital
<b>Jornada, horario de trabajo</b>	8 horas; no pago por horas extras nocturnas	8 horas diarias; +25%-+35% por horas extras	8 horas diarias; +15% por hora extra	8 horas diarias	8 horas diarias; no sobre tasa por jornada nocturna
<b>Vacaciones anuales</b>	15 días (7 días con «acuerdo» previo)	30 días	15 días	15 días	15 días
<b>Beneficios sociales</b>	No establece	CTS, 2 gratificaciones anuales	CTS y gratificaciones incluidas en la remuneración diaria	CTS y gratificaciones se incluyen en el salario	No establece
<b>Indemnización por despido</b>	15 remuneraciones diarias por cada año (hasta un máximo de 180)	1.5 remuneración por año de trabajo (máximo 12)	120 remuneraciones mínimas hora (15 diarias) por año de servicio	No establece	No considera
<b>Régimen pensionario</b>	Opcional	Obligatorio	Opcional	Obligatoria	Opcional

Diversos autores han señalado la inconsistencia «técnica» y política de estos planteamientos, basados en supuestos erróneos sobre cómo incrementar la competitividad empresarial y formalizar el empleo. Lo que estaría en juego con estas propuestas serían criterios de justicia y equidad desfavorables a los sectores más vulnerables en una relación asalariada como son los trabajadores. Frente a los promotores de la flexibilización laboral sin límites,<sup>16</sup> hay quienes consideran que:

- *La ampliación del régimen Mype precarizaría el empleo existente* en la medida en que «incorporarían a la formalidad menos costosa a pequeños y medianos empresarios, muchos de los cuales ya están compitiendo bajo la legislación más exigente». Esto implicaría, en términos prácticos, extender «las ventajas de la informalidad a los empresarios formales con el fin de caminar hacia una legislación única»;<sup>17</sup> o, dicho de otro modo, se buscaría «universalizar» o «perforar» de abajo hacia arriba el alcance de la ley 28015, con el objeto de rebajar la formalidad a su mínima expresión para acercarla lo más posible a la actual informalidad.<sup>18</sup> De ampliarse el régimen «especial» en los términos propuesto por el MEF y el MP, alrededor de 1.073.180 trabajadores pertenecientes a la pequeña empresa (que factura entre 150 y 850 UIT anuales y emplean entre 11 y 50 trabajadores) y 1.347.180 de la mediana y gran empresa (que facturan hasta 3.000

---

<sup>16</sup> Por lo general, estos sectores suelen basarse en informes elaborados por consultoras privadas como el *Doing Business*, a partir de lo cual señalan que –de aprobarse el anteproyecto de LGT en las condiciones actuales– el Perú descendería del puesto 65 al penúltimo lugar (174) en el *ranking* mundial de países «atractivos» para hacer negocios (*El Comercio*, edición del 1 de julio del 2007) o bien que se institucionalizaría el «empleo eterno» (Declaraciones de Gustavo Yamada en *La República*, edición del 21 de abril del 2008).

<sup>17</sup> IGUÍÑIZ, Javier. «¿De ley Mype a Ley Pyme?». *La República*, 24 de febrero del 2008. Disponible en: <<http://www.larepublica.com.pe/content/view/205921/645/>>.

<sup>18</sup> GAMERO, Julio. Ob. cit.

UIT y tienen hasta 50 trabajadores) pasarían al nuevo régimen laboral para las Mypes, perdiendo la mitad de sus beneficios sociales.<sup>19</sup>

- *Los regímenes «especiales» tiene un impacto limitado en la formalización del empleo.* La Ley Mype fue aprobada el 2003 durante el gobierno de Alejandro Toledo y la gestión de Fernando Villarán en el MTPE. Desde entonces, apenas 28.645 unidades productivas (el 1,3% de las 2.090.000 microempresas existentes) se formalizaron al amparo del régimen laboral «especial». Si asumimos que la totalidad de microempresas registradas bajo este régimen emplean el máximo de trabajadores permitidos (10), esto supondría que no más del 4% de los 7.871.000 trabajadores que laboran en este sector accedería a los beneficios sociales establecidos por dicho régimen.<sup>20</sup> Lo mismo estaría sucediendo con los trabajadores del régimen «promocional» agrícola (ley 27360) en el que, a pesar de la alta rentabilidad alcanzada por las agroexportadoras en los últimos años, siguen siendo objeto de un «doble» estándar laboral que precariza su calidad de vida y condiciones de trabajo.<sup>21</sup>
- *La eliminación de los denominados «sobrecostos laborales» implican una reducción de los ingresos laborales.* En sí, estos representan costos laborales no salariales (CLNS) que el trabajador recibe indirectamente por concepto de seguridad y protección social (indemnización, pensiones, seguro de

---

<sup>19</sup> CAMPODÓNICO, Humberto. «¿A dónde va el Ministro de Trabajo?». *La República*, edición del 5 de enero del 2008. Disponible en: <<http://www.cristaldemira.com/articulos.php?id=1635>>.

<sup>20</sup> DIRECCIÓN NACIONAL DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA. *Actualización de estadísticas de la micro y pequeña empresa*. Lima: MTPE, 2007, pp. 46-47.

<sup>21</sup> FERNÁNDEZ MALDONADO, Enrique. «La agroindustria en el País de las Maravillas». *Quehacer*, n.º 163, 2006. Disponible en: <<http://www.desco.org.pe/quehacer-todas.shtml?x=4080>>.

vida y capacitación) y que son financiados conjuntamente por empleadores y trabajadores. Por tanto, su reducción afectaría principalmente los ingresos reales de los trabajadores, aumentando –en el caso de las microempresas–<sup>22</sup> los riesgos de caer en situación de pobreza. Además, si consideramos que –excluyendo las gratificaciones y vacaciones– los CLNS representan el 30% del costo laboral unitario (muy por debajo del 50% con que acostumbran decir los promotores de su reducción) y que apenas el 8,5% de los asalariados privados cuentan con vínculo laboral indefinido (esto es, susceptibles de ser despedidos), la tesis de la rigidez de la legislación laboral como obstáculo para incrementar la competitividad y formalizar el empleo quedaría en cuestión, dando lugar a nuevas hipótesis para pensar el problema de la informalidad en el empleo.<sup>23</sup>

Una forma alternativa de encarar el problema de la informalidad laboral, que abarca las tres cuartas partes de la PEA, es partiendo del análisis de los niveles de productividad empresarial y su relación con el acceso a la protección social en el sector Mype. Desde esta perspectiva, la generación de empleo adecuado –incluso en un régimen laboral de excepción– sería el resultado de una mejora en los niveles de rentabilidad y competitividad de las Mypes frente a la mediana y gran empresa por efecto de políticas públicas orientadas a favorecer la inversión en tecnología, el acceso a mercados y la capacitación laboral implementadas conjuntamente con el sector privado.<sup>24</sup> Por el contrario, la reducción de los costos salariales y no salariales –en un país como el Perú, que ocupa una octava posición en el *ranking* de salarios mínimos

---

<sup>22</sup> El promedio remunerativo promedio en este sector equivale a 636 nuevos soles según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) Continua (2006).

<sup>23</sup> VERDERA, Francisco. Ob. cit.

<sup>24</sup> GARCÍA, Norberto. «Los costos laborales en Mypes». *Gestión*, edición del 26 de junio del 2007.

en la región (155 dólares) por debajo de Chile (255 dólares) y Ecuador (170 dólares) —<sup>25</sup> puede alentar no solo procesos de rotación, precarización y conflictividad laboral, sino que afectaría — más temprano que tarde — los niveles de productividad (y formalización) laboral que se pretenden con la flexibilización en marcha.

En esta línea se ha señalado la necesidad de profundizar en la comprensión de la racionalidad que mueve a las micro, pequeñas y medianas empresas, y su disposición para acogerse (o no) a la legalidad vigente. Un aspecto a destacar es el proyecto del MTPE para establecer un monotributo para las Mypes. Este mecanismo posibilitaría que las mypes, a cambio de un pequeño aporte, puedan acceder a un seguro de salud básico que «socialice» los costos laboral-familiares, estimule la formalización del empleo «familiar» y, al mismo tiempo, promueva la legalización y protección social de estos sectores.<sup>26</sup> Sin embargo, esta propuesta — incluida en el anteproyecto de ley que se aprobaría a fines de junio como parte de las facultades legislativas otorgadas al ejecutivo — sería excluida por el MEF al considerarla demasiado «onerosa» para el fisco.<sup>27</sup>

Lamentablemente, este debate no ha sido encarado propositivamente desde las centrales sindicales, circunscritas a demandar la restitución de los derechos laborales conculcados durante el periodo fujimorista. Posiciones intermedias que apuestan por estrategias integrales que buscan conciliar márgenes moderados de flexibilidad laboral con niveles adecuados de protección social, en el marco de políticas sectoriales orientadas a promover encadenamientos productivos, la capacitación laboral y la innovación tecnológica, resultan marginales o son soslayadas en los

---

<sup>25</sup> Revista *Bajo La Lupa*, n.º 2, octubre de 2007. Disponible en: <<http://www.bajolalupa.net/>>.

<sup>26</sup> IGUÍÑIZ, Javier. Ob. cit.

<sup>27</sup> MEDINA, Consuelo. «Nueva Ley Mype en el tramo final». *La República*, edición del 25 de junio del 2007. Disponible en: <<http://www.larepublica.com.pe/content/view/228432/484/>>.

espacios de debate público. Lo que predomina en la actualidad es un sentido común promovido por los grupos de poder y el gobierno, interesados en retomar y perpetuar las reformas laborales que, como ha señalado la OIT (2004) para el caso peruano, acentuaron los niveles de precarización laboral, profundizaron el declive sindical y legitimaron la desigualdad económica vigente en la actualidad.

## Conclusiones

En uno de los artículos publicados el año pasado, el presidente García acusó a las organizaciones sindicales de ser las responsables de que millones de peruanos no puedan acceder a una protección social básica, atribuyéndoles una lógica de «todo o nada» respecto de los derechos laborales de las microempresas. Como contraparte, hizo suya la propuesta de Ley Mype de acceso *progresivo* a los derechos laborales, a fin de «aprovechar bien los TLC y vincular a la pequeña empresa y a sus trabajadores con el mercado mundial».<sup>28</sup>

¿Tiene sentido la crítica que hace García? ¿Resulta viable su propuesta de flexibilización laboral para promover el empleo adecuado en el país? Al parecer, no. En el caso del Perú, la desregulación y flexibilización laboral — incluso en periodos de crecimiento económico (1993-1997) — no solo provocaron que el empleo informal aumentara a tasas mayores que el trabajo decente, sino que afectaron la capacidad reivindicativa del trabajo frente al capital.<sup>29</sup> En el ámbito regional, organismos internacionales como el BID y la OIT coinciden en señalar que las reformas laborales

---

<sup>28</sup> GARCÍA, Alan. «Receta para acabar con el perro del hortelano». *El Comercio*, edición del 25 de noviembre del 2007.

<sup>29</sup> GAMERO, Julio. «La reforma laboral y la política social en el Perú de los noventa. Del universalismo corporativo a la selectividad del residuo». En Sonia Álvarez (comp.). *Trabajo y producción de la pobreza en América Latina. Estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

de los años de 1990 provocaron que el empleo creciera a una tasa menor a la alcanzada en la década de los años de 1980, y que, si bien aumentaron los salarios (específicamente el de los trabajadores calificados), creció también el desempleo y se expandió el sector informal.<sup>30</sup>

¿Qué explica, entonces, la insistencia del gobierno aprista para implementar un modelo de regulación laboral incapaz de mejorar la calidad del empleo y extender la bonanza económica a los trabajadores? En nuestra opinión, lo que estaría en juego sería la alianza política del gobierno con los grupos de poder económico, contrarios a favorecer una mayor participación del trabajo en la redistribución del ingreso. Más que el complot del «perro del hortelano» — como ha calificado García a quienes se oponen al modelo de desarrollo neoliberal — estaríamos asistiendo al típico juego del gato encerrado con el que las élites económicas buscan soslayar los graves problemas del país y perpetuar, así, el statu quo vigente. Saque usted sus propias conclusiones.

---

<sup>30</sup> Como señala Bensusán: «...la mala calidad de los empleos generados en este periodo [...] pone en tela de juicio las bondades de las flexibilizaciones que se justificaron en la intención de atenuar la segmentación de los mercados de trabajo. En lugar de que las reformas laborales corrigieran algunas de las tendencias observadas en las décadas pasadas, estas parecen haber profundizado los problemas como consecuencia de una mayor heterogeneidad e inestabilidad de los mercados de trabajo» (BENSUSÁN, Graciela. «Las reformas laborales en América Latina». En Enrique de la Garza (coord.). *Teorías sociales y estudios del Trabajo. Nuevos enfoques*. México DF: Anthropos, 2006, pp. 380-381).

**Políticas educativas y formación docente.  
Entre la espada y la pared**

---

*Jesús Ospina, Hugo Reynaga y César Gálvez*

---

EL PRESENTE TRABAJO DA CUENTA de cómo un sector de maestros de Huamanga percibe la política educativa del actual gobierno en relación con la formación docente. Tanto por las opiniones que ellos han dado como por la constatación de la realidad urge hacer cambios en las políticas educativas sobre la formación docente.

En primer lugar, muchos docentes se sienten entre «la espada y la pared» por la forma en que se ha abordado las políticas en mención desde el gobierno y desde el sindicato. Grave dilema para un sector clave de la sociedad, pues en sus manos se encuentra la formación de los ciudadanos del país. Pero no todo es desánimo y desesperanza, pues también hemos encontrado apuestas y cambios que se vienen dando a favor de una educación de calidad.

En ese sentido, damos cuenta de una reflexión desde la práctica en relación con el tema de la formación docente. Las ideas que exponemos al final del texto han sido elaboradas en coordinación con más de 50 maestros de Huamanga, con quienes se viene desarrollando, desde el 2006, acciones de formación docente. Estas ideas buscan aportar a la conformación de políticas públicas que asuman los enfoques de democracia, inclusión, interculturalidad y bilingüismo en una región como Ayacucho, postrada y con enormes brechas de inequidad.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En el departamento de Ayacucho, la tasa de pobreza total es de 65% y de pobreza extrema, de 25%. La tasa de desnutrición infantil crónica en niños menores de cinco

## Abandono y «harto palo» del Estado

Durante los últimos años, el tema de la docencia ha sido parte de la agenda política educativa del gobierno actual. Sin embargo, la forma en que se ha abordado no ha sido precisamente la más acertada para lograr que los maestros bien preparados ejerzan profesionalmente la docencia como señala el Proyecto Educativo Nacional (PEN).<sup>2</sup> Así, como señala Severo Cuba Marmanillo, director ejecutivo de Tarea, se ha colocado al docente entre la espada y la pared, y eso ha sido fruto de la «poca suerte y harto palo»<sup>3</sup> con el que se ha tratado al docente durante muchos años a causa de décadas de abandono del Estado a la educación.

El gobierno inició su gestión en educación con el tema de la evaluación censal docente, rechazada inicialmente por el sindicato de docentes pero respaldada por un importante sector de los padres de familia. La situación así propiciada generó una tensión innecesaria entre los mencionados actores, y los más afectados fueron, otra vez, los estudiantes. Luego, el gobierno lanzó el Programa Nacional de Capacitación y Formación Docente (PRONACAF), que se dirigió solamente a aquellos que rindieron la prueba censal. Sin embargo, muy pocos fueron los docentes que participaron en este programa: 35.345 docentes de los 264.166 de la escuela pública.

Otra línea de política del gobierno fue definir una prueba nacional única y la valla de nota 14 para el ingreso a los institutos superiores pedagógicos. Por otra parte, el gobierno aprobó la Ley de la Carrera Pública Magisterial (CPM), de manera apresurada y

---

años es de 43,5% según el programa nacional de apoyo directo a los más pobres Juntos (<[www.juntos.gob.pe](http://www.juntos.gob.pe)>).

<sup>2</sup> El tercer objetivo estratégico del PEN es el siguiente: «Maestros bien preparados que ejercen profesionalmente la docencia. Nos proponemos asegurar el desarrollo profesional docente, revalorando su papel en el marco de una carrera pública centrada en el desempeño responsable y efectivo, así como de una formación continua integral».

<sup>3</sup> «Políticas para el magisterio peruano. Poca suerte con harto palo». *Tarea*, n.º 65, marzo del 2007, p. 25.

sin la consulta necesaria. Este hecho generó una huelga nacional indefinida que duró, en algunas regiones como Ayacucho, del 18 de junio al 25 de julio del 2007.

## **Acciones improvisadas y de corto plazo**

Este año se ha realizado el concurso nacional para el ingreso a la carrera pública magisterial. El número de aprobados solo alcanzó el 8% del total de postulantes, quienes lograron alcanzar la nota 14. En el examen para nombrar y contratar a docentes se inscribieron 189.593 maestros. Ellos postulaban para 23.970 plazas de profesores nombrados y 35.889 de contratados. De todos ellos, 8.593 (4,69%) salieron aprobados con nota mayor a 11 y, de ellos, solo 151 con más de 14.

Por otro lado, se emitió el decreto supremo 004 que planteaba, entre otras cosas, que solo aquellos que pertenecían al tercio superior podrían acceder a las contrataciones en las instituciones educativas. Posteriormente, este dispositivo legal se derogó por la presión del sindicato, de los docentes y de los gobiernos regionales. Todos estamos de acuerdo con la necesidad de contar con mejores maestros. Sin embargo, el decreto mencionado se basaba en la falacia de que quien hubiera obtenido las mejores notas durante los cinco años de formación magisterial tendría un mejor desempeño como docente.

Otro punto que debemos destacar es la distancia que se está creando entre la formación docente y la realidad sociocultural de los maestros, los estudiantes y las comunidades. Mientras se discute temas aislados, desde el gobierno no se responde con políticas nacionales y regionales planteadas desde el PEN, y los proyectos educativos regionales,<sup>4</sup> que han sido asumidos como políticas de Estado, no se están implementando debidamente. Es necesario

---

<sup>4</sup> A la fecha, el 60% de las regiones cuenta con proyectos educativos regionales oficializados.

romper con esta lógica de acciones improvisadas y de corto plazo, y establecer una política más abierta al diálogo, la pluralidad y el disenso, que permita establecer acuerdos sostenidos con los actores educativos y construir transformaciones educativas dentro una cultura democrática, que respete la identidad y la diversidad presente en el país.

## **No se privilegia el diálogo**

Los docentes opinan, en las entrevistas que hemos realizado, que al gobierno le «ha faltado, en primera instancia, una comunicación coherente de la verdadera intención de la política educativa». Señalan que se han sentido «en una confusión grande» y afirman que si «el Ministerio de Educación hubiera puesto énfasis en hacer un trabajo más minucioso, quizás muchos docentes hubieran participado».

Ha habido, pues, una muy mala relación entre los docentes y el Ministerio de Educación, que no ha privilegiado el diálogo:

Nos puede tratar de amordazar, puede tratar de amenazar al magisterio con despidos. Lo más importante es que si el mismo gobierno está pregonando por medio de algunas instituciones la no exclusión; sin embargo, al mismo tiempo, dicta normas de poca utilidad. Por eso, debe haber diálogo.

Los docentes sienten que desde el gobierno se les amenaza y se les impone una serie de medidas.

Frente a esta situación, la respuesta que el sindicato<sup>5</sup> da a las medidas del gobierno es muy cuestionada por los docentes. Así, ellos afirman que «el Sindicato tampoco dialoga» y precisan que, cuando el Sindicato quiere hacer un paro, «no comunica ni siquiera por respeto». Para otro de los docentes,

---

<sup>5</sup> Cuando los docentes hablan del sindicato, se refieren al Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Peruana (SUTEP) y, como vemos, los docentes no se refieren a él, directamente, como SUTEP sino solo como el Sindicato.

...el Sindicato lo maneja un grupo de personas» y «ellos unilateralmente pueden manifestarse en un paro sin consultar a los demás docentes y de repente han interpretado de acuerdo a su concepción política, y muchos docentes a veces estamos a la espera de esas opiniones y a veces seguimos también lo que ellos dicen.

Sobre el examen censal, los maestros opinan que «este se debió haber dado a nivel general, pero tenía que consensuarse bien. Más de la mitad del magisterio ha estado apto y ha estado con ganas de dar su examen, pero, sin embargo, no se pudo, ya que la política del gobierno fue dividirnos». Un sector de los docentes siente que muchas de las acciones del gobierno podrían ser asumidos por ellos, pero previo diálogo y, sobre todo, consultando con los propios actores. Probablemente, si hubiera una mayor conciencia democrática desde las autoridades del gobierno, se podría desarrollar estrategias a mediano y largo plazo en bien de la educación. Pero, al parecer, hay más bien una mentalidad autoritaria y vertical; y, por ello, se privilegia acciones efectistas y de corto plazo.

## **Entre la espada y la pared**

Por esta falta de diálogo, de democracia, de horizontalidad en el trato, de reconocimiento de una opinión contraria, es que muchos docentes sienten que hay una situación de coacción tanto del Ministerio como del Sindicato. Se señala que muchos docentes que participaron en el examen y los que no lo hicieron «estaban de una manera coaccionados de ambos lados, del Ministerio de Educación como también del Sindicato» y que, además, no había claridad en cada docente sobre qué decisión tomar.

También se hace referencia a que «el gobierno quiere impresionar al pueblo, quiere cambiar de la noche a la mañana, o sea, quiere ser el corrector de todo; y el sindicato, que no quiere ser avasallado, quiere retomar su labor de oposición». Para los docentes, en este

proceso son «la dirigencia, el Ministro y el Presidente de la República, los únicos actores en la problemática educativa», y no se toma en cuenta a los actores educativos en su conjunto. Uno de los maestros con perspicacia acota que «en este jale y tira, el docente no sabe con quien está y, a veces, solo se busca la conveniencia».

Para superar esta situación, de falta de debate respetuoso y democrático, se requiere con urgencia establecer un acercamiento desde el Estado y desde el propio sindicato para superar la tensión en la que viven actualmente muchos docentes: «entre la espada y la pared» como lo mencionó uno de los docentes. La presión de ambos bandos es expresada por un docente:

El gobierno con su ministro de Educación empieza amenazar a los docentes dejando de lado su rol directriz de Ministerio de Educación. Por otro lado, el sindicato, en estos últimos años, ha perdido credibilidad y, por eso, las informaciones que nos dan lamentablemente en muchos de los casos no tienen toda la veracidad.

Por un lado, intimidaciones y, por el otro, pérdida de fe.

Por ello, otro maestro manifestaba que se requiere una información más veraz. Ello porque un día «un profesor del sindicato decía: “se les va a recortar su escolaridad, su derecho de maternidad”. Se imaginan creer semejante afirmación, y todos lo creemos», puntualiza una docente con un poco de cólera. Por ello, afirmó que falta una «línea de verdad».

## ¿Qué hacer?

Para uno de los profesores entrevistados, «frente a todos estos problemas, tal vez lo único que nos sirve es hacer una reingeniería de cada uno de nosotros». Agrega que a los docentes les hace falta bastante trabajo sobre «qué cosas quiere». Por otro lado, afirman que no todo es malo en relación con las acciones del gobierno y que hay algunas

buenas; «el problema está, en la manera en cómo se manejan». Y como habíamos visto, solicitan más diálogo para poder asumir las buenas propuestas del gobierno. Pero también son muy conscientes que, al interior del magisterio, se requieren cambios, pues ellos se dan cuenta de que existe corrupción al interior de este. «Se ha visto que cuando hay concursos de evaluación para cubrir plazas docentes, hay muchas denuncias de corrupción, y los mismos docentes no hacemos que se cumplan estas políticas transparentemente».

Por otro lado, hay una pista muy importante cuando señalan que las cosas deben hacerse en base a un acuerdo basado en el diálogo, tanto al interior del gobierno como entre el gobierno y el SUTEP. Así, afirman que «tiene que haber un acuerdo para que, por lo menos, el ministro de Educación esté respaldado por todo el gabinete, el Presidente de la República, el Congreso, etc., pero no como ahora que algo se le antojó al ministro, y el mismo Ministerio y el Congreso están en contra». Crecientemente, los profesores, como otros sectores sociales, son conscientes de la importancia de llegar a acuerdos entre las partes para hacer sostenible una propuesta a mediano y largo plazo. De hecho, ya está acabando la época en la que un nuevo ministro era sinónimo de nueva educación.

Pero, por otra parte, ellos apuntan que existen resistencias al cambio en el ámbito del magisterio mismo, pues «hay profesores que quieren capacitarse, quieren estar actualizados, y también hay los que no quieren, los que son reacios, porque muchos a veces nos quedamos en el conformismo; esa es la verdad», precisa un docente un tanto indignado.

Otro tema que preocupa a los maestros es la necesidad de que el Estado implemente políticas públicas que respondan a cada realidad. Ello porque «el Perú es muy diverso, en educación, cultura y lengua, y las cosas que se dan de repente se dan de una manera general, global, sin llegar a muchas zonas y sin ver realidades muy distintas».

El gobierno, si quiere algún logro en la educación, tiene que ver al Perú profundo primero y, de acuerdo con esto, establecer mecanismos de diálogo. El docente tiene mucho que ver en esto. Si queremos que se encamine bien, lo que hemos reclamado, tenemos que hacerlo con conocimiento y con convicción. Nos falta todavía bastante información.

Sobre las capacitaciones que se están desarrollando, plantean que deben ser para todos, y no solo para aquellos que rindieron la evaluación censal. Hay una vocación de inclusión y no de exclusión. Aparte de eso, también es una gran inquietud la poca claridad respecto de «quienes deben dirigir estas capacitaciones, si bien es cierto que lo hacen las universidades, pero las personas que dictan estas capacitaciones no se conoce cómo han sido seleccionados».

Ellos, además, plantean al docente como actor y factor del cambio:

Yo pienso que deben solucionarse todas estas circunstancias trabajando con los docentes, mejorando en el aspecto de la metodología, el aspecto de la evaluación, que son temas que en los últimos años están cambiando mucho, pero no llegan a los docentes, y eso es lo que está faltando para mejorar el trabajo pedagógico dentro del aula.

Sienten que el gobierno debe tomarlos en cuenta no tanto para aplicar recetas sino para construir con ellos una educación de calidad.

Así mismo, tienen mucha claridad sobre los cambios que se deben dar en la educación.

Una metodología adecuada y saber evaluar lógicamente, porque los actuales temas hace mucho tiempo han cambiado y, si no estamos capacitados en diferentes temas o actualizados, imagínese las cosas que estamos manifestando en el aula. También eso se tiene que mejorar. Si bien es cierto que tenemos información

a la mano, lógicamente existen informaciones de todo tipo, pero tienen que tener base científica.

Hay también un deseo de que:

...se reformule la situación del trabajo con los docentes, para no solamente llevarlos a una evaluación y hacerlos pelear con los padres de familia y la sociedad misma, sino que ellos busquen la mejor forma de evaluar y de buscar la mejora del trabajo pedagógico en todos los sentidos, no solamente en la parte económica. Creo que así debemos empezar a trabajar a fin de mejorar nuestro trabajo pedagógico.

Nuevamente, los maestros quieren ser parte activa del proceso de construcción de una nueva educación y una nueva escuela.

Por ello, agregan que hay que tener en cuenta que «en toda capacitación siempre hay algo de positivo: necesariamente un profesor que va a ir a capacitarse supongo que tiene que prepararse para algo novedoso». Ellos no quieren ser dejados de lado, pero quieren participar también como actores y no solo como espectadores o receptores de ideas. De allí que ellos señalen que la forma de trabajo que tiene el Ministerio de Educación «tiene que cambiar a fin de llegar a todos los docentes sin excepción para mejorar la práctica pedagógica del docente». Ellos se manifiestan en contra de las generalizaciones, «ya que al interior del sistema educativo existen múltiples formas de ejercer la docencia».

En esa perspectiva, una de las docentes plantea:

...que el trabajo debe ser personal. He visto que, a veces, cuando trabajamos en masa las capacitaciones no llegan a cada uno. Debemos tomar conciencia de dónde estamos, qué estamos haciendo y qué debemos hacer. Conciencia de querer transformar para el bien de la educación. Que cada quien desde donde está, en el aula, en la dirección o en algún cargo, cumpla plenamente con su rol.

De esa manera, piensan que se puede desarrollar cambios personales e institucionales, y desplegar un trabajo colectivo. Ello permitiría darse cuenta de que la educación está en constante cambio y haría posible que los profesores como profesionales estén a la par con dichos cambios. «Algunos somos renuentes muchas veces al cambio, a pesar de tener tantos años de formación».

También se señala que el cambio debe partir de la actitud del docente para «dedicarnos más a los estudiantes. No está bien dejar de lado las cosas que hay que hacer en casa, pero debemos mejorar en el aspecto educativo, pedagógico y en todos los aspectos que tienen que ver con mejora educativa para nuestros estudiantes». En esta línea, un último aspecto que plantean los maestros con una mirada de largo aliento es:

...que con esto debemos estar listos y estar propensos al cambio, a cualquier tipo de cambio que se dé en el futuro. Esta política no solamente va a quedar aquí. Viene el próximo gobierno, ¿qué política educativa tendrá? Entonces, yo pienso que, con una mejor actitud del docente, este estará listo al cambio pedagógico en todo momento y preparado para cualquier circunstancia.

### **Reflexión:<sup>6</sup> urgente necesidad de desarrollar un docente profesional crítico y reflexivo**

Como hemos visto existe escepticismo en los docentes, pero también mucho optimismo para el cambio pedagógico, si bien, como han señalado, se sienten entre la espada y la pared, entre dos fuegos que no dialogan; y es que las reacciones en los ámbitos tanto del gobierno como del Sindicato no son los más adecuados. En ese sentido, los docentes reclaman mayor acercamiento e información,

---

<sup>6</sup> Estas reflexiones han sido redactadas con la participación de Severo Cuba, director ejecutivo de Tarea.

así como exigen que se les tome en cuenta en las decisiones que afectan a la educación en su conjunto.

Por ello, se requiere partir de una comprensión crítica y reflexiva de la docencia, porque la visión de la docencia debe darse en el marco de una dinámica histórica y referida a aspectos teóricos y prácticos de la profesión. En esta perspectiva, el maestro debe ser reconocido y estar inserto como sujeto de saber, de política y de cultura. Estas características deben ser reelaboradas desde la experiencia del docente, que es vivencia y pensamiento. En esta dinámica, se configurarán mejor las identidades docentes.

Desde la experiencia con profesores podemos afirmar que un componente central en el ejercicio de la docencia es el optimismo pedagógico. Ello implica la idea de que todo sujeto es educable. Esta afirmación propicia una actitud asertiva respecto a la educabilidad intrínseca de todas las personas, aun en condiciones difíciles. Pero hay que destacar que el optimismo pedagógico no es ingenuidad, sino que exige que el educador comprenda la realidad de los contextos en que viven sus estudiantes y cómo estos pueden perjudicar o favorecer su aprendizaje.

En toda esta perspectiva, la educación es entendida como un proceso de la cultura, como una dinámica específica que actúa, de una parte, para la incorporación de los nuevos sujetos y, de la otra, responde y promueve los procesos de cambio cultural en la sociedad. Así, el saber pedagógico es un campo problemático, interdisciplinario, cargado de finalidades que comprometen el ser de los sujetos. Las soluciones debemos buscarlas en el campo de reflexión de los educadores y no debemos concebirlas como se ha hecho hasta la actualidad, como objeto de diversas políticas culturales en la historia de la educación. De hecho, estas pocas veces han reconocido a los docentes como aquellos que piensan la enseñanza, es decir, como aquellos que son capaces de elaborar una pedagogía desde la complejidad de su situación concreta.

Por ello, es necesario que al profesional de la educación se le forme tomando en cuenta este conjunto de situaciones y que se deje de pensar que la práctica de los docentes es insuficientemente pensada por ellos mismos. En ese sentido, consideramos que una perspectiva crítica y reflexiva de la docencia es pertinente para aportar en la formación docente, que no es, sino, la provocación del ejercicio del propio pensamiento, de pensar sus prácticas de enseñanza, y así responder a los problemas de exclusión existentes en la escuela y formar comunidades docentes que conscientemente y compartidamente elaboran su pensamiento pedagógico.

En esa perspectiva, la formación docente requiere:

- (i) la reflexión crítica de la práctica y la afirmación personal y profesional del ser docente respecto a sus saberes y su capacidad de producir saber pedagógico;
- (ii) la generación de compromisos con la transformación de su práctica educativa para poner en acción su disposición para actuar, cambiar, innovar (ello supone trabajar las dificultades y bloqueos personales, y la conciencia de los elementos adversos y favorables del contexto); y
- (iii) el desarrollo de cambios educativos que respondan a un proceso de investigación-acción que de cuenta de problemas y potencialidades identificados que pongan en evidencia su capacidad de aprender de la experiencia.

En ese sentido, también es importante reconocer a los docentes como intelectuales transformadores de la sociedad y no como simples técnicos reproductores del currículo nacional. De esta manera, estos desarrollarán una mirada más crítica a su práctica pedagógica y elaborarán propuestas pertinentes a la cultura y lengua de una sociedad diversa, multicultural, plurilingüe y multiétnica.

Finalmente, se precisa, además, un cambio de enfoque en las instituciones que forman docentes, debido a que estas deben

asumir que los profesores son educadores más que profesores de materias, así como que son responsables de formar actitudes y valores ciudadanos, por lo que necesitan conocer las condiciones sociales, culturales y económicas que afectan a la formación de los estudiantes.

# Los retos de la política magisterial

---

*Hugo Díaz Díaz*

---

LA APROBACIÓN DE LA LEY DE CARRERA PÚBLICA MAGISTERIAL genera, en un amplio sector de la población, amplias expectativas de cambio: «es un primer paso que puede ayudar a revertir los problemas de pertinencia, calidad y equidad que muestra la educación peruana», responde un sector mayoritario de encuestados.<sup>1</sup> En efecto, la educación peruana todavía no está preparando ciudadanos para lo que son las exigencias de una sociedad globalizada y en constante cambio; no obstante un crecimiento significativo del presupuesto de educación, los resultados de las últimas evaluaciones de los aprendizajes no difieren de los que se encontraron en 1998, además de que reafirman la tendencia de ser bastante menos satisfactorios cuando el alumno está por egresar del sistema que cuando ingresa. En tercer lugar, simultáneamente a la presencia de un profesorado estatal joven, se produce un deterioro de la for-

---

<sup>1</sup> Lo demuestran varias encuestas públicas de opinión. En la realizada por la Pontificia Universidad católica del Perú (PUCP), en febrero del 2008, el 96 y 90% de los entrevistados estaba de acuerdo con que los profesores sean evaluados y que su remuneración tome en cuenta su desempeño o rendimiento. Un 45% piensa que el sistema educativo debe recurrir a otros profesionales. Otra encuesta de Ipsos Apoyo Opinión de Mercado S. A., del 16 de marzo, respalda mayoritariamente las medidas de evaluación para el ingreso al servicio y de capacitación de los profesores que desaprobaban la evaluación, pues es, al menos, un indicio de que algo diferente se hace respecto del pasado.

mación docente, profundizada desde inicios de los años de 1990.<sup>2</sup> Ese profesor, en promedio cualitativamente menos preparado, debe asumir la implementación de un diseño curricular de contenidos más complejos, en constante actualización, que requiere ser transmitido con un enfoque integral y no desde la mirada de una asignatura específica.

## Las primeras medidas

Desde que se aprobó el nuevo marco legislativo que rige la docencia pública, el Ministerio de Educación ejecuta diversas medidas que apuntan a su implementación. A principios del 2008 se aprobó el reglamento de la ley y, semanas después, el plan de incorporación de los profesores en servicio al nuevo régimen de carrera. Así mismo, se organizó un primer concurso público de nombramiento de profesores y se preparan dos evaluaciones: para los profesores que en el concurso público de nombramiento obtuvieron entre 11 y 13,99 de nota, y para el ingreso a la carrera pública magisterial de cerca de 30.000 profesores en servicio que están bajo el régimen de la Ley de Profesorado. Finalmente, hay que poner en marcha, a partir de agosto próximo, el período de inserción, que está previsto iniciarse en agosto próximo. De acuerdo con el reglamento de la ley, el período de inserción será la primera evaluación del desempeño de los nuevos profesores que recién ingresan a la carrera.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> El promedio de años de servicio del magisterio estatal no supera los 15 años.

<sup>3</sup> La ley 29062 define el período de inserción como «la primera etapa de la formación del profesor en servicio. Tiene como propósito desarrollar la autonomía profesional y otras capacidades y competencias para que pueda cumplir plenamente las funciones de docencia, investigación y gestión educativa. La inserción docente se desarrolla mediante un programa que permite dotar de orientación y asesoría al profesor recién incorporado a la carrera pública magisterial. El programa está a cargo del profesor mejor calificado de la institución educativa».

La aplicación de la Ley de Carrera Pública Magisterial obliga al Ministerio de Educación, y la administración educativa en general, a trabajar con nuevos criterios y procedimientos que implican un cambio sustantivo en la cultura de gestión de recursos humanos en el sector. Por ejemplo, crear renovados sistemas de evaluación para el ingreso, el desempeño laboral y el ascenso de profesores; prestar más atención a los resultados que los profesores obtienen con sus alumnos; organizar el otorgamiento de diversos incentivos asociados al mérito y el desempeño de determinados cargos; y preparar a las instituciones educativas para que asuman el rol protagónico en la etapa final de selección de los profesores que serán nombrados o contratados.

Los frentes que se asumen con la aplicación de la ley son varios y demandan medidas no exentas de críticas. Para el concurso de nombramiento de profesores realizado a principios del 2008, el Ministerio de Educación encargó a la Escuela Superior de Administración de Negocios (ESAN) elaborar la prueba nacional eliminatoria que rindieron casi 190.000 postulantes. En función de los niveles y modalidades de enseñanza, así como de las especialidades, dicha prueba tuvo 40 variantes, número grande pero insuficiente al haber dejado escapar evaluaciones para algunas especialidades, como la de profesor de informática en la educación secundaria.

Lo que exige el siguiente concurso público de evaluación de los profesores en servicio que se incorporarán a la carrera pública magisterial será un proceso más complejo y difícil de trabajar, pues se requieren variantes para las tres áreas de gestión — docencia, administración e investigación —; dentro de ellas, para los cinco niveles magisteriales; y, en cada nivel, para las diversas especialidades de enseñanza y gestión. La prueba nacional tendría que tener no menos de 200 variantes. ¿Es posible hacerlo en el transcurso de este año como está previsto y presupuestado?

Como criterio para postular a una plaza de contrato, el Ministerio de Educación estableció mediante decreto supremo, el requisito de pertenecer al tercio superior en los estudios profesionales de formación docente. La medida tuvo una rápida respuesta en contra no solo del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación del Perú (SUTEP) y de los centros de formación de profesores, sino también de varios especialistas en educación. Pero quizá la reacción más significativa fue la de la Asamblea de Presidentes de Gobiernos Regionales, quienes, mediante carta abierta dirigida al Ministro de Educación, demandaron derogar dicha medida. La carta señala que el decreto supremo «establece una cláusula de exclusión de la mayoría de profesores titulados» y que la mejora de la calidad educativa no justifica «otorgar excepciones que excluyan a unos y privilegien a otros». «El requisito fundamental de estar incluido en el tercio superior no guarda armonía con el principio constitucional de igualdad ante la ley, ni con la Ley del Profesorado, que establece requisitos razonables para que todos los docentes titulados puedan ejercer su profesión». Agrega, además, que «no tiene en consideración los esfuerzos que realizan los padres para educar a sus hijos, hasta que sean profesionales, pues frustran sueños, aspiraciones y proyectos de vida de más de 120.000 maestros, quienes estarían en riesgo de ser despojados de una plaza y con ello sus familias discriminadas de los derechos fundamentales de alimentación, salud y educación».

El conflicto con la Asamblea de Presidentes Regionales llevó a una negociación que involucró al presidente del Consejo de Ministros y al ministro de Educación. La misma concluyó en que se dejaba en libertad a los gobiernos regionales de aplicar la norma o que los postulantes al contrato participen de la prueba nacional de evaluación que el Ministerio de Educación había encargado preparar.

## Balance preliminar

Desde que se formulaba la Ley de Carrera Pública Magisterial, se insistió en que acelerar la ejecución de los procesos de evaluación puede resultar perjudicial, pues se espera que la ley sea el destierro de la improvisación y la poca rigurosidad en el uso de criterios científicos y técnicos. La percepción de los especialistas en el tema es que en el concurso de nombramiento de profesores se cometieron varios errores que probablemente conducen a resultados que no necesariamente reflejan la capacidad de un profesor de realizar un trabajo pedagógico satisfactorio con sus estudiantes. Muchos profesores opinan que hubo exagerada consideración de contenidos asociados a los conocimientos de las áreas de comunicación y matemáticas, en desmedro de la evaluación que mida las potenciales capacidades de realizar un trabajo satisfactorio en las aulas; que la prueba aplicada a los profesores de educación secundaria en matemáticas tuvo un grado de dificultad innecesariamente excesivo; y que, en general, su concepción fue equivocada, pues con criterios utilizados para evaluar postulantes a la universidad se pretendía evaluar a profesionales que postulaban a un puesto de trabajo.

Interesante es el comentario del profesor Iván Montes, enviado al blog que sobre políticas educativas tiene el autor de este artículo.<sup>4</sup> Montes señala:

Nadie está en contra de la evaluación, solo se desea que los instrumentos y el proceso mismo sean pertinentes y muy técnicos. Lamentablemente, muchos periodistas y analistas piensan que todo aquel que clama por pautas y estándares técnicos está en contra de toda forma de evaluación. Me queda la curiosidad de saber cuántas preguntas son memorísticas, cuántas capciosas y cuántas mal construidas. He revisado algunas secciones y encontré que técnicamente algunos ítems no cumplen las normas de calidad mínimas. Personalmente,

---

<sup>4</sup> Véase: <<http://politicasdeeducacion.educared.pe/>>.

considero que los ítems de análisis, la síntesis, la aplicación del saber y la evaluación del conocimiento no caracterizan a esta reciente batería de instrumentos.

La primera experiencia de implementación de la carrera pública magisterial ha sido un proceso que dejó mal parados a la mayoría de los actores que de alguna manera estuvieron comprometidos con el concurso público de nombramiento. La entidad responsable de la elaboración de la prueba fue fuertemente cuestionada. Se criticó al Ministerio de Educación de no haber sido suficientemente explícito respecto de las características y niveles de dificultad que debía tener la prueba, además de haber organizado un concurso en plazos que no permitían validar instrumentos y trabajar más profundamente en su concepción. Pero quién más sufrió el impacto de los resultados de la evaluación fue el profesor, haya o no participado en la evaluación. El que en la primera fase del concurso solo aprobaran, con nota 14, 151 profesores y que 8.593 obtuviera entre 11 y 13,99 influyó en que la imagen social del profesional de la educación caiga a niveles nunca antes vistos. Un manejo equivocado de estos resultados por parte de muchos medios de comunicación ahondó más esa percepción de deterioro y creó, tanto en la población como en el propio magisterio, un sentimiento de frustración.

Comentando los resultados, el Ministro de Educación expresó: «...han puesto en el tapete la dramática situación de la formación de los maestros en nuestra patria... por emergencia del momento, se contratará profesores desaprobados, pero respetando el más estricto orden de méritos». Por su parte, la reacción de muchos profesores no se dejó esperar: «El Estado es el gran culpable de la educación al permitir la creación de instituciones de educación superior que brindan servicio en solamente tres ciclos en un año». «La situación fuera otra si el CONAFU [Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades] no diera

más autorización a facultades de educación y el Ministerio a instituciones de formación docente».

¿Es qué acaso los docentes y todos los implicados en educación están preparados para afrontar las políticas educativas actuales? ¿Por qué no se cierran las facultades de educación y en vez de ofrecer la carrera para ser docentes se empiezan a dictar cursos de capacitación que sirvan de verdad a los docentes, no los cursillos que encuentras en cada esquina que cualquier pseudo catedrático dicta? Los señores que realizan las capacitaciones a los docentes son profesores contratados por amistad y por dedo, no por capacidad, entonces ¿qué resultados esperamos de estas grandes capacitaciones? Por eso que la educación está como está...<sup>5</sup>

Los problemas del concurso de nombramiento no concluyeron con la primera etapa de ejecución. Los 151 profesores que obtuvieron nota 14 debían pasar a una segunda etapa de evaluación en el centro educativo. Allí son evaluados por un comité de evaluación presidido por el director, e integrado por el coordinador académico, un profesor y dos padres de familia. Se conoce que algunos postulantes no han logrado aprobar la segunda etapa, no tanto por limitaciones profesionales sino por el hecho de que algunos comités de evaluación están protegiendo el personal contratado que venía trabajando desde el año anterior. El diario *El Comercio*, en su edición del domingo 3 de mayo, denuncia el caso del profesor Jorge Ramos, el único profesor de Huánuco que aprobó el examen para profesores, pero lo descalificaron cuando en un centro educativo postuló a una plaza, según él, por favoritismos. En Trujillo, profesores denuncian también que el gobierno regional ha preferido contratar a profesores que cuentan con la constancia de pertenecer al tercio superior, no obstante que fueron

---

<sup>5</sup> Estas y otras opiniones de los maestros sobre el concurso público de nombramiento de profesores pueden verse en la misma referencia del pie de página anterior.

desaprobados en la evaluación nacional; en cambio, muchos de los que aprobaron se quedaron sin contrato.

Para bien de la educación, lo que no sería deseable en el futuro próximo es cometer los errores de la primera experiencia de evaluación. Se requiere trabajar más en la concepción de las pruebas y, si para ello es preciso convocar especialistas que no están en la administración pública o están en el exterior, habría que hacerlo. Por otro lado, la comunidad docente tendría que tomar conciencia de que los procesos que se ejecutan son nuevos y, como tales, susceptibles de aprendizajes permanentes. Una evaluación como la que debe aplicarse a los profesores en servicio que postulan a la carrera pública magisterial debería ser menos cognitiva y más valorativa del manejo de las buenas prácticas de trabajo en las aulas y en el centro educativo.

Una tarea que debió emprender el Ministerio de Educación, prevista en el reglamento de la Ley de Carrera Pública Magisterial, es la capacitación de los miembros de los comités de evaluación. Sin orientaciones y ciertas líneas de trabajo para adoptar las mejores decisiones, es difícil que realicen un buen trabajo. Es posible que las quejas de profesores que aprobaron la evaluación y se quedaron sin contrato aumenten. Lo que resulta paradójico es que son tan pocos los profesores que obtuvieron nota 14 que no debería existir ningún problema en su ubicación. Y es que en este caso, tampoco se cumple con un artículo del reglamento de la ley que señala que los profesores que pasan a la segunda etapa pueden postular a más de un centro educativo. Por ahora, los han hecho postular a uno solo.

## **La nueva docencia: becarios y presencia de otros profesionales en las aulas**

En el camino de implementar la Ley de Carrera Pública Magisterial, el ministro José Antonio Chang y su equipo han anunciado

otras medidas que si no se presentan como un paquete integral articulado y coherente con mencionada ley pueden terminar confundiendo al magisterio estatal. Dos de ellas se ubican en lo que el Ministerio de Educación denomina «Nuevo Magisterio». Una primera es que, a inicios del segundo semestre, habrá un concurso para convocar a egresados de la educación secundaria de las promociones 2005 a 2007 que estén en el tercio superior para invitarlos a seguir la carrera docente en calidad de becados. La propuesta del Ministerio de Educación es que quienes se beneficien de la beca realicen sus estudios profesionales en un período de tres años y, si terminan satisfactoriamente, es decir, si en los 10 ciclos de estudio mantienen un promedio de 14, serían incorporados al servicio docente estatal con una remuneración mínima equivalente al segundo nivel magisterial. Para no romper el principio adoptado en la carrera, que señala que el ingreso a la docencia pública es por el área de gestión pedagógica y por el primer nivel magisterial,<sup>6</sup> estos becarios se incorporarían al servicio público en condición de contratados.

La otra medida es la incorporación de otros profesionales a la docencia. El artículo 58.º de la Ley General de Educación dispone que los profesionales con títulos distintos de los profesionales en educación ejercen la docencia si se desempeñan en áreas afines a su especialidad, condicionándose su incorporación en el escalafón magisterial a la obtención del título pedagógico o posgrado en educación. En el Plan Estratégico Multianual del Sector Educación 2007-2011 se ha establecido que profesionales no docentes que deseen recibir seis meses de capacitación en metodologías y didáctica de la enseñanza (920 horas en total) podrán ejercer la docencia en la enseñanza secundaria. En este caso, su remuneración fluctuaría entre los 1.794 y 2.033 nuevos soles. A estos profesionales les bastaría seis meses de capacitación para ganar

---

<sup>6</sup> Al primer nivel magisterial le corresponde actualmente una remuneración de 1.196 nuevos soles mensuales.

más que un profesional de la educación que se espera, en el futuro, pueda realizar una formación de alta calidad y exigencia. Su participación en actividades de docencia en el aula sería similar a la de los jóvenes becarios que siguen la carrera docente, es decir, en condición de contratados y sin ingresar a la carrera pública magisterial. Una norma especial tendrá que definir en qué nivel magisterial ingresarían los profesionales no docentes que obtienen su título profesional luego de estar contratados un tiempo.

### **El mundo de los profesionales de la educación en situación de desempleo**

No obstante el creciente conocimiento de la situación de desempleo, esta carrera continúa entre las de mayor demanda en las universidades por los egresados de la secundaria, posiblemente por la facilidad de acceso, los costos y ser una profesión que demanda aproximadamente medio de dedicación diaria. De allí la preponderancia de población femenina entre la fuerza de trabajo magisterial.

La tercera encuesta anual sobre la universidad peruana, publicada por la Universidad de Lima,<sup>7</sup> revela datos adicionales relativos a la carrera de educación, que si bien reafirman un deterioro de la imagen social de la carrera docente, también corroboran su necesidad y alta demanda. A la pregunta, cuál de las carreras considera que tiene más prestigio social, educación ocupa el décimo lugar. Cuando se interroga acerca de las carreras que ofrecen mayor beneficio económico, Educación figura en penúltimo lugar, superando solo a Agronomía. Pero, por otro lado, Educación es la quinta profesión más mencionada entre las que se elegiría ante la eventualidad de imaginarse postulando a una universidad para seguir una carrera; muy por delante de las ingenierías y otras

---

<sup>7</sup> Encuesta aplicada entre el 29 y 30 de marzo del 2008.

carreras modernas. Cuando se indaga sobre la carrera profesional que más necesita el país, los encuestados ubican a Educación en primer lugar, seguida de Negocios Internacionales. Es obvio que las respuestas sobre educación como la carrera que más necesita el país traslucen la preocupación social de mejorar la calidad de formación de estos profesionales, pero también muestran la poca importancia que la población estaría dando a carreras que son cruciales para que el país ingrese a procesos de modernidad y de un crecimiento sostenido.

La denuncia acerca del enorme contingente de egresados de la carrera docente que enfrenta problemas de desempleo no es reciente. Se hizo en el año 1996, cuando un estudio publicado por GRADE comparaba la oferta de institutos superiores pedagógicos y facultades de Educación de ese entonces con las necesidades de formación de profesores para los siguientes 20 años.<sup>8</sup> Al no haberse adoptado los correctivos para frenar la oferta, el desempleo de graduados de estos programas se agravó. No existen estadísticas fehacientes, pero se estima que el número de egresados de la carrera docente sin empleo podría elevarse a una cifra superior a los 150.000.

Esta situación ha obligado al Ministerio de Educación a tomar tres medidas cuyo objetivo es reducir el número de institutos superiores pedagógicos. La primera fue emprender una evaluación del funcionamiento de dichos centros, lo que permitió que la matrícula descendiera de 30.992 alumnos en el 2003 a 22.500 en el 2006, pues se autorizan metas de ingreso en función de los resultados de dicha evaluación.

La segunda medida fue introducir un examen nacional para el ingreso a los institutos superiores pedagógicos estableciendo 14 como nota aprobatoria. Puede considerarse la medida más efectiva en el esfuerzo de reducir la oferta de formación y, conse-

---

<sup>8</sup> ARREGUI, P., B. HUNT y H. DÍAZ. *Problemas, perspectivas y requerimientos de la formación magisterial en el Perú*. Lima: GRADE, 1996.

cuentemente, de disminuir los riesgos de seguir aumentando el desempleo de profesores. Con nota 14, la mínima para aprobar, pasaron solo 424 postulantes en el 2007 y 355 en el 2008. Existen regiones en el país donde no hubo un solo postulante aprobado (Loreto, Madre de Dios, San Martín y Tumbes), un solo aprobado hay en cuatro de ellas (Apurímac, Huancavelica, Pasco y Piura). El mayor número de aprobados está en Lima (80), seguida de Arequipa (44) y Puno (34). Casi ningún pedagógico ha podido abrir matrícula en los dos últimos años ya que los postulantes, en el caso de Lima, están repartidos en los varios distritos y, en el resto del país, entre las varias provincias de la región.

Suspender el ingreso durante dos años representa, para los institutos pedagógicos privados, una inminente posibilidad de cierre de operaciones. La principal fuente de financiamiento es la derivada del cobro de pensiones y la mayor recaudación está principalmente en el primer año de estudios. En el caso de los institutos pedagógicos públicos, la tendencia inevitable es una reducción progresiva de presupuestos. En ambos casos, para la mayoría de los institutos existentes, la única alternativa es el cambio de la oferta de formación, convirtiéndose en un instituto superior tecnológico.

Cierto es que el examen de ingreso es una potente medida de reducción drástica de la matrícula en el primer año de estudios en la carrera docente. Pero hay que alertar que también es una medida ciega, que afecta a todos los institutos superiores pedagógicos sin importar la calidad de sus servicios. Además, quienes sacan mejor partido de las medidas de evaluación institucional y exámenes de ingreso son las facultades de Educación. Ninguna norma legal afecta a las que están en actual funcionamiento en cuanto a restricciones en su oferta de formación. En ellas terminan inscribiéndose muchos de los postulantes que no logran un cupo en los institutos superiores pedagógicos. Por ello, en tanto no haya un compromiso real de las universidades de limitar el ingreso a

la carrera de educación, toda acción que realice el Ministerio de Educación para frenar la matrícula en los institutos superiores pedagógicos quedará neutralizada apelando al principio de la autonomía universitaria. Aunque la Asamblea Nacional de Rectores ha formado una comisión para evaluar la posibilidad de racionalizar la oferta de formación, es público el rechazo de algunos decanos de facultades de Educación a un posible recorte del ingreso de estudiantes a la carrera docente; en unos casos, respaldados en inversiones y estudios serios de construcción de una oferta atractiva y de calidad para los jóvenes, pero en muchos casos, creando oferta con fines puramente mercantilistas.

Frente a ese rechazo, la alternativa por la que apuestan las autoridades del Ministerio de Educación es la acreditación institucional. De acuerdo con la Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Enseñanza (SINEACE), la acreditación es obligatoria; por tanto, incluye a los institutos pedagógicos como a las facultades de Educación.

Mediante resolución ministerial, se ha establecido que tanto el Consejo Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior Universitaria (CONEAU) como el Consejo Nacional de Evaluación, Acreditación, Certificación de la Calidad en la Educación No Universitaria (CONEACE) establezcan los criterios, indicadores y estándares de calidad y acreditación de las facultades o escuelas de Educación en un plazo no mayor de 90 días que debe concluir a fines de junio. Después, tendrá que someterse a concurso público la creación de acreditadoras y la puesta en funcionamiento de tal servicio. El reglamento de la Ley de Carrera Pública Magisterial da plazo de un año, hasta junio del 2009, para que la acreditación empiece a funcionar.

Por la disminución del ritmo de crecimiento de la población en edad escolar y las mejoras de la eficiencia académica, el sistema educativo tendrá un requerimiento menor de profesores que en el pasado: alrededor de 4.000 a 4.500 nuevos profesores al año,

incluido el reemplazo de los que se retiran de la carrera. Ello significa que, para los siguientes años, la necesidad es en promedio de un centro de formación docente por región.

¿El nivel de formación de los profesores debe ser de instituto superior pedagógico o universidad? En el contexto internacional se viene revisando este tipo de decisión ante la toma de conciencia que la enseñanza se convierte en un proceso cada vez más complejo y de mayores exigencias profesionales. Algunos países han adoptado la formación universitaria como requisito para el ejercicio de la docencia, pero hay otros que avanzan más allá, como es el caso de Finlandia que exige grado de maestría para tal ejercicio.

A título de conclusión habría que señalar que la implementación de las políticas de formación docente es y será un proceso crecientemente complejo, que demanda una eficiente planificación, mucha creatividad, especialistas altamente calificados y aprender constantemente de la experiencia. En suma, las políticas magisteriales tendrán éxito en la medida que una exitosa reforma de la gestión acompañe sus procesos.

# Chile y Perú. Una continuidad histórica

*Carlos Gutiérrez P.*

AFORTUNADAMENTE, LA HISTORIA de las relaciones internacionales nos puede dotar de ejemplos notables sobre conflictos entre países vecinos que pudieron ser asumidos bajo una lógica de integración y que obtuvieron, como resultado, beneficios directos para sus respectivos pueblos. Evidentemente, ello fue posible cuando visiones y liderazgos de proyección estratégica pudieron socializarse en el mundo social y en la conducción política.

La tradición occidental, que ha sido hegemónica en los dos últimos siglos sobre temas estratégicos, nos dice que la guerra es la continuación de la política por otras vías. Por lo tanto, le otorga a esta un estatus de recurso legítimo de los Estados en la proyección de los llamados intereses nacionales. En cambio, la cuestión en el terreno fáctico nos dice que la guerra nunca ha resuelto un problema de fondo en el espacio de las relaciones vecinales, así como que los tratados fundamentados en la fuerza del vencedor siempre terminan siendo fuentes de nuevos problemas y de prolongación en el tiempo de los conflictos, que asumen representaciones culturales y simbólicas que se transmiten hereditariamente en los cuerpos sociales.

A esta modalidad de análisis hay que sumarle la tradición teórica de relaciones internacionales basadas en el realismo político, que se ha sustentado en la proyección del papel del Estado como

un competidor voraz en una escena de conflicto. Sin lugar a dudas, lo que prima desde esta perspectiva es un mundo internacional hobbesiano que requiere de la proyección de la fuerza para la defensa de un identificado interés nacional que sería inmanente.

Fueron estas mismas lógicas las que se impusieron en el conflicto chileno-peruano del siglo XIX. La guerra entre estos países tuvo un claro carácter de disputa económica por los intereses privados entonces hegemónicos, pero se tradujo en un conflicto que adquirió fuertes ribetes nacionalistas y que incluyó, a su término, la anexión de territorios peruanos por parte de Chile que no eran la razón principal de la disputa. En este caso, la incorporación de territorios adquirió la figura de botín de guerra y permitió, al país del sur, administrar una zona económicamente estratégica.

Esta situación de facto se legaliza a través de los acuerdos de 1929, que consagran el hecho básico de la imposición de los términos por parte del vencedor. Está claro que la asimetría del acuerdo reproduce el estado de las fuerzas del momento y prolonga históricamente una solución por la fuerza. Bajo esta realidad, hoy es factible la posibilidad de una revisión ponderada de estos hechos. La dirección de este esfuerzo debe encaminarse a un análisis nuevo que contenga la evolución histórica y la realidad contemporánea que está marcando el desarrollo de los pueblos. No puede estigmatizarse el destino de las sociedades con cargas históricas eternas, más cuando las tendencias principales están orientándose hacia las integraciones y cooperaciones.

Hay momentos y contenidos en que el revisionismo histórico no solo es posible sino, incluso, perentorio para dejar atrás lastres y poder seguir el camino que supone el desarrollo. La imbricación entre memoria y futuro debe ser dialógica para asegurar el justo equilibrio de la condición humana.

## Problemas comunes de desarrollo

Desde la década de 1960 se ha venido teorizando, con mucha fuerza y sistematicidad, acerca de los problemas de desarrollo latinoamericano y se ha llegado a contar con numerosas entradas teóricas, así como respuestas políticas concretas. Lamentablemente, todavía no podemos afirmar que se haya resuelto el dilema e, incluso, las actuales estrategias en la mayoría de los países de la región han puesto el énfasis político y mediático en los resultados de crecimiento, a los que han confundido con los índices de desarrollo. Con ello se ha establecido una relación dependiente y unívoca entre ambas que ha llevado a la perversión de una lógica del crecimiento como un fin en sí mismo, alejado de una base material y humana de sustentabilidad.

Aun considerando las diferencias y asimetrías entre las estructuras económicas de nuestros países y los niveles de crecimiento en las últimas décadas, seguimos teniendo un listado histórico de problemas comunes de desarrollo que debieran plantearnos seriamente puntos de encuentro de diseños de políticas de largo alcance. Estos problemas son, entre otros, los siguientes:

- (i) una explotación insuficiente de los grandes recursos naturales con los que contamos y que hoy son fundamentales;
- (ii) ausencia de una plataforma industrial consistente, que permita grados aceptables de competitividad y diversificación productiva;
- (iii) matrices energéticas débiles, que condicionan los estándares de relación entre crecimiento y sustentabilidad;
- (iv) una considerable desigualdad en la distribución de la riqueza y, en este sentido, la enorme concentración de la renta nacional en pocos grupos económicos, que genera grandes desestructuraciones en la cohesión social y cultural;

- (v) la proyección de una oligarquía del poder económico sobre la política y las instancias mediáticas, que genera la consecuente presión sobre modelos, decisiones y representaciones políticas;
- (vi) la amplitud y diversidad de las formas del desempleo y subempleo, que llega, en algunos casos, a ser una realidad estructural y que genera escasa productividad de las poblaciones y estrechez del mercado interior;
- (vii) el impacto en los bajos o deficientes niveles de instrucción, así como estados sanitarios defectuosos;
- (viii) una deficiente red de infraestructura, aspecto fundamental para una orientación de mercados abiertos;
- (ix) disparidad del crecimiento demográfico, una creciente urbanización caótica y amplias zonas de sombría globalización; y, finalmente,
- (x) la permanencia de fronteras interiores y exteriores que obstaculizan flujos comerciales y humanos.

Este abanico de dificultades y obstáculos, que tienen distintas expresiones y gradualidades, son posibles de abordar bajo un nuevo prisma, que tiene que ver más con evaluaciones a escalas mayores que las estrictamente locales y, por lo tanto, con una nueva visión de las políticas tradicionales de integración.

## **Una nueva modalidad**

El papel monopolístico del Estado en las relaciones internacionales ha sufrido un desgaste complejo. Han entrado en escena actores sociales, nacionales e internacionales; grupos de presión privados y públicos en las mismas escalas, etc. Todo esto ha configurado una realidad más dinámica y compleja, y, en muchos casos, positiva, pues da cuenta de mejor forma de las complejidades de las redes societales.

Cada vez más, las fronteras y soberanías cerradas dan paso a esquema abiertos que promueven la cooperación, la integración y la confianza mutua. Cada vez más, hay una relación directa entre las contigüidades geográficas, por la que los procesos y fenómenos que ocurren en la vecindad repercuten directamente en mi propia realidad directa. Ya no existen las posibilidades de procesos autárquicos ni de obstaculización de los desplazamientos en general, y solo queda la alternativa de la conjunción de esfuerzos en los distintos ámbitos que permita la factibilidad del desarrollo en escalas supranacionales. Es un cambio de paradigma que tiene como centro la comunidad de intereses de la persona humana como singular genérico.

Ciertamente, la región debe seguir avanzando por este sendero. De este modo, los esfuerzos mancomunados, que significan, entre otros, racionalizar y hacer más eficientes los escasos recursos que disponemos, tendrán impactos más positivos en la resolución efectiva de las demandas de nuestras sociedades. Bajo este prisma conceptual, analizar las relaciones chileno-peruano nos podría conducir en una dirección muy distinta a la actual y permitiría abrir espacios a salidas definitivas para los problemas históricos.

### **Una mirada desde «el otro»**

Sin lugar a dudas, una relación tiene como base mínima la disposición de dos partes, pero siempre me ha parecido fundamental la disposición y posición que asume Chile para enfrentar este conflicto. La razón ello es muy evidente: Chile goza de un lugar de privilegio como vencedor de la guerra del siglo XIX. Sin embargo, ha existido una permanente confusión en la postura chilena, que se ha conjugado entre el realismo y el dogmatismo. Si bien se han logrado avances importantes de comunión política en relación con la primera postura, se tienen vacíos y sombras muy acentuadas

en relación con la segunda. Este hecho se ha visto reforzado con la política internacional llevada adelante por la dictadura militar chilena, que se ha prolongado a través de una continuidad pomposa impulsada por los gobiernos de la concertación y que ha tenido su máxima expresión en una mirada despreciativa sobre el entorno vecinal. Esta última ha privilegiado las relaciones con zonas de mayor desarrollo económico como los Estados Unidos, Europa y Asia.

Quizás la iniciativa más permanente ha estado dada por la proyección de una economía de mercados abiertos que, con todos los riesgos, desaciertos y resquemores que produce, ha significado abrir una relación muy fuerte de inversionistas chilenos en la economía local. Aquí ha primado la visión realista. Pero, al mismo tiempo, no se logra consensuar un mecanismo para debatir temas sensibles en el ámbito fronterizo. Ha habido señales muy lentas para asumir los desafíos de los costos simbólicos y culturales de una guerra, y, particularmente, se ha reforzado un planteamiento de hipótesis de conflicto en seguridad exterior que se ha manifestado en tener una de las fronteras más militarizadas del continente, con grandes despliegues militares y tecnologías de armamentos de última generación. Aquí ha primado la visión dogmática.

A la luz de los tiempos y desafíos compartidos, entre los cuales el principal es una visión común sobre el universo de la cuenca del Pacífico, se hace necesaria la búsqueda de nuevas conjugaciones, de un tramado diferente y de cuotas de realismo e idealismo para dibujar escenarios más proactivos. Las iniciativas pueden ser muchas: reparaciones culturales, mayor integración económica y energética, una política especial dirigida a la macrozona fronteriza, la desmilitarización de la frontera, relaciones académico-científicas, mayor disposición a trabajar con organismos multilaterales, apego al derecho internacional, mayor interacción en el ámbito de la sociedad civil, etc.

---

Así como en otros tiempos el análisis geopolítico clásico de matriz nacionalista llevó a generar más puntos de diferencia entre nuestras naciones, una visión contemporánea de una nueva geografía política debiera conducirnos muy llanamente a encontrarnos en otros desafíos como el manejo de la ribera Pacífico, puntos nodales de conectividad terrestre, recursos primarios fundamentales, etc. La fortaleza de un proceso identitario no solo está en el autoreconocimiento sino, también, en la capacidad de reconocer «al otro» en su propia condición. Chilenos y peruanos tenemos momentos de comunión y de diferencia, y ambos le han dado sentido a nuestra relación. Sabemos lo que hemos sido y tenemos aspiraciones de futuros mejores, y ello se enmarca en la certeza que constituye la determinación geográfica que nos hará vecinos de por vida. Así mismo, tenemos una necesidad: la de contar con líderes políticos que articulen adecuadamente la herencia inmodificable y una invención constructiva.

# Perú y Chile. El abrazo ausente

*Alberto Adrianzén M.*

*A mis entrañables amigos chilenos.*

ESCRIBO ESTE ARTÍCULO luego de que el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados de Chile, Renán Fuentealba (DC), calificara las declaraciones del canciller peruano, José Antonio García Belaúnde, de «absolutamente destempladas» e «insolentes», para luego añadir: «¿Cómo vamos nosotros a preguntarle o pedirle permiso a Alan García para estar en territorio chileno». Su respuesta, como informan diversos medios limeños, fue una reacción a la declaración del canciller peruano, quien afirmó que la visita de parlamentarios chilenos al Hito n.º 1 «no tiene ningún sentido ni significado».<sup>1</sup> En declaraciones a una radio nacional (CPN), Fuentealba afirmó, además, que un sector de la prensa peruana siembra diariamente un «antichilenismo brutal... Déjennos hacer nuestro trabajo tranquilos. Estamos visitando territorio chileno, estamos visitando soberanamente territorio de nuestra patria, esto no debe molestar a nadie».

También escribo este artículo en los días en que Ollanta Humala, líder del Partido Nacionalista Peruano (PNP), ha dicho: «Este señor [Alan García] en víspera del 7 de junio,<sup>2</sup> dice que Chile se

---

<sup>1</sup> El Hito n.º 1 que define parte de la frontera entre ambos países es actualmente, además de la delimitación marítima, un tema en disputa.

<sup>2</sup> El siete de junio se recuerda la batalla de Arica (7 de junio de 1880) y es el día del héroe nacional Francisco Bolognesi. Es también el día de juramento de fidelidad a la bandera peruana.

puede molestar si no le vendemos gas. Esa declaración es una de las más infelices que ha hecho, guarda un mensaje de cobardía y creo que él debe una disculpa al país».<sup>3</sup> A ello habría que sumarle el reciente pedido, similar al que planteó Humala meses atrás, de la lideresa del Partido Popular Cristiano (PPC), Lourdes Flores, para no venderle gas a Chile y priorizar el mercado interno.

Como se puede observar, las relaciones entre Perú y Chile no son hoy de las mejores, pese a que la presencia de los capitales chilenos en el país es realmente espectacular. Según diversas fuentes, su cifra llegaría a más de 5.000 millones de dólares. Mientras que, en Chile, la presencia peruana se circunscribe básicamente a restaurantes (uno de los cuales, Astrid y Gastón, ha sido premiado como el mejor), aquí, los peruanos tenemos que relacionarnos prácticamente todos los días con capitales chilenos en los más diversos ámbitos. Muchos peruanos compran en Saga-Falabella, Ripley, FASA (Farmacias Ahumadas S.A), Tottus, Sodimac y Wong, otrora, este último, símbolo y orgullo nacional. También cuando se trata de echarle gasolina al carro en las estaciones Primax o volar en la línea LAN. A ello se suman otras inversiones en rubros como construcción, servicios públicos y portuarios, bancos, bolsa de valores, etc. También, según diversas fuentes, la relación de inversión entre ambos países sería de 100 a 1, hecho que muestra una clara asimetría a favor de Chile. Mientras que Chile envía capitales, nosotros le mandamos gentes y... restaurantes.

Sin embargo, el asunto no queda ahí. Los peruanos nos enojamos también, para emplear una frase infeliz del presidente García, cuando los chilenos dicen que el pisco es de su país; cuando le cambian el nombre a la chirimoya por «chilimoya»; cuando

---

<sup>3</sup> Diario *Correo*, edición del 10 de junio del 2008. Las declaraciones de Alan García el 6 de junio fueron las siguientes: «Se escuchan muchas voces: “no le vendan nada a Chile”. Cuidado, porque en un momento si se enoja Chile, que nos compra 1.000 millones de dólares y nosotros les compramos 300 millones, puede decir: “si no me quieren vender no les compro y les devuelvo los 100.000 peruanos” [que viven allí]».

afirman, como ahora último, que la papa es chilena, y cuando se copian el eslogan peruano «Perú, mucho gusto» para convertirlo en «Chile, mucho gusto. Potencia alimentaria», como si lo fuera.<sup>4</sup> El rosario es grande. Basta recordar el escándalo suscitado tiempo atrás cuando una empresa chilena quiso emplear la marca «suspiro a la limeña». Por eso, es un error pensar que las relaciones entre ambos países, más allá de las inversiones, van bien. Y si bien no van tan mal como algunos quisieran, sobre todo los sectores militaristas y chauvinistas en ambos países, reconocer esta realidad es un buen punto de partida para mejorarlas.

## Los vecinos

En la vida cotidiana, cuando un vecino es molestado por otro, tiene formas civilizadas de resolver la situación. Y si no puede, le queda como último recurso mudarse de barrio. Sin embargo, los países no son iguales a los vecinos de un barrio. La vecindad entre los países es inamovible. Y si bien es cierto que estos pueden resolver civilizadamente o no sus desacuerdos, lo que no pueden hacer es mudarse como sí lo haría cualquier vecino. Como se dice se casan hasta que la muerte los separe, pero con el añadido de que no hay muerte. Dicho de otra manera están condenados a convivir eternamente. Un país, aún así lo quisiera, no puede cambiar de vecinos como quien cambia de pareja. Esa es la razón por la cual la relación entre países que comparten una frontera y una historia común siempre es y será especial. Oscilan, como dice Zygmunt Bauman cuando habla sobre las relaciones humanas, «entre un dulce sueño y una pesadilla, y no hay manera de

---

<sup>4</sup> El eslogan «Perú, mucho gusto», como afirma Carlos Bruce, representa al Perú en decenas de ferias internacionales desde el 2006. En setiembre del año pasado fue inscrito por PromPerú en Instituto de Defensa del Consumidor y de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). Estamos, en este caso, frente a un evidente plagio. Al respecto véase BRUCE, Carlos. «Eslóganes y campañas». Diario *Expreso*, edición del 11 de junio del 2008.

decir en qué momento uno se convierte en la otra. Casi todo el tiempo ambos avatares cohabitan, aunque a niveles diferentes de conciencia. En un entorno de vida moderna, las relaciones suelen ser, quizá, las encarnaciones más comunes, intensas y profundas de la ambivalencia».<sup>5</sup>

Y eso sucede, justamente, en las relaciones entre Perú y Chile. Oscilan entre el «dulce sueño» y la «pesadilla». Entre lo que quieren ser, lo que son y, sobre todo, lo que han sido. Que ello sea así se debe a que las relaciones entre países vecinos están cargadas de historia, es decir, de recuerdos (sueños y pesadillas) que terminan por modelar un imaginario respecto del otro. Algo o mucho de ello existió, por ejemplo, en las relaciones entre Perú y Ecuador. Los ecuatorianos, también nosotros, construyeron un imaginario del Perú y de los peruanos, que hoy, felizmente para ambos pueblos, está siendo superado. Las relaciones entre ambos países son hoy, sinceramente, ejemplares, lo que ha permitido reconocer cuán parecidos somos el uno del otro y cuán absurdo es seguir de espaldas.

Mi impresión, que es también una hipótesis, es que eso no ha sucedido en las relaciones entre Perú y Chile. La historia, es decir, los recuerdos, por razones distintas, pesan más que el futuro. Y cuando hablo de los recuerdos no me refiero al pasado exclusivamente sino también al presente. Los recuerdos son parte de la memoria histórica de un pueblo. A ellos se remiten los individuos cuando quieren hablar del presente. Por lo tanto, es un error sostener que esos recuerdos son una rémora o un fardo pesado y pasado que no permiten avanzar. Cuando los peruanos reclamamos sobre la propiedad del pisco, la papa o el eslogan «Perú, mucho gusto», no solo discutimos sobre temas de la actualidad, sino que también construimos esa actualidad partiendo de lo que podemos llamar evidencias históricas. Nuestra actualidad, guste

---

<sup>5</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Amor líquido. Acerca de la fragilidad de los vínculos humanos*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 8.

o no guste, está cargada de pasado. Y esa evidencia histórica o pasado, hay que decirlo, no es un buen referente para construir una mejor relación. El asunto es tan obvio que los peruanos, más allá de una versión oficial ya francamente deteriorada y poco creíble, no tenemos ni una historia ni un punto de vista común sobre la guerra con Chile.<sup>6</sup> Lo que es usual es el silencio, que es también una forma de hablar, más allá que existan hoy una serie de nuevos trabajos sobre esa etapa de nuestra historia.

Se dice que cuando acabó la Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay, batallones de ambos países se pusieron frente a frente, dispararon al aire hasta descargar sus armas, para luego abrazarse. La guerra terminaba simbólicamente con un abrazo, digamos, fraterno. Nada de eso ocurrió al finalizar la Guerra del Pacífico. Como bien recuerda Gianfranco Bardella,

...después de casi tres años de ocupación, el general Lynch, comandante del ejército chileno, desocupó la capital llevándose, a pesar de la amistad apenas restablecida, todo cuando estuvo a su alcance... El ejército chileno utilizó tres mil carretas para transportar todo el botín. Nada quedó en la casa de gobierno ni en ninguno de los edificios públicos; las habitaciones quedaron con tan solo sus cuatro paredes y aquello que no pudieron llevarse quedó completamente destruido.<sup>7</sup>

Y es que en realidad, el abrazo en esos años era muy difícil por no decir imposible. Una de las causas, como señala el ex presidente Francisco García Calderón<sup>8</sup> en sus *Memorias de Cautiverio*, es que

---

<sup>6</sup> Construir una historia común sobre un hecho traumático, como lo fue la Guerra del Pacífico, no es fácil. Los franceses, según François Furet, se demoraron casi un siglo en construir una visión común sobre la Revolución francesa.

<sup>7</sup> BARDELLA, Gianfranco: *Un siglo en la vida económica del Perú (1889-1989)*. Lima: Banco de Crédito del Perú, 1989, p. 17. Bardella cita la historia del Perú de Clements Markham (1952). También se utilizaron barcos para llevarse el botín de guerra.

<sup>8</sup> Francisco García Calderón fue presidente del Perú en 1881. Luego de iniciar negociaciones con Chile y de negarse a consentir cesiones territoriales fue enviado preso a Chile en noviembre de ese año. Luego de la firma del Tratado de Ancón (octubre de 1883) salió libre, pero se le prohibió regresar al Perú.

Chile, al apropiarse de territorios peruanos, violó el *utris possedetis de jure*, que era el principio sobre el cual se habían construido las recientes naciones latinoamericanas. La otra es también dramática: la guerra fue de expansión, pero también de rapiña. Se buscó conscientemente destruir al Perú. El nivel de destrucción física que sufrió el país solo es comparable con el que vivió Paraguay en la famosa Guerra de la Triple Alianza a mediados del siglo XIX. Lima y Asunción han sido las únicas capitales sudamericanas invadidas y saqueadas por tropas extranjeras.<sup>9</sup>

Tampoco hubo (y hasta ahora no hay, pese a los esfuerzos de uno y otro lado) un abrazo simbólico, ello debido al rol de las fuerzas armadas chilenas en su historia y por su carácter prusiano, así como el de la sociedad chilena. La idea que queremos proponer es que las fuerzas armadas han sido claves en los procesos de construcción del Estado y la nación chilenos. Lo fueron en la Guerra del Pacífico,<sup>10</sup> ya que el triunfo le permitió superar la dura crisis económica que vivía en ese entonces. Como dicen Quiroga y Maldonado, «Las repercusiones de la contienda por el salitre a costa del detrimento de las economías de los países andinos significó, para el Estado chileno, la posibilidad de revertir la catastrófica postración económica en un periodo de holgura y bonanza».<sup>11</sup>

Casi un siglo después, también las fuerzas armadas, bajo la prolongada dictadura de Pinochet, fueron claves en la refundación del nuevo Estado chileno. Eugenio Tironi<sup>12</sup> señala que dos de las tres grandes rupturas del Chile actual, que marcaron una revolución

---

<sup>9</sup> En América Latina, con la Guerra del Pacífico fue la primera vez (si es que no la única) en que se estableció el dominio de un territorio sin otro título que el «derecho de conquista». En todos los otros casos, como los problemas entre Perú y Ecuador, se discuten títulos jurídicos.

<sup>10</sup> También lo fueron, con ayuda de peruanos, al impedir la Confederación Perú-Boliviana años atrás.

<sup>11</sup> QUIROGA, FRANCISCO y CARLOS MALDONADO. *El prusianismo en las fuerzas armadas chilenas*. Santiago de Chile: Documentas/Estudio, 1988, p. 33.

<sup>12</sup> TIRONI, Eugenio. «Las tres rupturas en Chile». *Letras Libres*, septiembre de 1997.

«diferente a la esperada por sus más ardientes propulsores» y que significaron un cambio fundamental del capitalismo chileno, pasando del modelo europeo al norteamericano, se produjeron bajo la dictadura de Pinochet:

..el quiebre con el orden económico-social de tipo europeo, que tenía como centro al Estado y como vehículos de movilidad a los partidos políticos, los sindicatos y los gremios [y el] impulso al proceso de modernización de tipo liberal... entre 1988 y 1990 [...] Pinochet creó una sociedad más liberal, y la misma terminó expulsándolo del poder a partir del referéndum de 1988.<sup>13</sup>

El otro tema es el prusianismo chileno que se expresa no solo en una suerte de admiración hacia las fuerzas armadas y que considera que todo chileno es «un soldado de nacimiento»,<sup>14</sup> sino que también ha moldeado una visión racista del mundo andino. Quiroga y Maldonado sostienen que luego de la Guerra de 1879:

...surgió otro universo cultural, haciendo su aparición la mitología del vencedor, fundamentada en el mito de la superioridad racial chilena sobre los componentes militares del mundo andino. De esta concepción se desprendieron [andando en el tiempo] una serie de consideraciones que de una u otra manera llevan a una explicación étnica del triunfo obtenido sobre Perú y Bolivia. Este núcleo de ideas vio en el chileno una raza especialmente apta para la lucha.<sup>15</sup>

En realidad, el triunfo en la Guerra del Pacífico no hacía otra cosa que ratificar un imaginario militarista que se había construido, en parte, luego de la guerra contra la Confederación Perú-Boliviana (1837-1839), que fue la primera incursión chilena en

---

<sup>13</sup> *Ibíd.* El ejército chileno también fue clave en la derrota de los indígenas de ese país a principios del siglo pasado. En el caso peruano sucedió todo lo contrario. Con las solas excepciones de Ramón Castilla y Juan Velasco, es difícil asociar a las fuerzas armadas al nacimiento de un nuevo Estado. El fujimorismo, si lo consideramos como una forma de militarismo, podría ser otra excepción.

<sup>14</sup> QUIROGA, FRANCISCO y CARLOS MALDONADO. *Ob. cit.*, p. 47.

<sup>15</sup> *Ibíd.*, p. 35.

territorio peruano que terminó con la famosa batalla de Yungay<sup>16</sup> y que se expresó simbólicamente en el famoso Himno de Yungay. Una página web chilena es muy clara al respecto: «Durante la Guerra del Pacífico, los soldados chilenos, en su expedición al norte, marchaban al compás del Himno de Yungay, compuesto en 1839 en honor a la gloriosa epopeya de la batalla de Yungay». Cabe destacar que este himno fue considerado «como un segundo himno de Chile hasta la mitad del siglo xx, donde narra las magnas hazañas del roto chileno y la tradición guerrera que caracteriza al pueblo chileno».<sup>17</sup>

Todo ello, y seguramente muchas otras cosas más, explican por qué la relación entre Perú y Chile fue mala hasta 1929, año en que se firmó el Tratado de Lima y se puso fin a la Guerra del Pacífico, y por qué es ambigua después de esa fecha.<sup>18</sup> No es extraño, en este contexto, que Chile, con la excepción de los libros saqueados de nuestra Biblioteca Nacional, no haya devuelto, como es usual en toda relación civilizada, el botín de guerra que se llevaron. La Guerra del Pacífico, al igual que para los peruanos pero acaso con más fuerza para los chilenos, es hasta ahora una parte substantiva del imaginario nacional.

## Una muy breve reflexión final

Hoy Chile y Perú están enfrentados nuevamente, pero esta vez tienen como escenario la Corte Internacional de La Haya, y el

---

<sup>16</sup> En agosto de 1838, tropas chilenas ocupan por primera vez Lima.

<sup>17</sup> Fuente: <[http://youtube.com/watch?v=LXU\\_TVH1054&feature=related](http://youtube.com/watch?v=LXU_TVH1054&feature=related)>. También se encuentra en: <[www.youtube.com/chilechilelindo](http://www.youtube.com/chilechilelindo)>. El Himno de Yungay empieza así: «Cantemos la gloria del triunfo marcial, que el pueblo chileno obtuvo en Yungay...».

<sup>18</sup> Una de las causas más importantes de esta ambigüedad hay que buscarla en el tema de la mediterraneidad boliviana. Por el Tratado de Lima de 1929, el Perú tiene que opinar en caso que la salida al mar para Bolivia se haga por territorios que antiguamente le pertenecieron.

tema es por la delimitación marítima, a lo que se suma lo referido al Hito n.º 1,<sup>19</sup> que es parte del Tratado del 29. Y si bien cada país tiene sus propios argumentos, uno tiene la sensación que Chile no ha cambiado mucho en todos estos años. Sigue prisionero del imaginario de la Guerra del Pacífico.

El embajador Juan Miguel Bákula sostiene, en un reciente libro, que muchas de las percepciones sobre política exterior de la dictadura pinochetista tienen una cierta continuidad en el Chile democrático actual. Ejemplo de ello sería la novedosa y extraña, por no decir estrambótica, tesis del llamado «mar presencial», inventada por la marina chilena a inicios de los años de 1990 y convertida en tesis oficial por los gobiernos civiles de este país.<sup>20</sup>

Todo ello no implica pedirle a Chile que ceda. Bajo este esquema decimonónico, tiene todo el derecho (y ellos dirían la razón o la fuerza) para reafirmarse en sus posturas y armarse exageradamente en contra de sus vecinos. Como también de decir que el pisco, la papa y la chirimoya son chilenos, y que Bolivia y Perú tienen la suerte de tener recursos naturales de los que ellos carecen y a los que sabrían darle mejor uso. Sin embargo, me temo que, por ese camino, el abrazo que tanto necesitamos y en el que también debe participar Bolivia que perdió su mar y su cobre, para quedar enclaustrado en los andes, seguirá ausente. Tampoco ayuda plantear que los problemas y las relaciones con Chile deban ir por cuerdas separadas, es decir, la economía, por un lado, y la política, la historia y la diplomacia, por el otro, y sostener que estos tienen espacios distintos y que es mejor no mezclarlos.

Por eso, lo mejor que le puede pasar a Chile es que pierda en la Corte Internacional de La Haya. No lo decimos por rencor sino, más bien, por experiencia propia. La derrota militar peruana

---

<sup>19</sup> Sobre ambos problemas que son de naturaleza distinta véase RODRÍGUEZ CUADROS, Manuel. *Delimitación marítima con equidad. El caso de Perú y Chile*. Lima: Peisa, 2007.

<sup>20</sup> BAKULA, Juan Miguel. *La imaginación creadora y el nuevo régimen jurídico del mar. Perú y Chile: ¿el desacuerdo es posible?* Lima: Universidad del Pacífico, 2008, pp. 221-224.

frente a Ecuador en 1995 abrió el camino de la paz y de la buena vecindad con ese país al poner fin a nuestras diferencias históricas. De las derrotas, siempre y cuando seamos un poco humildes y realistas, también se puede aprender. La ideología prusiana de la conquista debe terminar. Ello, con seguridad, ayudará a una mejor relación entre Perú y Chile, pero sobre todo a los propios chilenos si quieren avanzar aún más en consolidar su democracia y poner fin a una ideología que es parte del discurso hegemónico de las elites dominantes en ese país.

Y si bien los chilenos tienen que mirarse a sí mismos, también los peruanos tenemos que hacer lo propio para terminar con el mito de la derrota que esconde las limitaciones de una elite incapaz de identificarse con las mayorías nacionales y, porque no decirlo, cosmopolita y antinacional. Finalmente, el problema no es Chile sino más bien nosotros mismos y nuestra incapacidad para construir una nación para todos.

Por eso, creo que estos últimos desacuerdos que tienen Perú y Chile deben de servir para mirarnos, primero, cada uno a sí mismo, y luego el uno al otro. Los hombres y las mujeres, felizmente, no solo viven pensando en los intereses sino, también, en las pasiones y en sus recuerdos. Por eso, proponer un abrazo, que no es otra cosa que una nueva y mejor vecindad, supone, en primer lugar, hacerse cargo, por separado y conjuntamente, de una historia pasada y pesada, para reconocer y saldar con todo lo bueno y lo malo que hubo en ella, incluso con los crímenes y robos que se cometieron por más que ello no guste y que se prefiera olvidar. En este juego no vale, pues, la hipocresía o, como dirían los propios chilenos, el «cartuchismo». De lo que se trata, en definitiva, es otear el futuro para dejar que los muertos, como dice una canción de Serrat, duerman en paz.

# Defensa nacional e institucionalización democrática\*

*Ana María Tamayo Flores*

## **Los pasos de modernización en el sector defensa en el actual gobierno**

En forma inesperada, el 28 de julio del 2006, con el cambio de gobierno aprista, se designó al embajador Allan Wagner Tizón como ministro en la cartera de Defensa. A solo un mes de asumido el cargo, Wagner logró que el ejecutivo declarara el sector en reestructuración por un periodo de 300 días, con la finalidad de dotarle de las capacidades requeridas para conducir la política de defensa y gestionar el sector.

Bajo dicho marco, la gestión enfatizó tres lineamientos de política: (a) el fortalecimiento institucional del sector, a partir de la modernización del ministerio de defensa; (b) la recuperación de la capacidad disuasiva de la fuerza armada; y (c) el fortalecimiento de la relación entre la fuerza armada y la sociedad.

En lo que concierne al primer eje de política, se definieron líneas centrales de modernización para contar con una gestión basada en resultados, transparencia, rendición de cuentas y control permanente. El principal logro del ejecutivo en esta línea fue la

---

\* Debo agradecer a Alejandra Muñoz González por el apoyo en la elaboración de la información sobre transparencia presupuestal y extrapresupuestal que presento en este artículo.

aprobación de la ley 29760, que demandó mucha dedicación y energía en aras de contar con el respaldo del Congreso. Lo que estaba en juego no era poco: fortalecer la capacidad de conducción y gestión del Ministerio sobre el sector, afirmar el rol del Comando Conjunto sobre los institutos armados y viabilizar la creación de órganos de apoyo del ministro como la Inspectoría General del Ministerio.<sup>1</sup>

En relación con el segundo eje de política, orientado a recuperar la capacidad operativa de nuestra fuerza armada, el gobierno se comprometió a invertir 654 millones de dólares durante el periodo comprendido entre los años 2007 y 2011 en el sector. Para ello se definió un concepto de núcleo básico eficaz (NBE) como un listado de prioridades para repotenciar el material bélico existente y se constituyeron mecanismos orientados a garantizar el uso escrupuloso de los recursos comprometidos, sobre la base de las funciones asignadas al Ministerio de Defensa y al Comando Conjunto para planificar y elaborar los proyectos de inversión orientados a contar con una fuerza armada convergente e interoperativa.

En relación con el tercer eje de política, relativa al fortalecimiento del vínculo entre la fuerza armada y la sociedad, el propio ex ministro Wagner calificó esta dimensión como la línea más compleja de su gestión. En este nivel se apostó por iniciativas que el transcurrir de los meses mostró equívocas, como el mecanismo de defensa legal ofrecido por el Ministerio de Defensa para sufragar los costos de defensa judicial del personal militar denunciado por violaciones de derechos humanos cometidos durante el conflicto armado interno, mecanismo que, como la experiencia demostró, no tuvo acogida alguna por los beneficiarios. Desde esta línea de política, la gestión del embajador Wagner puso especial énfasis en plantear una política de comunicaciones compleja, al mismo

---

<sup>1</sup> La ley 29075, que establece la naturaleza jurídica, función, competencias y estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, y que se publicó el 1 de agosto del 2007, modificó la ley 27860, aprobada durante el gobierno del presidente Alejandro Toledo.

tiempo que desde los institutos armados se intensificó el uso de las acciones cívicas como espacios de acercamiento entre la ciudadanía y la fuerza armada. Cabe también señalar que si bien desde un inicio de esta gestión se mencionó la conveniencia de actualizar el Libro Blanco de la Defensa Nacional, dicho ofrecimiento nunca se concretó.

### ***Conducir el sector defensa: fortalecer el Ministerio de Defensa***

Al llegar al Ministerio de Defensa, el embajador Wagner encontró un ministerio con muy baja institucionalidad: una administración desorganizada, ineficiente, burocratizada y complaciente con los actos de corrupción.<sup>2</sup> Bajo dicha rápida constatación, el ejecutivo declaró el ministerio en reestructuración, en aras de dotarlo de los instrumentos legales y organizativos necesarios para fortalecerlo como órgano efectivo de conducción del sector.

En dichas circunstancias, el objetivo estratégico fue empoderar al Ministerio de Defensa como órgano central de conducción del sector. Para delinear las prioridades de una política de defensa moderna y eficiente, y, al mismo tiempo, hacer frente a la tarea de gestionar con eficiencia y eficacia un presupuesto cercano a los 4.157 millones de soles (presupuesto inicial de apertura 2008), y que involucra la administración de cerca de 200.000 integrantes entre personal militar (en actividad y retiro) y civil, había necesidad de potenciar el centro neurálgico del sector.

Wagner Tizón fortaleció el gabinete de la alta dirección y, para ello, constituyó, en el transcurso de los primeros meses de su gestión, un comité integrado aproximadamente por 20 profesionales civiles y militares imbuidos por un nuevo horizonte común

---

<sup>2</sup> Entrevista al ex ministro Allan Wagner Tizón en el artículo «Estoy blindado para los ataques», publicado en el diario *El Comercio*, edición del 2 de septiembre del 2006.

bajo el nuevo liderazgo. El objetivo estuvo claro: empoderar la alta dirección del Ministerio a partir de un núcleo de profesionales ubicados en cargos estratégicos para la conducción del sector y, por ende, asumir la responsabilidad ineludible de tomar las decisiones estratégicas y centrales para conducir el sector y la fuerza armada, garantizando a los ciudadanos eficacia y eficiencia en la ejecución de la política de defensa y transparencia, y responsabilidad en la toma de decisiones sobre esta política pública de interés nacional.

Con dicho fin, el ejecutivo promovió e invirtió mucha energía para lograr la aprobación de la ley 29075, Ley del Ministerio de Defensa, publicada en agosto del 2007. Dicha norma redefine las competencias y ámbitos de actuación de los dos viceministerios con los que cuenta. El viceministerio de Políticas para la Defensa con cuatro direcciones a su cargo: (a) Estrategia, (b) Relaciones internacionales e Intersectoriales, (c) Educación y Doctrina, y (d) Planificación, Presupuesto e Inversiones. El segundo viceministerio es el de recursos para la defensa, que cuenta con las direcciones generales de: (a) Recursos Materiales, (b) Gestión Administrativa y (c) Recursos Humanos.

Así mismo, esta ley refuerza las facultades del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas para impulsar la interoperabilidad entre las tres fuerzas, el planeamiento de las operaciones militares conjuntas y la logística de interés funcional para las tres armas. Adicionalmente, una de las novedades en la nueva ley es la creación de la Inspectoría General del sector como el órgano encargado de ejercer funciones de supervisión, análisis, investigación y evaluación de las actividades castrenses, operativas y disciplinarias que ejecutan los órganos y organismos del sector defensa. Cabe resaltar que la competencia de este nuevo órgano se circunscribe a los asuntos netamente castrenses y disciplinarios.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> La nueva ley del ministerio de defensa, ley 29075, estipula, en su artículo 17.º, la creación de la Inspectoría General como el órgano encargado de ejercer funciones de supervisión, análisis, investigación y evaluación de las actividades castrenses, operativas y disciplinarias que ejecutan los órganos y organismos del sector defensa.

El nuevo diseño contemplado en la ley 29750 busca integrar funciones afines en cada viceministerio, concentrar funciones administrativas en un solo viceministerio y determinar con claridad los niveles de dependencia y responsabilidad de cada uno.<sup>4</sup> Ello guarda relación con el fortalecimiento de los espacios de competencia de los viceministerios como canales de definición y transmisión de las políticas del despacho ministerial. De esta manera se busca fortalecer el espacio de autoridad política del sector defensa para la concepción, ejecución y supervisión de esta política pública.

El Viceministerio de Políticas está encargado de determinar los objetivos de la defensa nacional, para luego definir el planeamiento de la fuerza armada, la estructura de la organización de mando en el nivel político estratégico y la organización de los campos de acción y magnitud de la fuerza. Luego de ello se define los recursos humanos, materiales y, finalmente, se asigna los recursos necesarios para la materialización de la política de defensa y cumplimiento de las metas y objetivos que se quiere alcanzar.

Bajo este panorama la coordinación entre ambos Viceministerios debe ser estrecha, sobre todo si se toma en cuenta que su función es la de conducir la gestión de los recursos materiales y humanos, y diseñar los procedimientos administrativos de adquisiciones y contrataciones, que requieren de asesoramiento y cooperación militar cruciales para la calidad y eficacia de las compras.

### *El núcleo básico de la defensa nacional*

Junto al objetivo de contar con un nuevo diseño institucional del Ministerio de Defensa, el ejecutivo diseñó un plan de recuperación de la capacidad operativa de nuestra fuerza armada. Bajo el

---

<sup>4</sup> ESPARCH, Nuria. «Gestión eficiente de recursos para la defensa». Ponencia presentada en el coloquio «Conocer la guerra, construir la seguridad», realizado en octubre del 2007.

concepto de NBE, el gobierno concibió un plan de inversión de 654 millones de dólares hasta el año 2011 para recuperar la capacidad disuasiva de nuestra fuerza armada a partir de criterios de convergencia e interoperabilidad.

En el 2008, se tiene previsto ejecutar los recursos correspondientes al endeudamiento de 550 millones de soles autorizados el 2007 para el inicio de la ejecución del programa de adquisiciones del NBE, así como los desembolsos correspondientes al endeudamiento por 802 millones de soles autorizados para el año 2008 en las leyes de endeudamiento. Con miras a ello, mediante ley 29210, se ha autorizado un crédito suplementario en el presupuesto del sector público para el presente año fiscal hasta por 266.213.344,00 soles.<sup>5</sup> Se trata de la concretización de una operación de endeudamiento interno para llevar a cabo el proceso de contrataciones y adquisiciones en el marco del plan NBE.

Con respecto a la política de transparencia, control y rendición de cuentas de las adquisiciones del sector, el ex ministro Wagner demostró desde un inicio voluntad política para llevar a cabo una propuesta de cambio institucional que revierta las prácticas corruptas en el sector. Declaró que las compras del sector irían

...aparejadas de una absoluta transparencia en los procedimientos, en el estricto cumplimiento de las leyes y reglamentos, así como en el funcionamiento eficaz de mecanismos de control que aseguren su cumplimiento y permitan desterrar cualquier posibilidad de uso indebido de los recursos y de corrupción...<sup>6</sup>

También se mencionó que las compras de armamento se realizarían mediante compromisos de gobierno a gobierno, por lo que no era necesaria la participación de empresas privadas ni de intermediarios deseosos de comisiones.

---

<sup>5</sup> La ley 29210, promulgada el 7 de abril del 2008, autoriza el crédito suplementario en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2008.

<sup>6</sup> Palabras del ministro de Defensa, embajador Allan Wagner Tizón, en la ceremonia de reconocimiento de las fuerzas armadas. Lima, 2 de agosto de 2006.

Con el fin de conducir y controlar el proceso de adquisiciones en el marco del plan NBE, se creó el comité de supervisión respectivo.<sup>7</sup> Las funciones legales de este comité buscan asegurar la eficiencia y transparencia en las adquisiciones, ejercer el monitoreo en la programación, priorización de los proyectos y ejecución del presupuesto, así como evaluar los resultados de los procesos de adquisición y contratación. Cabe resaltar que este comité, liderado por la viceministra Nuria Esparch, sienta las bases para afirmar el liderazgo político y ético en estos procesos de adquisiciones. Esta vez, se cuenta con instrumentos legales para normar la adquisición de material bélico bajo mecanismos de transparencia y control en manos de los responsables de la administración de la defensa y demás órganos autónomos de control.

### *Transparencia y acceso a la información*

Partiendo de la consideración que cuánto más consolidada es una democracia es mayor el nivel de discusión pública sobre los temas de seguridad y defensa en un país, en los últimos ocho años se constatan avances significativos en una política de transparencia en el sector, dado el historial de opacidad del mismo.

Un mecanismo que sirve a manera de termómetro del grado de transparencia y opacidad de un sector determinado se puede visibilizar en los portales electrónicos respectivos. Hoy en día se puede encontrar, en los portales electrónicos del Ministerio de Defensa y de los Institutos Armados, información referida a los lineamientos de política y comunicados de prensa de las autoridades respectivas,

---

<sup>7</sup> Mediante resolución ministerial 455-2007-DE/SG se conformó, el 21 de julio del 2007, este comité presidido por la viceministra de Recursos Económicos para la Defensa e integrado por los jefes del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, directores técnicos de administración, economía, logística y representantes de la Contraloría y el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE).

además de los dispositivos legales, información presupuestaria, plan de adquisiciones, etc.

A su vez, la información sobre el presupuesto asignado al sector defensa y sus principales unidades ejecutoras se puede encontrar en el Sistema Integral de Administración Financiera (SIAF). En el caso del sector defensa, el presupuesto institucional de apertura para el 2008 muestra que defensa recibió 4.157 millones de nuevos soles, recursos que provienen principalmente de los recursos ordinarios y los directamente recaudados, de los cuales el 95,4% son gastos de personal, pensiones y otros gastos corrientes, mientras que el 4,6% corresponde a gastos de capital e inversión.

Por otro lado, los recursos que ingresan al fondo de las fuerzas armadas y Policía Nacional son, anualmente, de alrededor de 45,9 millones de nuevos soles, alimentados con un porcentaje de las regalías de los lotes 88, 56 y, posiblemente, de los nuevos yacimientos encontrados en Camisea. Los montos se pueden encontrar dentro de una partida inserta en la unidad ejecutora de la Presidencia del Consejo de Ministros, que transfiere los recursos una vez aprobada las adquisiciones por el Consejo de Seguridad y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Finalmente, los recursos por endeudamiento para financiar el plan NBE, cuyo servicio de deuda por 550 millones y 802 millones de nuevos soles será atendido con cargo a los recursos del Fondo para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, se encuentra estipulado en las Leyes de Endeudamiento del 2007 y 2008, respectivamente.

A pesar de estos avances en transparencia presupuestal y extrapresupuestal, aún se puede constatar que el sector adolece de serias deficiencias. A la fecha, se encuentra pendiente de publicación, en el portal del Ministerio de Defensa, el Plan Estratégico Sectorial Multianual del presente gobierno, instrumento fundamental para conocer los objetivos, estrategias y actividades que lleva a cabo el sector defensa. En relación con el tema de adquisiciones, tampoco se publica la lista de proveedores de bienes y servicios del

Ejército y la Fuerza Aérea, situación que no guarda relación con procesos bajo reserva; tampoco constan con claridad los procesos de selección de bienes y servicios, ni la metodología y denominaciones empleadas en la elaboración de las finanzas públicas, ni los resultados operativos de conformidad con los clasificadores presupuestales, ni los proyectos de inversión pública.

En relación con el cumplimiento de los estándares estipulados por la ley de transparencia y acceso a la información por parte del sector defensa, se puede constatar que, en efecto, en algunos casos se está cumpliendo con lo mínimo requerido. Sin embargo, ¿cómo se consigna dicha información?, ¿resulta comprensible al análisis de los ciudadanos?, ¿responde el Ministerio y los institutos a los pedidos de información de los diversos organismos con la rapidez que amerita? Sabemos que la cultura del secreto está enraizada en prácticas y actitudes en el sector, pero que, al mismo tiempo, con liderazgo político y reglas claras es posible avanzar paso a paso en una nueva lógica de transparencia en el sector.

## Perspectivas de la nueva gestión

El nuevo ministro de Defensa, Antero Flores Aráoz, quien asumió la cartera el 22 de diciembre pasado, señaló desde un inicio que su gestión reafirmaría la continuidad del proceso impulsado por el embajador Wagner Tizón.

Flórez Aráoz comenzó con buen pie con la ratificación del equipo de la alta dirección del ministerio, tal es el caso de la viceministra Nuria Esparch, en el cargo de viceministra de Recursos para la Defensa y de Renzo Chiri Márquez como secretario general. A raíz de la renuncia de Fabián Novak en el viceministerio de Políticas para la defensa, se designó a Rafael Aita Campodónico en su reemplazo.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Rafael Aita Campodónico fue congresista de Unidad Nacional por la región Lambayeque en el periodo 2001-2006 y asumió el viceministerio de Políticas para la Defensa el 17 de abril del presente.

De los tres lineamientos de política impulsados por su predecesor, Flórez Aráoz ha mostrado voluntad política para continuar con el proceso de recuperación de la capacidad operativa de nuestra fuerza armada. El ejecutivo ha regulado recientemente el núcleo básico de defensa (NBD) que «...expresa el conjunto de medios para la recuperación y mantenimiento de las unidades de las fuerzas armadas, que permitan ejercer el control del territorio, así como la capacidad de respuesta esencial para hacer frente a los eventuales riesgos y amenazas externas o internas».<sup>9</sup> Consideramos que esta regulación normativa es positiva y, sobre todo, debe asegurarse la continuidad de las prioridades allí establecidas para la repotenciación del material, conforme a la estrategia planificada por el comando conjunto.

Cabe también recordar que, a menos de dos meses en el cargo, el ministro Flórez Aráoz hizo frente a la primera campaña mediática desde el diario *La Razón* para rechazar un presunto «entrapamiento» en el proceso de modernización de las fuerzas armadas y aseguró que, en el sector, se seguirá, en forma minuciosa, los procedimientos establecidos para las adquisiciones de material, respetando los tiempos y evaluando las condiciones de venta para lograr adquisiciones adecuadas del NBD.

Así mismo, en el marco de la matriz de metas e indicadores de la política de defensa para el 2008, se ha aprobado como política anticorrupción la tarea de fortalecer la lucha contra la corrupción en las licitaciones, las adquisiciones y la fijación de los precios referenciales, eliminando los cobros ilegales y excesivos y complementariamente; así como de garantizar la transparencia y rendición de cuentas.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> La regulación del NBD se publicó mediante decreto supremo 0006-2008 el 18 abril del 2008.

<sup>10</sup> La matriz de metas e indicadores de las políticas nacionales del 2008 correspondiente al sector defensa se aprueba mediante resolución ministerial 384-2008 DE/SG, publicada el 24 de abril del 2008.

Del mismo modo, se viene implementando la ejecución de un sistema de inspectoría del Ministerio de Defensa, creada en su nueva ley bajo la conducción de Carlos Tubino, vicealmirante en situación de retiro. Según declaraciones del propio funcionario:

Este sistema permitirá realizar inspecciones programadas e inopinadas a todas las unidades y dependencias de las Fuerzas Armadas para verificar el estricto cumplimiento de las disposiciones operativas y disciplinarias. Se apunta con ello a fortalecer el control interno previo en los sistemas administrativos, entre ellos los procesos de adquisiciones.

Por otro lado, Tubino adelantó que el sistema de inspectoría en breve contará con un programa informático, que está en fase final de implementación y que permitirá aprovechar, en tiempo real, la información relevante y la experiencia de las inspectorías de las instituciones armadas, hecho que permitirá una toma de decisiones más eficiente, transparente y oportuna.

En relación con este último tema, se recomienda revisar la relación entre los órganos de control institucional y las inspectorías de los institutos, aprovechando la creación de la Inspectoría General del Ministerio de Defensa. Al respecto, cabe precisar que la competencia de la nueva inspectoría general se circunscribe a los asuntos netamente castrenses y disciplinarios, tal como plantea el artículo 17.º de la ley 29075, Ley del Ministerio de Defensa. Así mismo, sería útil tomar en cuenta que las oficinas de control institucional de los institutos, particularmente la del Ejército, cuenta con escaso personal, que proviene de la Oficina de Inspectoría del Ejército y, a la fecha, se encuentra muy mal remunerado; además, dicha oficina de control institucional no participa de las inspecciones realizadas a las unidades operativas, tarea fundamental para llevar a cabo su labor de control.

En cuanto a la política de transparencia, que constituyó una dimensión central en el discurso y la gestión del ministro Wagner, se requiere decisión para afirmar las bases de lo ya conseguido,

en vista de la continuidad de las denuncias que se han venido evidenciado recientemente, como son los casos de manejo irregular de licitaciones y adquisiciones en algunos de los institutos armados.

Haciendo una revisión de los principales casos del año pasado, nos preguntamos: ¿cuáles fueron las sanciones concretas respecto a los responsables del tráfico de combustibles dentro del ejército que se denunciaron el 2007?, ¿qué pasó con los oficiales investigados por las irregulares compras de alimentos y vestuarios militares?, ¿cuáles son los resultados finales de la investigación respecto a la fuga de información de los servicios de inteligencia en la Marina? Son preguntas que aún quedan en el aire y que, en mérito al concepto de transparencia y rendición de cuentas como fundamento de una buena administración moderna, deben ser contestadas.

En conclusión, la apuesta política de Wagner Tizón para construir un liderazgo civil integral y eficiente, capaz de establecer nuevas modalidades de conducción y gestión institucional de la defensa nacional y de la fuerza armada, sentó, a nuestro juicio, las bases de un modelo de conducción sólido, que tendría que servir como horizonte al actual Ministro y sus sucesores, a pesar del estancamiento casi generalizado de un proceso de reforma del Estado.

## **Política de drogas: cuatro aciertos, cinco continuidades y ninguna propuesta seria**

---

*Hugo Cabieses Cubas*

---

EN POLÍTICA DE DROGAS Y COCA, el gobierno aprista, a dos años de su reinstalación, ha tenido cinco aciertos, pero las continuidades han sido algunas más y la propuesta alternativa ha sido ninguna. Lo único claro hasta ahora – salvo el interregno de marzo-mayo del 2007, cuando el ex ministro de Agricultura José *Chiquitín* Salazar quiso dar un giro que se frustró a poco andar – es que el Perú sigue sin política de Estado propia para este asunto, como sucede con otros temas también importantes para la gobernabilidad. Necesariamente, el país debe dar un giro en este tema, pero ello implica que el gobierno rechace la terrible adicción que tiene al calco, la copia y el fracaso.

## Los aciertos

Sería mezquino desconocer que, en asuntos de drogas y coca, el gobierno de Alan García y sus operadores<sup>1</sup> han acertado en los siguientes aspectos:

---

<sup>1</sup> Me refiero básicamente al Ministerio del Interior, la Policía Nacional, la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), el Proyecto Especial de Control y Reducción de los Cultivos de Coca en el Alto Huallaga (CORAH), la Oficina Ejecutiva de Control de Drogas (OFECOD) y la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), organismos creados, apoyados, financiados y monitoreados desde la Sección de Asuntos de Narcóticos (NAS) de la Embajada de los Estados Unidos en el Perú.

- (i) Facilitar y apoyar que la policía y el poder judicial golpeen eslabones intermedios del tráfico ilícito de drogas (TID) como las bandas de traficantes, los precursores químicos y los vinculados al lavado de dinero, aplicando la estrategia del presidente García de combatir a los «barones de la droga» y «bombardear» campos de cultivos y pozas de maceración, aunque esta estrategia es más bien mediática a juzgar por los resultados.<sup>2</sup>
- (ii) Impedir que los militares entren a controlar el «narcotráfico»<sup>3</sup> en la mayoría de las zonas cocaleras y ciudades como sucede en México, Colombia, Brasil e, inclusive, en la Bolivia de Evo Morales, aunque están en el valle del río Apurímac y Ene (VRAE) con el Ministerio de Defensa al mando, dizque para controlar el «narcoterrorismo» con el apoyo de tropas norteamericanas que se han desplazado a la zona para atender «asuntos sociales» en el marco de la operación Horizontes e instalar una base aérea en Pichari.
- (iii) Pronunciarse a través del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) contra la invocación de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), que recomendó, este año, nada menos que prohibir el consumo tradicional de coca en Bolivia y el Perú,<sup>4</sup> pero, junto con ello, ratificar su

---

<sup>2</sup> El general PNP Miguel Hidalgo, director de la Dirección Antidrogas de la PNP (DIRANDRO), hace esfuerzos denodados por tratar de darle coherencia e inteligencia a esta estrategia, sobre todo en el Alto Huallaga, pero lo bien que hace con una mano, el Ministerio del Interior lo borra con la otra.

<sup>3</sup> Este término es inadecuado, ya que no corresponde a la coca y la cocaína que son estimulantes, ni a la *cannabis* que es alucinógena. No se trata de un concepto técnico sino de una categoría política propia de la «guerra contra las drogas».

<sup>4</sup> Véase el Informe Anual de la JIFE correspondiente al 2008 en: <<http://www.incb.org/incb/es/annual-report-2007.html>>. Así mismo, véase el comunicado del MRE emitido el 5 de marzo del 2008 en: <<http://www.rree.gob.pe/portal/boletinInf.nsf/d900ab5823c15b6105256bf40082b79b/566363008fc323f1052574030076f383?OpenDocument>>.

oposición a las varias ordenanzas regionales anteriores<sup>5</sup> y a la recientemente adoptada por el gobierno de Puno.

- (iv) Haber logrado, a través del Plan de Impacto Rápido de Lucha Contra las Drogas o PIR 2008,<sup>6</sup> comprometer a 33 entidades del Estado con más de 46 millones de soles – 11 millones en el 2007 y 35 millones comprometidos para el 2008 –, impulsando 39 actividades y proyectos diversos bajo la coordinación de la DEVIDA. Se trata de un esfuerzo notable de coordinación interinstitucional no logrado antes<sup>7</sup> y que tiene dos méritos: (1) demostrarle al país y a la Cooperación Internacional que el Estado tiene un compromiso real y concreto en la lucha contra el TID; y (2) iniciar un proceso de coordinación entre «feudos» institucionales con un objetivo común en el marco de una estrategia.<sup>8</sup>
- (v) Mejorar la información disponible sobre estos fenómenos que es más completa e integral que antes; de este modo,

---

<sup>5</sup> Los gobiernos regionales de Ayacucho, en el 2003, y Cuzco y Huánuco, en el 2005, emitieron ordenanzas que fueron rechazadas por el Tribunal Constitucional por razones de forma, aunque no de fondo. Véase mi artículo «Sobre coca, coccaleros y drogas: fallos satánicos y debates de fondo». *Debate Agrario*, n.º 39, CEPES, diciembre del 2005. Disponible en: <<http://www.cepes.org.pe/debate/debate39/02-cabieses.pdf>>.

<sup>6</sup> Véase: <[http://www.devida.gob.pe/Documentacion/PIR/Plan\\_de\\_Impacto\\_Rapido\\_2007-2008\\_Act.pdf](http://www.devida.gob.pe/Documentacion/PIR/Plan_de_Impacto_Rapido_2007-2008_Act.pdf)>.

<sup>7</sup> Este es un mérito de Rómulo Pizarro, presidente ejecutivo de DEVIDA, quien con paciencia y buen ánimo ha logrado comprometer al gobierno en un esfuerzo que parecía imposible.

<sup>8</sup> Me refiero a la Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas 2007-2011, que no se discutió en el Congreso de la República, tampoco en el Acuerdo Nacional, menos aún con representantes de la sociedad civil – como los agricultores coccaleros –, pero sí fue expuesta al embajador de los Estados Unidos en Lima (<[http://www.devida.gob.pe/Nota\\_Prensa\\_Detalle.asp?Nota\\_Prensa=55](http://www.devida.gob.pe/Nota_Prensa_Detalle.asp?Nota_Prensa=55)>). Al parecer, la estrategia no lleva un dispositivo legal de aprobación, pero fue presentada al Consejo de Ministros en diciembre del 2006 (<[http://www.devida.gob.pe/Nota\\_Prensa\\_Detalle.asp?Nota\\_Prensa=48](http://www.devida.gob.pe/Nota_Prensa_Detalle.asp?Nota_Prensa=48)>). Su introducción dice que «busca darle una visión nacional distinta a la problemática del narcotráfico». El documento completo está disponible en: <<http://www.devida.gob.pe/Documentacion/ESTRATEGIA%20NACIONAL%20DE%20LUCHA%20CONTRA%20LAS%20DROGAS.pdf>>.

en las páginas web de la DEVIDA,<sup>9</sup> la OFECOD<sup>10</sup> y la UIF<sup>11</sup> se proporciona información estadística y documentos de análisis para justificar su gestión, pero también para investigadores y periodistas que deseen conocer sobre estos temas; así mismo, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por su sigla en inglés) ha publicado recientemente un informe completo e integral<sup>12</sup> que aborda la oferta, la demanda, la interdicción, los delitos asociados al TID, el establecimiento penales, los centros juveniles para droga-dependientes, las normas, las políticas y los presupuestos sobre drogas; saludo su publicación aunque discrepo con la interpretación de las cifras, sobre todo en temas de extensión de cultivos de coca, estimación de productividades, eficiencia de la erradicación e impactos del llamado desarrollo alternativo.<sup>13</sup>

Respecto al interregno de tres meses en el 2007, que considero positivo en relación con la política de coca, cocaleros y drogas, el ministro de Agricultura Juan José Salazar –por encargo especial del presidente García– le puso paños fríos a dos huelgas cocaleras en Tocache y La Convención. En la primera, el 15 de marzo, se firmó un acta con los agricultores mediante la que, entre otros puntos, el gobierno se comprometió a cesar temporalmente la erradicación de cultivos de coca y revisar el tema del «desarrollo alternativo», asunto este último que se hizo

---

<sup>9</sup> Buscar en: <<http://www.devida.gob.pe>> y <<http://www.opd.gob.pe>>.

<sup>10</sup> Buscar en: <<http://www.mininter.gob.pe/nuestrainstitucion/index.php?web=4400&cat=14>>.

<sup>11</sup> Buscar en: <<http://www.sbs.gob.pe/UIF>>.

<sup>12</sup> Véase «Drogas y delitos en el Perú. Situación actual y evolución». Lima: UNODC-Perú y Ecuador, 2007. Disponible en: <[http://www.devida.gob.pe/Documentacion/documentosdisponibles/Informe\\_Drogas\\_y\\_Delitos\\_en\\_el\\_Peru.pdf](http://www.devida.gob.pe/Documentacion/documentosdisponibles/Informe_Drogas_y_Delitos_en_el_Peru.pdf)>.

<sup>13</sup> Véase mis críticas en «Cultivos con fines ilícitos: otro desarrollo alternativo es posible». Fernando Eguren (ed.). *Reforma agraria y desarrollo rural en la región andina*. Lima: CEPES, 2006.

con la publicación del Plan de Desarrollo Agrario para Zonas Cocaleras 2007-2011.<sup>14</sup>

Pero además, en esos días, el Ministro hizo, en los medios, seis declaraciones que provocaron más de un sobresalto entre analistas interesados, dolor de cabeza en Palacio y urticaria en los predios de la Embajada de los Estados Unidos: (1) la erradicación con represión solo genera violencia y muerte; (2) hasta ahora, la política antidrogas ha concentrado sus esfuerzos en el eslabón más débil, es decir, los productores cocaleros; (3) no es justo que el apoyo de la DEVIDA a los agricultores se condicione con el abandono del cultivo de coca; (5) no tenemos política de drogas propia sino la de Estados Unidos; y (6) el desarrollo alternativo es un fracaso.

En Quillabamba, al borde de una huelga cocalera encabezada por la Federación Provincial de Campesinos de la Convención, Yanatile y Lares (FEPCACYL), el 15 de mayo del 2007 se firmó otra acta mediante la cual el ministro Salazar se comprometió a viabilizar –entre otros temas– el posible retiro del Perú de la Convención de Viena, que penaliza el uso de la hoja de coca. Grita mediática nuevamente y fue suficiente la presión de la Embajada norteamericana y sus operadores en los medios para que Salazar renunciara al cargo el 19 de mayo, retornando a su chacra en Chiclayo y esfumándose así la posibilidad de un verdadero cambio desde arriba en la política de drogas, desarrollo alternativo y coca.

## Las continuidades

Pero este gobierno, gran seguidor de los tres anteriores en este tema<sup>15</sup> y contrario a lo que el mismo Alan García dijera e hiciera 20 años atrás, tiene por lo menos ocho continuidades:

---

<sup>14</sup> Sigue colgado en la web del MINAG: <<http://www.minag.gob.pe/descarga/PlanDesarrollo.pdf>>.

<sup>15</sup> Valentín Paniagua y Alejandro Toledo no se diferenciaron de Alberto Fujimori en este tema: (1) inexistencia de políticas propias; (2) erradicación de cultivos de coca; (3) desarrollo alternativo fracasado; y (4) éxitos virtuales contra el TID.

- (i) Aplica la misma política fracasada de «guerra contra las drogas», basada en el criterio impuesto de que el tema se trata de uno de «seguridad nacional», que consiste en atacar la oferta y erradicar cultivos de coca, política que impone el gobierno de los Estados Unidos a nivel planetario.
- (ii) Tiene éxitos virtuales estridentes y mediáticos de una supuesta disminución del fenómeno del narcotráfico persiguiendo consumidores, cultivadores y microcomercializadores, mientras que los «barones de la droga» – actuales y anteriores – andan sueltos en plaza.
- (iii) Sigue a pie juntillas y sin discrepancias de ningún tipo, las cifras de cultivos de coca y productividades por hectárea que arrojan las estimaciones del gobierno de los Estados Unidos – la DEA y la Oficina de la Casa Blanca sobre Drogas – con el aval del Programa de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito.<sup>16</sup>
- (iv) Continúa fracasando en la estrategia de «desarrollo alternativo» que no es ni lo uno ni lo otro, salvo un par de experiencias exitosas que confirman la regla,<sup>17</sup> pero que son focalizadas, no tienen sostenibilidad y no logran los objetivos buscados:

---

<sup>16</sup> El 15 de junio del 2008 se publicó, en Viena, el informe anual de la UNODC para la región andina sobre cultivos, producción, precios, incautaciones y erradicación, que está disponible – aunque todavía en inglés – en: <[http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Andean\\_report\\_2008.pdf](http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Andean_report_2008.pdf)>. Mientras que los gobiernos de Bolivia y Colombia han adelantado que no están de acuerdo con las cifras publicadas, el Perú las ha avalado a través del presidente de la DEVIDA, don Rómulo Pizarro: <[http://www.devida.gob.pe/Nota\\_Prensa\\_Detalle.asp?Nota\\_Prensa=304](http://www.devida.gob.pe/Nota_Prensa_Detalle.asp?Nota_Prensa=304)>.

<sup>17</sup> Me refiero al Programa de Desarrollo Alternativo Tocache-Uchiza (PRODATU) que financian la KfW y la GTZ de Alemania (<[http://www.agrotocache.com.pe/cooperacion\\_internacional.shtml](http://www.agrotocache.com.pe/cooperacion_internacional.shtml)>) y al Proyecto de Desarrollo Alternativo Pichis-Palcazu (PRODAPP), que financian fondos de la Unión Europea (<<http://www.prodapp.org>>). En ambos casos, no se pone como condición para el desarrollo rural la disminución de cultivos de coca y la consulta con los agricultores y autoridades locales es permanente.

reducir la pobreza y el olvido para disminuir la producción de coca para el TID.<sup>18</sup>

- (v) Sigue siendo sordo y ciego respecto a las propuestas que vienen de dirigentes de abajo y autoridades de adentro, o de sectores críticos y contrarios a lo que impone el gobierno de los Estados Unidos.
- (vi) Continúa criminalizando las propuestas y protestas de los de abajo, irrespetando a dirigentes y autoridades de las cuencas cocaleras, y llenando las comisarías y cárceles con consumidores, *burriers* y microcomercializadores.
- (vii) Continúa haciendo suyo el discurso del gobierno de los Estados Unidos respecto al «narcoterrorismo», buscando la forma de contentar y copiar esa estrategia fracasada con la búsqueda prioritaria de cooperación mayoritaria proveniente de ese país, y prometiendo la instalación de bases policial-militares en zonas con cultivos de coca, en particular el valle del río Apurímac y Ene (VRAE), dizque para combatir a los rezagos de sendero luminoso y el «narcoterrorismo».
- (viii) Se niega a buscar en serio una alianza estratégica con Europa en temas de lucha contra el TID, la misma que tiene una posición discrepante y, en muchos aspectos, contraria a la del gobierno de los Estados Unidos sobre este tema.

Debido a estas continuidades y a no querer construir una política propia, crece la tendencia a la corrupción asociada al TID; la sicarización en los «ajustes de cuentas» entre bandas;

---

<sup>18</sup> Hasta la UNODC reconoce en un informe publicado en marzo del 2005 que: «Pasado un cuarto de siglo, los especialistas y los donantes del desarrollo alternativo todavía subestiman el medio sociocultural, económico, político y ambiental en que se aplica el desarrollo alternativo, y esto crea expectativas poco realistas y proyectos que están destinados a fracasar». Véase: <[http://www.unodc.org/pdf/Alternative\\_Development\\_Evaluation\\_Dec-05\\_S.pdf](http://www.unodc.org/pdf/Alternative_Development_Evaluation_Dec-05_S.pdf)>.

la «narcotización» de la economía,<sup>19</sup> la sociedad, el gobierno y parte del Estado; y el hacerse de la vista gorda con respecto a los cargos de TID contra la banda fujimontesinista que asoló el país la década pasada.<sup>20</sup>

Es interesante recordar lo que sostenía Alan García sobre este tema en el periodo 1988-1990 de su primer gobierno: (1) como parte de una «estrategia para la revalorización de la hoja de coca» formulada por la Cancillería, apoyó la Convención de Viena de 1988, en cuyo artículo 14.º se reconoció el uso tradicional de coca en Bolivia y Perú; (2) buscó alianzas con los campesinos cocaleros para enfrentar a la subversión en el Alto Huallaga, usando para ello la llamada Doctrina Arciniegas; (3) suspendió la erradicación forzosa de cultivos de coca en 1989 para fortalecer esta alianza e impulsar el «desarrollo alternativo»; y (4) propuso en Cartagena, en 1989 y 1990, que el gobierno de los Estados Unidos —presidido en ese entonces por el padre del actual Bush— financiara el «desarrollo alternativo» y no erradicación de cultivos.

Por otro lado, un análisis crítico de los dos recientes informes de la UNODC mencionados líneas arriba arroja algunos de los siguientes resultados:

- (i) El «negocio» de la coca anda boyante en los tres países PBC (Perú, Bolivia y Colombia) a juzgar por los principales indicadores de cultivos (aumentó en 16%), producción de cocaína

---

<sup>19</sup> Véase el informe de Elmer Cuba y otros en Macroconsult titulado «Impacto macroeconómico de la producción ilegal de hoja de coca y derivados en la economía peruana 1991-2003» (Lima, noviembre de 2004), en el que se demuestra que el valor agregado de la economía de la coca en el 2003 ascendía a no menos de 633 millones de dólares.

<sup>20</sup> Está demostrada largamente la asociación entre la dictadura fujimontesinista y el TID, como puede leerse en el informe del Congreso de la República al respecto (<<http://www.congreso.gob.pe/historico/ciccor/infofinal/narcotrafico.pdf>>), pero el gobierno hace poco hasta ahora para apoyar el juzgamiento de estos delincuentes por esos delitos.

(aumentó en 1%) y valores generados (aumentó en 24%) como puede verse en el cuadro 1.

- (ii) Si bien en el Perú habría habido un incremento pequeño en la extensión de cultivos (de 4%), estos se han dispersado en pequeñas cuencas cocaleras que comienzan a tener importancia como Ongón, Alto Chicama, Marañón, Putumayo, Amazonas, San Gabán y Pichis-Palcazu-Pachitea, como puede verse en el cuadro 2 y el mapa 1. El efecto «globo» (traslado), «mercurio» (dispersión) y «membrana» (fronterización) se da plenamente, gracias a la continuada política de erradicación – con fumigación en Colombia – de cultivos de coca.
- (iii) Se constata que no existe una política propia sobre drogas, sino que se sigue aplicando la política, los análisis y las cifras del gobierno de los Estados Unidos. La estrategia avalada por los informes no es integral sino «ofertista», es decir, erradicar cultivos, incautar drogas, apresar microcomercializadores y tomar presos a líderes de bandas poco significativas, salvo algunos como Zevallos, López Paredes y Vaticano que competían con los grandes «barones del narcotráfico».
- (iv) El tema central de nuestro país no es el consumo interno de drogas – aunque este va en aumento de año en año – sino la producción y tráfico. En cuanto a la producción de drogas, el problema no son los cultivos de coca sino su transformación en cocaína para su exportación con fines ilícitos. La extensión de cultivos han crecido en los últimos tres años, pero son ostensiblemente menores que los que había en 1992 y 1993. Sin embargo, ahora se produce más cocaína para exportar, lo que se hace por diversas rutas, principalmente marítima (43%) y por la frontera norte (28%), como puede verse en el mapa 2 y el cuadro 3.

**Cuadro 1. Indicadores sobre la producción de coca y derivados en los países andinos (2004-2007)**

	2004	2005	2007	2006	2007/2004	2007/2006
<b>Extensión de cultivos de coca (en hectáreas)</b>	<b>158.000</b>	<b>158.600</b>	<b>181.600</b>	<b>156.900</b>	<b>14,9</b>	<b>15,7</b>
Perú	50.300	48.200	53.700	51.400	6,8	4,5
Bolivia	27.700	24.400	28.900	27.500	4,3	5,1
Colombia	80.000	86.000	99.000	78.000	23,7	26,9
<b>Fabricación de cocaína (en toneladas métricas)</b>	<b>937</b>	<b>910</b>	<b>994</b>	<b>984</b>	<b>6,1</b>	<b>1,0</b>
Perú	190	180	290	280	52,6	3,6
Bolivia	107	90	104	94	-2,8	10,6
Colombia	640	640	600	610	-6,3	-1,6
<b>Valor de producción en chacra (en millones de dólares)</b>	<b>980</b>	<b>980</b>	<b>1.440</b>	<b>1.148</b>	<b>46,9</b>	<b>25,4</b>
Perú	260	260	292	285	12,3	2,5
Bolivia	80	80	214	180	167,5	18,9
Colombia	640	640	934	683	45,9	36,8
<b>Valor del cultivo en chacra respecto al PBI (en porcentaje)</b>						
Perú	0,4	0,4	0,4	0,4		
Bolivia	2,1	2,1	2,4	2,0		
Colombia	0,7	0,7	0,5	0,5		
<b>Precio promedio de cocaína (dólares por kilogramo)</b>						
Perú	897	897	851	825	-5,1	3,2
Bolivia	1.830	1.830	1.983	1.870	8,4	6,0
Colombia	1.860	1.860	2.198	1.762	18,2	24,7
<b>Erradicación de cultivos de coca (en hectáreas)</b>	<b>188.370</b>	<b>188.370</b>	<b>238.280</b>	<b>232.835</b>	<b>26,5</b>	<b>2,3</b>
Perú	12.237	12.237	12.072	12.688	-1,3	-4,8
Bolivia	6.073	6.073	6.269	5.070	3,2	23,7
Colombia Aspersión aérea	170.060	170.060	153.134	172.026	-9,9	-11,0
Manual			66.805	43.051		55,2
<b>Incautaciones de PBC y CHC (en toneladas métricas)</b>	<b>248</b>	<b>248</b>	<b>193</b>	<b>211</b>	<b>-22,2</b>	<b>-8,5</b>
Perú	22	22	14	20	-36,4	-30,0
Bolivia	11	11	18	14	63,6	28,6
Colombia	215	215	161	177	-25,1	-9,0
<b>Incautaciones/total producido (en porcentaje)</b>	<b>26,5</b>	<b>27,3</b>	<b>19,4</b>	<b>21,4</b>		<b>-9,4</b>
Perú	11,6	12,2	4,8	7,1		-32,4
Bolivia	10,3	12,2	17,3	14,9		16,2
Colombia	33,6	33,6	26,8	29,0		-7,5

Fuentes: UNODC. «Coca cultivation in the Andean Region: A survey of Bolivia, Colombia and Perú» (informes de junio de 2005, 2006 y 2007) y UNODC. «Drogas y delitos en el Perú: situación actual y evolución» (Informe 2007 de la Oficina Regional Perú y Ecuador).

**Mapa 1. Zonas de cultivos de coca y rutas empleadas para el desvío de insumos químicos (2007)**



Fuente: UNODC. «Drogas y delitos en el Perú: situación actual y evolución» (Informe 2007 de la Oficina Regional del Perú y Ecuador).

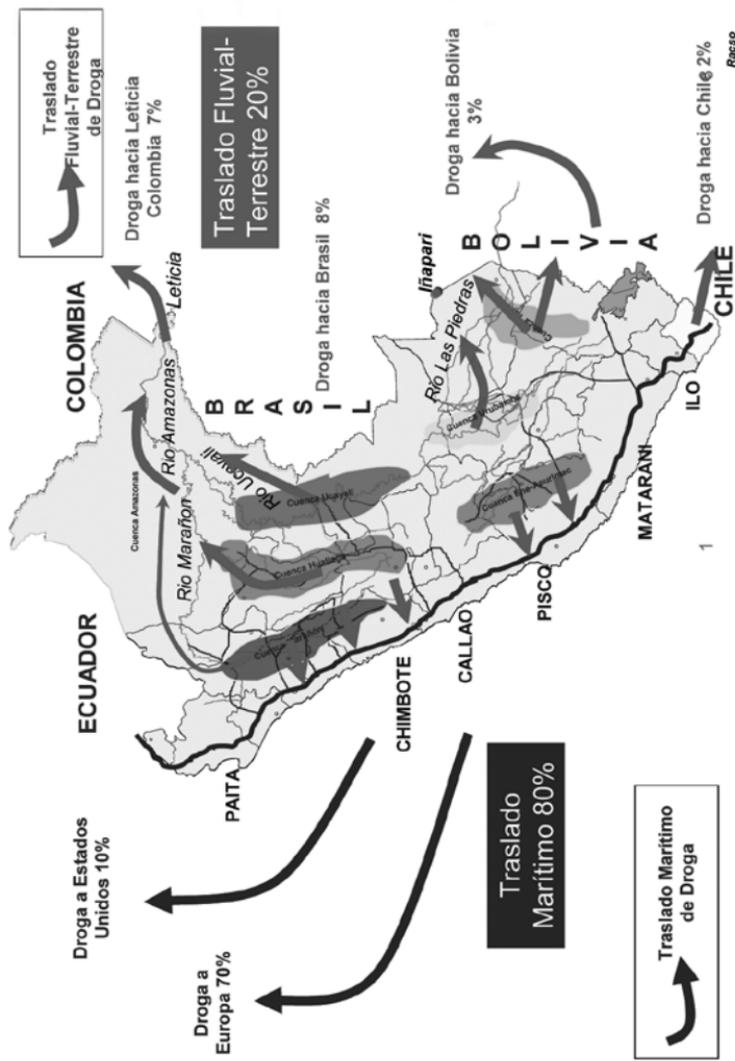
**Cuadro 2. Indicadores sobre cultivo de coca y derivados  
(1997-2007)**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	% (1)	% (2)
Total extensión de cultivos (en hectáreas)	68.800	51.000	38.700	43.400	46.232	46.726	44.226	50.300	48.242	51.416	53.681	38,7	4,41
Alto Huallaga	35.300	23.100	17.200	N.D.	14.481	15.286	13.646	16.900	16.039	17.080	17.217	0,1	0,80
Apurímac-Ene	12.600	9.000	8.100	N.D.	12.600	14.170	14.300	14.700	15.530	15.813	16.019	97,8	1,30
La Convención-Lares	8.300	7.500	7.500	N.D.	13.980	12.170	12.340	12.700	12.503	12.747	12.894	71,9	1,2
Inambari-Tumbopata	7.000	5.300	4.000	N.D.	2.520	2.430	2.260	2.000	2.250	2.366	2.864	-28,4	21,0
Aguytía	8.400	4.800	900	N.D.	1.051	1.070	510	500	917	1.570	1.610	78,9	2,5
Palcazú-Pichis-Pachitea	2.200	1.300	1.000	N.D.	350	350	250	300	211	426	1.147	14,7	169,2
Marañón, Putumayo y Amazonas	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	1.250	1.250	450	500	500	968	1.065	-14,8	10,0
San Gabán	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	470	2.700	292	446	465	-1,1	4,3
Alto Chichaza	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	400		
<b>Producción de hoja de coca</b>	<b>130.600</b>	<b>95.600</b>	<b>69.200</b>	<b>46.200</b>	<b>42.300</b>	<b>52.500</b>	<b>72.800</b>	<b>101.000</b>	<b>97.000</b>	<b>105.100</b>	<b>116.800</b>	<b>68,8</b>	<b>11,13</b>
Productividad (kilogramo por hectárea)	1.898	1.875	1.788	1.065	915	1.124	1.646	2.008	2.011	2.044	2.176	21,7	6,44

Erradicación de cultivos (en hectáreas)	3.462	7.834	14.733	6.206	6.436	7.134	11.312	10.339	12.237	12.688	12.072	-16,1	-4,85
Producción potencial de clorhidrato de cocaína	325	240	175	141	150	160	230	270	260	280	290	65,7	3,57
<b>Precios promedio (dólares por kilogramo)</b>													
Hoja de coca (dólares por kilogramo)	0,8	1,2	1,7	2,0	2,3	2,5	2,1	2,8	2,9	2,5	2,5	47,1	-0,79
Pasta base lavada (dólares por kilogramo)		311	460	510	560	590	530	640	640	551		30,4	8,89
Clorhidrato de cocaína (dólares por kilogramo)		551	920	871	1.039	899	782	890	890	825		-7,5	3,15
<b>Incantaciones de drogas (en kilogramos)</b>	0	9.938	11.307	11.847	9.189	14.564	7.940	13.633	22.397	19.793	14.379	27,2	-27,35
PBC		8.188	7.282	9.011	6.274	10.439	4.366	6.330	4.583	5.044	6.260	-14,0	24,11
Clorhidrato de cocaína		1.750	4.025	2.836	2.915	4.125	3.574	7.303	17.814	14.749	8.119	101,7	-44,95
Incantaciones/total (en porcentaje)												47,1	-0,79
<b>Detenidos</b>				17.986	13.343	13.158	12.234	10.144	0	7.818	11.766	-34,6	50,50
Por tráfico y microcomercio				2.876	2.336	2.082	2.204	3.183		2.209	4.511	56,8	104,21
Por consumo de drogas				15.110	11.007	11.076	10.030	6.961		5.609	7.255	-52,0	29,35

Fuentes: UNODC. «Coca cultivation in the Andean Region: A survey of Bolivia, Colombia and Peru» (informes de junio de 2005, 2006 y 2007) y UNODC. «Drogas y delitos en el Perú: situación actual y evolución» (informe 2007 de la Oficina Regional Perú y Ecuador).

Mapa 2. Rutas traslado de drogas de Colombia, Brasil y Bolivia hacia los Estados Unidos/Europa



Fuente: DEVIDA. «Compromiso Perú: Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas». Exposición en la Asociación de Prensa Extranjera (APEP), 24 de junio del 2008.

**Cuadro 3. Rutas de salida de clorhidrato de cocaína desde el Perú (2006)**

Detalle	Cantidad en TM	Participación %
Producción potencial de cocaína (1)	280	100,0
Consumo interno (11 a 14 TM)	14	5,0
Oferta exportable	266	95,0
<i>Burrier</i> (5-7 TM)	7	2,5
Frontera Norte (Ecuador)	74	17,8
Frontera Sur (Chile)	35	13,2
Frontera con Brasil (Acre)	30	11,3
Frontera con Colombia (Putumayo)	3	1,1
Frontera con Bolivia (San Gabán-Pelechuco)	3	1,1
Salida por el mar (Callao, barcos pesqueros)	114	42,9

(1) UNODC, «Monitoreo de coca UNODC», informe, junio del 2007.

Fuente: UNODC 2008.

- (v) A juzgar por los números, la erradicación es un fracaso, ya que desde 1998 hasta el 2007 se han erradicado en el Perú 104.456 hectáreas y siguen habiendo 53.700 hectáreas en producción, las que como hemos dicho están más dispersas que antes en valles pequeños, como puede observarse en el cuadro 2.

## Hoja de ruta para otro sendero

Es indispensable centrar el debate en algunas constataciones como las siguientes:

- (i) El TID es un aspecto importante de las realidades que provoca la globalización capitalista mundial, y la desregulación y privatización económica que impulsa el Consenso de Washington. Estos dos factores han creado, fortalecido y expandido tráfico ilícito que alimentan redes de corrupción estatales y privadas en los países del Norte como del Sur.
- (ii) Puede listarse hasta seis tipos de tráfico en el mundo<sup>21</sup> y el Perú: (1) de seres humanos (secuestro de niños, contrabando de órganos, prostitución y migraciones ilegales); (2) de armas pequeñas y de guerra; (3) de mercaderías, servicios, contrabando y piratería, incluyendo especies protegidas, valores arqueológicos y biopiratería; (4) de dinero o lavado de activos en paraísos financieros; (5) de influencias o corrupción estatal y privada; y (6) de drogas con fines ilícitos.
- (iii) Todos estos tráfico existen en el Perú y se han agravado con la dictadura mafiosa de la troica Fujimori-Montesinos-Hermosa. Pero el tráfico de drogas no es, al parecer, el más

---

<sup>21</sup> El libro de Moisés Naím abunda sobre el tema: *Ilícito. Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Debate. Bogotá: Random House Mondadori, 2006.

importante económicamente hablando,<sup>22</sup> sino en relación con la corrupción y la violencia, lo que lleva a que Francisco Durand<sup>23</sup> describa al Perú como alobado y fracturado en formal, informal y delictivo. No existen cifras completas al respecto, pero lanzo una hipótesis: en los años de 1970 y 1980, el Perú era, en términos económicos y poblacionales, 50% formal, 45% informal y 5% «delicucional»; ahora, luego de la dictadura mafiosa de la década de 1990, probablemente el Perú es 30% formal, 40% informal y 40% «delicucional».

- (iv) Con razón Francisco Durand reflexiona diciendo que «el hombre se está convirtiendo en lobo del hombre. La actual matriz institucional peruana está alobada»<sup>24</sup> y que:

El Perú ha llegado a otro estadio del subdesarrollo, uno donde la sociedad vive en un clima de violencia, pobreza y desorden, uno que opera con una cultura de transgresión que se extiende como una mancha de aceite y penetra el tejido social, no solo en el Estado sino en la propia sociedad civil.<sup>25</sup>

- (v) Las drogas han existido siempre, son parte de la historia y cultura de la humanidad, y, por lo tanto, no pueden erradicarse sino «domesticarse» y controlar sus daños, tal como sostienen muchos analistas y practican algunos países.
- (vi) Nuestro país cultiva, produce, industrializa, trafica y consume drogas, principalmente derivadas de la hoja de coca, pero el cultivo y producción, específicamente, tienen causas

---

<sup>22</sup> Un estudio del Banco Central de Reserva (BCR) elaborado en el 2003 sostiene que mientras la economía de las drogas ascendía en el 2001 hasta 311 millones de dólares en exportaciones, la del contrabando tenía un monto de hasta 825 millones. Véase: «Contrabando y narcotráfico (preliminar)». Documento presentado en el XIX Encuentro de Economistas, BCR-Departamento de Balanza de Pagos, Lima, enero de 2003.

<sup>23</sup> DURAND, FRANCISCO. *El Perú fracturado. Formalidad, informalidad y economía delictiva*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2007.

<sup>24</sup> *Ibíd.*, p. 72.

<sup>25</sup> *Ibíd.*, p. 124.

más socioeconómicas y culturales, y no se reducen a una falta de aplicación de la ley.

- (vii) El abuso en el consumo guarda más relación con causas culturales y médico-sanitarias, atribuibles a un modelo de sociedad consumista y excluyente, que a razones de seguridad nacional, falta de leyes penalizadoras o ineficiencia en la persecución policial.
- (viii) Las políticas de «guerra contra las drogas» han sido erráticas e ineficientes; y, como remedio, han resultado peor que la enfermedad. Por el lado de la producción u oferta, la erradicación/fumigación de cultivos, el «desarrollo alternativo» impuesto a los campesinos y basado en «producto motor de exportación» y la penalización de los cultivadores. Por el lado del consumo o demanda, se aplican políticas de penalización de consumidores y microcomercializadores de drogas, así como incremento del control policial sobre barrios afectados con el fenómeno. En cuanto al comercio o tráfico, el principio de atacar el «panal y no las abejas volando»,<sup>26</sup> sin atacar en serio el abastecimiento de precursores químicos y el lavado de dinero y activos provenientes de estas actividades criminales.
- (ix) El prohibicionismo impuesto por el gobierno de los Estados Unidos y recogido en los tratados internacionales sobre drogas no ha funcionado.<sup>27</sup> Se trata de un fracaso continuado y rotundo en más de 30 años de aplicación:<sup>28</sup> ni el consumo de drogas, ni su producción han bajado a nivel global y, más bien, su abastecimiento se ha incrementado.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Tesis acuñada en 1993 por el primer «zar» antidrogas del presidente Clinton, el policía de Nueva York Lee Brown.

<sup>27</sup> La Convención Única de 1961, el Protocolo de 1972, la Convención de 1988 y el Plan de Acción de 1998.

<sup>28</sup> Fue lanzada en 1974 por el gobierno del republicano Richard Nixon.

<sup>29</sup> Los organismos especializados de la ONU (JIFE y UNODC), instancias especializadas de la Unión Europea (Observatorio de Lisboa) y del gobierno de los Estados Unidos (Council on Foreign Relations), así como instituciones académicas de prestigio, como

## Hoja de ruta

Constatado lo anterior, debe impulsarse una estrategia integral de reducción de daños,<sup>30</sup> cuya hoja de ruta mínima debería ser la siguiente:

- (i) Evaluar seriamente las políticas impulsadas hasta ahora.
- (ii) Revisar los tratados internacionales sobre drogas, especialmente en lo relativo a la ubicación de la hoja de coca en la lista I de estupefacientes.
- (iii) Desechar la satanización mundial que existe contra consumidores y productores, y respetar a los que las producen y consumen tradicionalmente o por razones culturales.
- (iv) Promover los cambios necesarios a nivel de la producción, el tráfico y el consumo de drogas.

Una estrategia como la que está implícita en esta hoja de ruta implica abordar integralmente el tema de la siguiente manera:

- (i) En cuanto a la **producción**, impulsar con agricultores y autoridades locales estrategias participativas de desarrollo rural integral sostenibles y sustentables que combatan la pobreza, construyan institucionalidad local, fortalezcan gremios y permitan que las familias campesinas construyan culturas productivas diferentes a la monoproducción de coca u otras plantas.<sup>31</sup>

---

Washington Office on Latin America (WOLA), el Center for International Policy (CIP) y el Transnacional Institute (TNI) de Holanda reconocen este hecho.

<sup>30</sup> Véase NADELMANN, Ethan. «Drogas: la ilegalización ha vuelto a fracasar». *Foreign Policy*, n.º 23. Disponible en: <<http://www.fp-es.org/octubre-noviembre-2007>>.

<sup>31</sup> La disminución de cultivos con fines ilícitos sin erradicación y fumigación química o biológica debe ser una consecuencia y no una precondition para el desarrollo, o como sostiene UNODC en el informe citado: «La erradicación de los cultivos de drogas ilícitas en los establecimientos de los campesinos que carecen de alternativas viables socava el desarrollo» (p. vii).

- (ii) Con respecto al **consumo**, concebir el problema como médico-sanitario y aplicar políticas de prevención educativa,<sup>32</sup> que incluyan planes de rehabilitación de usuarios mediante métodos terapéuticos de sustitución e integración social del paciente.
- (iii) En relación con el **tráfico**, combatir de verdad los eslabones intermedios de la cadena del TID, es decir, a los cabecillas de las bandas, firmas y cárteles; a los traficantes de insumos químicos; y a los funcionarios y empresarios financieros de cuello blanco o uniforme verde que permiten el «lavado» de dinero y activos.

## Virajes indispensables

El Perú debe hacer seis virajes radicales:

- (i) Primero, cambiar la actual política sobre drogas ofertista, prohibicionista y militarista que impulsa, para todo el mundo, el gobierno de los Estados Unidos y elaborar, consensualmente, una política de Estado propia (PEP) sobre drogas y sobre coca.
- (ii) Segundo, desarrollar, discutir y aprobar un marco legislativo e institucional nuevo que reemplace el del vigente decreto-ley 22095 y sus dispositivos ampliatorios y modificatorios.
- (iii) Tercero, sistematizar y recoger los planteamientos reivindicativos y propositivos que han formulado los agricultores cocaleros en las más de 45 actas que han firmado desde 1999 con autoridades gubernamentales.
- (iv) Cuarto, diseñar e impulsar una estrategia de desatanización y revalorización nacional e internacional de la hoja de coca para su uso tradicional e industrial benéfico.

---

<sup>32</sup> Ello implica rechazar las confusas y satanizadoras campañas del tipo «Coca igual corrupción y violencia» o «A la droga dile no», permitidas por la DEVIDA y promovidas por CEDRO y la Alianza para un Perú sin Drogas.

- (v) Quinto, construir una base de datos realista y propia sobre extensión de cultivos de hoja de coca, productividades, calidades, precios, volúmenes y usos legales e ilegales.
- (vi) Sexto, cambiar la estrategia de «desarrollo alternativo» y «sustitución de cultivos» por una de desarrollo rural integral sostenible y sustentable orientada a la construcción de mercados locales, regionales y nacionales.

### Alternativas al «desarrollo alternativo»

Existen alternativas a la producción de coca con fines ilícitos que mantendrían lo necesario para el consumo tradicional y su industrialización benéfica, e implicarían rechazar la satanización que existe contra esta planta. Sin embargo, la única forma de aplicarlas es buscando que los agricultores sean parte de la solución y no el problema.

Con este fin, hay que cambiar radicalmente los supuestos y el diagnóstico con el que se ha estado trabajando desde demasiados años y que fueron destacados correctamente por el ministro de Agricultura José *Chiquitín* Salazar cuando dijo, en mayo de 2007, lo siguiente: «no tenemos política de drogas propia, la que aplicamos es la de los Estados Unidos y el “desarrollo alternativo” es un fracaso».

El primer supuesto se basa en una fórmula sencilla por no decir tonta: **coca=cocaína=dólares=exportación**. Por lo tanto, sostienen sus propugnadores, hay que buscar un producto de exportación tan rentable como la coca y sus derivados para que los agricultores cocaleros vuelvan a la legalidad. El segundo es que el tráfico de drogas es un problema de seguridad nacional y que, en este sentido, hay que encararlo como «guerra a las drogas». El tercero es que el problema es de oferta y, por lo tanto, hay que erradicar y fumigar cultivos. El cuarto es que la erradicación/fumigación de

cultivos aumentará los precios de la cocaína en calles, empeorarán su calidad y disminuirá la inseguridad de los ciudadanos.

El primer supuesto parte de un diagnóstico errado que asume que los campesinos que cultivan coca son monoprodutores y «narcocultivadores», cuyo único objetivo es más ingresos al más corto plazo posible. Esta perspectiva no es cierta, ya que sus productores cultivan diversos productos y desarrollan varias actividades económicas. Lo malo es que las políticas macroeconómicas y del sector agricultura han sido hasta ahora anticampesinas y antiamazonía.

La fórmula mencionada significa un desconocimiento sobre la capacidad productiva agropecuaria de la selva alta y baja, zona de aptitud forestal, no agrícola ni pecuaria, salvo que se quiera arrasar con la ecología y el medioambiente. Esto último es lo que hace el cultivo de coca si está articulada al TID,<sup>33</sup> pero mayor efecto antiecológico producen los cultivos de café, cacao, palma aceitera, caña de azúcar, palmito, soya, arroz, maíz, etc. El arrasamiento que se ha dado no es por la coca, sino por el tipo de explotación agrícola de exportación o por la actividad pecuaria intensiva que, con sus grandes vacas, literalmente «aplata» la selva, luego de hacer roza y quema.

Lo que hay que hacer es todo lo contrario de lo que se ha estado haciendo hasta ahora con la asistencia de la USAID y la UNODC. Se debe poner por delante los caballos y no la carreta. En otras palabras, el desarrollo rural verdadero y no el falso «desarrollo alternativo», que no es ninguna de las dos cosas. Hay que revisar y cambiar todo porque hasta ahora es un gran fracaso. Y, principalmente, hay que quitarse de la frente la «X» de exportación y marcarse a fuego una «MI» de mercado interno, pues los pequeños éxitos no han tenido sostenibilidad en el tiempo y tampoco

---

<sup>33</sup> Aunque existen estudios realizados en Bolivia que muestran que su cultivo en *takanas* o andenes, que respeta las curvas de nivel (sistema que no se utiliza en el Perú y Colombia), más bien fija nutrientes al suelo y no erosiona.

sustentabilidad ecológica. La exportación agrícola para selva alta es una quimera y hay que decírselo a los agricultores con todas sus letras, desandando lo andado.

Nuestra principal riqueza exportable es la biodiversidad de estas zonas, el ecoturismo, el manejo integral y sostenible de los bosques (y no su tala y quema para productos de exportación), la captura de carbono por estos bosques y los fondos que generan los certificados de carbono en los mercados oficiales y voluntarios, que constituyen una verdadera riqueza exportable. Insistir en la estrategia impulsada por la USAID y la ONUDD en los últimos 20 años es, además de mantenernos «adictos al fracaso», impulsar la eclosión ecológica y un verdadero plan de destrucción de la agricultura amazónica en reemplazo de los cultivos de hoja de coca.

## Notas sobre los autores

### *Alberto Adrianzén M.*

Licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), con estudios de Ciencias Políticas en el Colegio de México. Ha sido profesor de la PUCP, de la Academia Diplomática del Perú e investigador principal de **desco**. Así mismo, asesor parlamentario, director de Participación de Ciudadana del Congreso, jefe del Gabinete de Asesores del presidente Valentín Panigua y del Secretario General de la Comunidad Andina, subdirector del diario *La República*. Actualmente es miembro de **desco**, del Consejo Editorial de *La República* y consultor político.

### *Alejandra Alayza Moncloa*

Bachiller en Sociología 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.

### *Eduardo Ballón E.*

Licenciado en Antropología. 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 investigador principal de **desco**. Ha escrito diversos textos sobre movimientos sociales, regionalización y descentralización.

### *Víctor Caballero Martín*

Licenciado en Sociología. Ex coordinador del Proyecto U. E. de Prevención de Conflictos Sociales de la Presidencia del Consejo de Ministros. Actualmente, es investigador asociado del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y miembro del Comité Directivo del Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA).

### *Hugo Cabieses Cubas*

Licenciado en Economía por la Universidad del Pacífico. Ha sido investigador de **desco** y es colaborador de su revista *Quehacer*. Actualmente, es investigador asociado del Transnacional Institute (TNI) de Holanda, director del DRIS/Desarrollo Rural Sustentable y coordinador del programa de desarrollo rural sostenible DRIS/ZA-MANU en la zona de amortiguamiento de la reserva de biosfera del Manu. Ha publicado, en coautoría con Baldomero Cáceres, Anahí Durand, Róger Rumrill y Ricardo Soberón, el libro *Hablan los Diablos: Amazonía, coca y narcotráfico en el Perú* (Lima: TNI-Programa D & TG, 2007).

### *Teresa Cabrera Espinoza*

Estudiante de Sociología en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y miembro del Observatorio Urbano de **desco**. Ha participado en diversas investigaciones y estudios aplicados en las áreas de urbanismo y participación ciudadana. Coautora del estudio *Presentes pero invisibles: mujeres y espacio público en Lima Sur*, de la serie Estudios Urbanos de **desco**.

### *Humberto Campodónico*

Ingeniero industrial graduado en la Universidad Nacional de Ingeniería 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.

### **Fernando Eguren**

Licenciado en Sociología por la Universidad Católica de Lovaina, con estudios de posgrado en Sociología en l'Ecole Pratique des Hautes Etudes, de París, y en Ciencias Políticas en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Presidente del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) y miembro de los Comités Directivos de SEPIA y del Instituto de Promoción para la Gestión del Agua (IPROGA). Además, es director de las revistas *Debate Agrario* y *La Revista Agraria*.

### **Hugo Díaz Díaz**

Administrador de Empresas, Planificador de la Educación y del Desarrollo Económico y Social. Miembro del Consejo Nacional de Educación en los períodos 2002-2008 y 2008-2014, vicepresidente del Instituto de Investigación para el Desarrollo y la Defensa Nacional (INIDEN) y presidente del Centro de Innovaciones y Evaluaciones Educativas, coordinador de la Comisión Formuladora del Anteproyecto de Ley de Carrera Pública Magisterial. Es consultor internacional en diversos países de América Latina y África, y autor de varios libros sobre política, administración y planificación educativa.

### **Enrique Fernández-Maldonado Mujica**

Egresado de la Facultad de Sociología de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y estudiante de Maestría en Investigación en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Ha publicado artículos y libros sobre la problemática laboral en el Perú, de los cuales el más reciente es *Derechos laborales y acuerdos de libre comercio. TLC con los Estados Unidos y Acuerdo de Asociación CAN-UE* (Red GE, 2008).

### *César Gálvez*

Estudió Educación en la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga. Además, tiene un diplomado en Formación Magisterial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Actualmente, es responsable de la línea de Formación Docente de Tarea en Ayacucho.

### *Rocío García*

Bachiller en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Actualmente es asistente de investigación de **desco**-Revenue Watch Institute.

### *Carlos Gutiérrez P.*

Licenciado en Historia por la Universidad Católica de Chile, magíster en Ciencias Militares por la Academia de Guerra del Ejército y doctor (c) en Estudios Latinoamericanos por la Universidad ARCIS. Además, tiene estudios de Seguridad Hemisférica en CHDS de la National University de los Estados Unidos. Ha sido miembro del Programa de Investigación ADEFAL del Instituto Universitario Gutiérrez Mellado de España, y actualmente es director del Centro de Estudios Estratégicos de Chile.

### *Mariana Llona*

Licenciada en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), con estudios de posgrado en Desarrollo Urbano y Desarrollo Local. Especializada en temas de participación ciudadana, gestión local y ciudades, con experiencia en el campo de la promoción del desarrollo. Actualmente, es miembro del Consejo Directivo y de la Unidad de Planificación y Desarrollo Estratégico de **desco**.

### *Raúl Mauro*

Ingeniero economista graduado en la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) y máster en Ciencias Políticas por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Actualmente, es investigador de **desco** y profesor de metodología de la investigación en la UNI.

### *Carlos Monge*

Licenciado en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) e historiador por la Universidad de Miami. Actualmente es investigador asociado de **desco**-Grupo Propuesta Ciudadana y consultor de Revenue Watch Institute para América Latina.

### *Jesús Ospina*

Estudió Administración de Empresas en la Universidad Inca Garcilaso de la Vega y Dirección de Televisión en el Centro de Teleeducación de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Ha sido colaborador del diario nacional *La República* y columnista del diario regional de Ayacucho *La Calle*. Actualmente, se desempeña como coordinador de la Oficina Regional en Ayacucho de Tarea, Asociación de Publicaciones Educativas.

### *María Isabel Remy Simatovic*

Licenciada en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Obtuvo el diploma de Estudios en Profundidad (DEA) en la especialidad de Historia y Civilización de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París. Actualmente, es investigadora principal en el Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

### *Hugo Reynaga*

Estudió Educación en la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga. Actualmente es responsable de la línea de Desarrollo Educativo Regional de Tarea en Ayacucho y ha estudiado el diplomado en Políticas Educativas y Desarrollo Regional en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

### *Carlos Rivera Paz*

Abogado graduado en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, especialista en Derecho Penal y Derechos Humanos. Coordinador del Área Legal y miembro del Comité Directivo del Instituto de Defensa Legal. Consultor del diario *El Comercio* y profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

### *Ana María Tamayo Flores*

Abogada graduada en la Universidad de Lima y máster en Derecho por la Universidad de Wisconsin, con diploma de estudios en Antropología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), maestría en derecho y diploma en Ciencias Políticas con mención en Política de Seguridad. Actualmente, es directora del equipo de investigación «Defensa y Reforma Militar» del Instituto de Defensa Legal.

### *Federico Tenorio*

Profesional en contabilidad de empresas, con experiencia de trabajo en organismos privados de desarrollo, especializado en la gerencia de instituciones de desarrollo; el desarrollo económico local; derechos humanos y ciudadanía; e identificación, diseño, monitoreo y evaluación de proyectos y programas de desarrollo. Ha trabajado en el Servicio Evangélico de Promoción y Acción Social (SEPAS) y en el Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social (CEDEPAS). Actualmente, es director regional de esta última institución.

### *Mario Zolezzi Chocano*

Licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), especializado en temas de desarrollo urbano, participación y gestión municipal. Actualmente, es profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP, miembro de **desco** y consultor en temas de participación municipal y desarrollo urbano.