

Perú Hoy

Desarrollo, democracia y otras fantasías

Enrique Amayo Z.

Inés Arias

Eduardo Ballón E.

Humberto Campodónico

Luis Chirinos

Anahí Durand

Werner Jungbluth

José López Ricci

Jaime Llosa

Jorge Malleux

Raúl Mauro

Erick Pajares

Ramón Pajuelo

Julio C. Postigo

María Isabel Remy S.

Gustavo Riofrío

Eduardo Toche

Hugo Wiener

Mario Zolezzi

Código 13639

Perú Hoy. Desarrollo, democracia y otras fantasías

Lima: **desco**, 2010.

430 p.

Política / Poder político / Participación política / APRA /
Cambio Climático / Economía
Recursos naturales / Alan García Pérez / Perú

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

Tirada: 1000 ejemplares. Primera edición.

Corrección de estilo: León Portocarrero

Coordinación: Mónica Pradel S.

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

Foto de carátula: Andina / Rubén Grández

Fotos interiores: Teresa Cabrera / Mario Zolezzi

ISBN: 978-612-4043-14-7

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2010-08372

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 - Perú ☎ (511) 613-8300

www.desco.org.pe

Julio del 2010

Contenido

Presentación	9
Parte I	
Política y gobernabilidad	
Las elecciones 2011: carnaval de partidos y aspirantes <i>Eduardo Ballón E.</i>	17
Elecciones regionales: la complicada construcción de un nuevo espacio de acción política <i>María Isabel Remy S.</i>	33
Elecciones en Lima metropolitana: ni tan decentes, ni tan políticas <i>José López Ricci</i>	51
Alan García, alcalde de Lima <i>Gustavo Riofrío</i>	71
El futuro (actual) de nuestra izquierda política <i>Werner Jungbluth</i>	97
Reforma del Estado: un reto de la transición democrática <i>Luis Chirinos</i>	117
Los costos de las cuerdas separadas. Dos años de política exterior, defensa y seguridad <i>Eduardo Toche</i>	141
Parte II	
Economía y gestión de recursos	
Perspectivas de la economía peruana en el 2010 - 2011 <i>Humberto Campodónico</i>	159
Paradojas de la política social aprista <i>Raúl Mauro</i>	179

El capitalismo neoliberal del segundo gobierno de Alan García <i>Julio C. Postigo</i>	209
Promoviendo la sierra <i>Hugo Wiener</i>	227
¿Hacia dónde vamos en el sector forestal peruano? <i>Jorge Malleux</i>	245
Cambio climático y crisis hídrica. Políticas públicas y cambio de paradigmas globales <i>Erick Pajares</i>	267
Parte III	
Sociedad y democracia	
Movimientos indígenas y política nacional en los Andes: ideas para un balance <i>Ramón Pajuelo</i>	297
Indígenas amazónicos, motores de la historia: los casos de Perú y Brasil en perspectiva <i>Enrique Amayo Z.</i>	321
Un año de mil meses... Repercusiones de los sucesos de Bagua en la política y la protesta social <i>Anahí Durand</i>	341
Lucha contra la corrupción. Cuatro años de fracaso <i>Inés Arias</i>	361
Encarando los impactos del cambio climático. Propuestas de orden práctico <i>Jaime Llosa</i>	379
Anuncios sobre desastres. Las políticas de prevención al final del gobierno aprista <i>Mario Zolezzi</i>	403
Sobre los autores	423

Presentación

El gobierno aprista se aproxima al último año de su mandato. Mientras la publicidad estatal machacona e insistentemente trata de convencernos de las bondades de su gestión, bombardeándonos cotidianamente desde todos los medios de comunicación posibles con las cifras y los porcentajes de su éxito, la sociedad, cada vez más escéptica y desencantada, empieza a observar el año electoral que también se inicia en julio, con el secreto deseo de una gestión distinta, pero también con la intuición certera de que no es mucho ni muy distinto lo que se puede esperar de los principales candidatos que ya asoman.

Más allá de los números, que frecuentemente son medias verdades, es innegable que durante la gestión aprista, como lo adelantáramos en la edición anterior de Perú Hoy¹, el gobierno impuso la ideología presidencial del «perro del hortelano». Alan García se ha encargado de establecer indubitablemente un fundamentalismo neoliberal sobre la puesta en valor de los recursos económicos del país, para su explotación privada mediante las grandes inversiones, alentadas por los distintos tratados de libre comercio suscritos, que han devenido en sagradas escrituras y en horizonte de largo plazo que sustenta las fantasías de quienes comparten

¹ **desco**, ed. Perú Hoy. *Del hortelano su perro. Sin espacio ni tiempo histórico*. Lima: **desco**, 2009.

su discurso, por interés o ignorancia, sobre el futuro del desarrollo y la democracia en el Perú.

Tras este discurso, se agrupa la derecha peruana toda, que ha logrado ser rearticulada por el Presidente tras haber sido inicialmente golpeada con la caída de Alberto Fujimori, sosteniéndose en la continuidad del modelo económico y en la necesidad de derrotar totalmente, si no destruir, a las distintas voces opositoras que son acusadas de «antisistema», mientras que las principales tendencias que marcan al país desde el retorno a la democracia –un crecimiento económico sin calidad, con desigualdad y desempleo; una institucionalidad precaria, severamente aquejada por la corrupción; una crisis general de la representación, así como una alta conflictividad en medio de severas limitaciones de integración–, se profundizan de manera ostensible, cuestionando precisamente la viabilidad de ese futuro que pretenden. Futuro que también se ve afectado por la crisis internacional, que desde Europa nos recuerda que se pueden generar nuevas recaídas de la economía mundial dados los grandes déficits fiscales de distintos países del Norte.

Así las cosas, en un escenario difícil y en una realidad polarizada, llegaremos a las elecciones del 2011 con un modelo económico con visibles muestras de agotamiento, un sistema político bastante precario y la necesidad de aplicar maneras diferentes de entender, organizar y gestionar la economía, la política y la propia acción social. Elecciones, dicho sea de paso, que serán inmediatamente precedidas por primera vez, por los comicios subnacionales a realizarse en octubre próximo, en medio de una severa y dramática situación de fragmentación e incapacidad de los partidos y agrupaciones políticas para sintonizar con las expectativas y demandas de la gente.

En este contexto complejo y difícil, donde es necesario más que nunca formar corrientes de opinión que generen debate y contrasten ideas, **desco** ha reunido un conjunto de reflexiones sobre distintos aspectos de la coyuntura, como ha sido habitual en los últimos años,

a través de su serie Perú Hoy. Organizados en tres grandes secciones –política y gobernabilidad, economía y gestión de recursos, y sociedad y democracia– los textos que componen este volumen, intentan contribuir en esa perspectiva.

La primera sección está centrada tanto en el tema electoral cuanto en algunos aspectos centrales de la gestión del gobierno aprista. Eduardo Ballón ofrece una mirada del panorama electoral nacional contemplando las probables implicancias en este, de los comicios subnacionales. María Isabel Remy reflexiona sobre las elecciones subnacionales y los posibles efectos de los cambios en la legislación que los regula sobre los gobiernos futuros que emergerán de ellos, mientras José López Ricci se concentra en el proceso municipal limeño, donde detecta el peso, por lo menos discursivo, que estarían adquiriendo distintos elementos éticos. Gustavo Riofrío, por su parte, complementa esa dimensión, analizando la intervención del Presidente de la República en la ciudad capital, siguiendo una tradición de competencia con el alcalde metropolitano. También en este contexto y escenario electoral, Werner Jungbluth se interroga sobre el futuro y los dilemas de la izquierda política.

La mirada de la sección se completa con dos artículos sobre dos dimensiones centrales del proceso político peruano. Luis Chirinos aborda el tema de la postergada y urgente reforma de un Estado que sigue combinando neopatrimonialismo con clientelismo e ineficacia, y propone una agenda para su atención inmediata, mientras Eduardo Toche analiza las políticas exterior, de defensa y de seguridad, mostrando los problemas que resultan del pragmatismo gubernamental en dichas materias.

La segunda sección, por su parte, presenta un texto de Humberto Campodónico sobre las perspectivas de la economía peruana en el 2010-2011, a partir de un análisis de las características centrales de su evolución durante este ciclo de crecimiento. Raúl Mauro analiza las paradojas de la política social aprista (salud, educación y vivienda), buscando encontrar razones a la alta conflictividad social que se constata en un

país con un importante crecimiento económico. Julio César Postigo, por su lado, tomando el exitoso caso de Ica como base, se pregunta por las características del capitalismo neoliberal del segundo gobierno aprista y lo esperable desde ellas en relación al cambio climático.

Hugo Wiener y Jorge Malleux nos ofrecen dos miradas sectoriales. El primero, a pesar de las dificultades que constata, encuentra razones para el optimismo sobre el desarrollo de los pequeños productores de la sierra a partir de la creciente segmentación de los mercados y el peso significativo de lo natural en un número creciente de consumidores, mientras el segundo se interroga sobre las dificultades y el futuro de nuestros recursos forestales. La sección concluye con un sesudo artículo de Erick Pajares que presenta los desafíos que entrañan el cambio climático y la inminente crisis hídrica, en un contexto de cambio radical de los paradigmas globales, planteando la necesidad imperativa de repensar e integrar nuestras políticas públicas, para responder a tales desafíos.

En la sección sobre sociedad y democracia, Ramón Pajuelo nos entrega un análisis sobre los movimientos indígenas y la política nacional en los Andes (Bolivia, Ecuador y Perú), proponiendo las ideas centrales para un balance inicial. Enrique Amayo, desde una perspectiva histórica y comparada, revisa la situación de los indígenas amazónicos en Perú y Brasil, mientras Anahí Durand, examina en su texto las repercusiones de los sucesos de Bagua en la política y la protesta social, encontrando que la principal potencia del movimiento se encuentra en su capacidad de enunciar una demanda largamente postergada.

Inés Arias analiza cuatro años de fracaso en la lucha contra la corrupción; Jaime Llosa, por su parte, recogiendo las prácticas de distintas comunidades campesinas de Ayacucho, Apurímac y Ancash, nos ofrece varias propuestas para restaurar la disponibilidad del recurso hídrico, así como una identificación de la información que se requiere para alimentar la acción orientada a enfrentar el cambio climático. Finalmente, Mario Zolezzi analiza las luces y sombras de las políticas de prevención

del gobierno aprista, mostrando la distancia que existe entre el discurso gubernamental y su desempeño, como resultado de su compromiso con el modelo económico.

Esperamos que las páginas que siguen a continuación resulten útiles para la comprensión de la coyuntura y para su necesaria discusión.

Julio de 2010

**Las elecciones 2011:
carnaval de partidos y aspirantes**

Eduardo Ballón E.

Presentación

A diferencia de procesos electorales anteriores, las elecciones presidenciales y congresales de abril del 2011 serán precedidas, en esta ocasión, por los comicios subnacionales que se realizarán en octubre próximo. A poco menos de cuatro meses de ellos, la actividad política –entendiendo por ella las conversaciones, las negociaciones y los cambios de camiseta que nunca dejan de sorprender–, están a la orden del día. Partidos nacionales, movimientos regionales y agrupaciones locales, pero también distintos caudillos, personalidades y líderes sociales, se encuentran en todos los preparativos para instalarse en el partidito en una carrera de dos etapas, que seguramente y como siempre, será contra el tiempo.

Aunque se trata de dos procesos electorales distintos en la fecha y en su contenido –elección de autoridades subnacionales y nacionales, que tienen una naturaleza distinta–, es innegable que entre ambos se establecerán variados vasos comunicantes, sin que ello suponga creer que los resultados de octubre puedan condicionar, menos aún determinar, los de abril. Con esta consideración, el presente artículo se concentra en las elecciones nacionales y los

aprestos, posibilidades e intereses de los denominados partidos nacionales para tal fin¹.

Este ejercicio sin ninguna duda es complicado en un contexto en el que por lo menos 27 agrupaciones se encuentran ya aptas para participar y calificadas como partidos políticos por la legislación electoral, mientras por lo menos 6 más se encuentran en los trámites finales para concluir su registro, y aún continúa la recolección de firmas de otras tantas organizaciones con idéntica pretensión². Ciertamente es que la gente vota por personas antes que por partidos o programas muy elaborados, pero es innegable que una democracia sin partidos activos, más allá de su condición de «patrocinadores de personalidades», está siempre atrapada en la elección del mal menor y termina siendo como la nuestra, pobre y precaria.

Los cuatro jinetes del apocalipsis

Aunque resulta imposible determinar a estas alturas de la contienda electoral, quiénes serán finalmente los candidatos a la presidencia en abril, más aún si consideramos la «inflación» de agrupaciones nacionales que podrían intervenir, así como las ambiciones y expectativas de una cantidad insospechada de figuras públicas³, los estudios de opinión pública y los medios de

¹ Sobre las elecciones regionales, encuentre en este mismo volumen el artículo de María Isabel Remy, que publica un texto cuyo contenido básico comparto. Sobre el particular ver también, Ballón, Eduardo. «Elecciones regionales, calentando motores». En: *Quehacer*, n.º 178. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (**desco**), 2010, pp. 29-33.

² Desde el 14 de junio se han vendido 11 nuevos kits electorales, incluyendo el adquirido por la agrupación No Nos Ganan que encabeza el periodista Jaime Bayly, inicialmente comprometido con Cambio Radical de José Barba.

³ Recordemos que sólo en las últimas semanas y por fuera de las agrupaciones inscritas, la Ministra de Economía Mercedes Araoz y el Presidente de la Corte Suprema, han anunciado su disposición a ser candidatos. En el primer caso señalando la posibilidad de constituir un movimiento propio, en el segundo, la disposición a escuchar invitaciones.

comunicación de masas que organizan crecientemente la agenda política del país, e incluso influyen de manera importante en el comportamiento del electorado, desde hace varios meses han contribuido a posicionar a quienes seguramente serán los candidatos fuertes: Luis Castañeda, Keiko Fujimori, Ollanta Humala y Alejandro Toledo.

Estos personajes, desde el año pasado, y mensualmente, se disputan los resultados de las encuestas y empiezan a desplegar sus estrategias. En el camino han visto desaparecer a una potencial competidora que también pretendía ser parte de este grupo, Lourdes Flores, que realistamente tuvo que contentarse con el premio consuelo de la candidatura a la alcaldía de Lima Metropolitana, además de observar las tribulaciones de otros aspirantes que no despegan como Pedro Pablo Kuczynski (PPK), o simplemente otros que se desbarrancan, como Jorge del Castillo. Ciertamente se preocupan los unos por los otros y todos temen la posibilidad del surgimiento de un *outsider* que podría tener el nombre y el rostro de un exitoso animador de televisión, aunque también en sus pesadillas, el de algún dirigente social más oscuro y claramente radical.

El cuadro número 1 que presenta la evolución mensual de la intención de voto por los principales candidatos, demuestra una «estabilidad» bastante significativa en la mayoría de los casos, como se puede observar:

Siendo claros en que se trata de información únicamente referencial, conviene sin embargo, hacer algunas precisiones sobre las distintas candidaturas. En el caso de Castañeda, parece obvio que su intención de voto se verá más temprano que tarde afectada por su gestión como alcalde metropolitano. Los grados de aprobación y desaprobación del burgomaestre candidato, de acuerdo a las mismas encuestas, pasaron de 82% y 14% en enero, a 63% y 31% respectivamente, en junio. En otras palabras, el reconocimiento a la gestión del silencioso mandatario limeño parece haber en-

Cuadro No. 1
Intención de voto en las elecciones presidenciales 2011

Candidatos	2009	2010					
	D	E	F	M	A	M	J
Luis Castañeda	23	23	22	20	22	22	21
Keiko Fujimori	20	18	21	20	18	18	22
Ollanta Humala	11	15	13	12	14	13	13
Alejandro Toledo	9	9	9	11	12	13	12
Lourdes Flores	7	7	6	6	-	-	-
Jaime Bayly	-	2	5	5	3	5	4
Pedro Pablo Kuczynski	2	3	-	-	2	2	2
Otros	12	9	8	7	13	12	11
Blanco/Viciado	10	7	8	9	10	10	9
No precisa	6	7	8	10	6	5	6
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Opinión Data, Ipsos-Apoyo

trado en caída libre en su principal plaza electoral, afectado por las denuncias sobre la gestión del metropolitano y por su propio «funcionamiento», cuanto por las acusaciones de corrupción en el caso *Comunicore*. Valga esto último para traer a colación el rol fundamental que cumplen los medios de comunicación –para bien o para mal– en el perfilamiento de las candidaturas y la asignación de características, que si bien no determinan finalmente las preferencias electorales, condicionan de alguna manera el «rostro» de los aspirantes a ocupar un cargo público.

La intención de voto por Ollanta Humala, por su lado, es seguramente la menos ajustada a la realidad, porque la encuesta se realiza en 17 ciudades del país, mientras sus electores, a juzgar por los resultados del 2006, se concentran de manera significativa

en las áreas rurales. Los propios representantes de las distintas agencias encuestadoras reconocen este dato y distintos sondeos de opinión pública le asignan más de 15%⁴. Por lo demás, parece claro que tanto él como Keiko Fujimori, que paradójicamente comparten segmentos de un mismo electorado, tienen adicionalmente algún porcentaje de voto «escondido» que no es declarado en las encuestas.

En lo que respecta a Alejandro Toledo, que a diferencia de los tres anteriores candidatos, aún no ha confirmado plenamente su candidatura, es probable que resulte el principal beneficiado del retiro de Lourdes Flores y por extensión del abandono de la pretensión original de Unidad Nacional (Partido Popular Cristiano), de ir al proceso con candidato propio. Su intención de voto, por lo demás, es la más homogénea entre los cuatro candidatos, tanto por nivel socioeconómico, aunque cae en el estrato D, cuanto por región, aunque su mayor fuerza, por el momento, se concentra en el Oriente.

De la lectura del cuadro y de las distintas encuestas, es evidente la ausencia del partido de gobierno, situación comprensible porque aún no designan su candidato. Aunque en distintos meses han aparecido nombres diversos (Jorge del Castillo, Javier Velásquez Quesquén), ninguno de ellos superó los 3 puntos de intención de voto, lo que no significa que ese sea el caudal electoral aprista, pero lo que si subraya un dato por demás conocido: la distancia enorme que existe entre el liderazgo de Alan García y cualquier otro al interior de la organización de Haya de la Torre.

La candidatura de Jaime Bayly, por su lado, sigue siendo una incógnita. Su irrupción como eventual candidato y su aparición en las encuestas superando rápidamente a varios de los presuntos candidatos menores (PPK, Yehude Simon y el general Donayre),

⁴ Es el caso de la encuesta de DATUM Internacional del mes de abril. Al respecto ver: DATUM Internacional. *Contexto Electoral, Social y Político del Perú (abril)*. Lima: DATUM Internacional, 2010. <http://www.datum.com.pe>

lo calificó rápidamente como un potencial y polémico «outsider». Inicialmente auspiciado por José Barba, dueño de una licencia en búsqueda de candidato, su decisión posterior de presentarse desde su propio movimiento, que anuncia el inicio de la recolección de firmas, puede ser tanto una estrategia publicitaria en busca de mayor audiencia televisiva, cuanto de una campaña política real. De tratarse de lo segundo, será interesante observar como se posiciona el personaje, más allá del público joven de sectores medios altos y altos de los principales centros urbanos del país, que se pueden identificar con él y el discurso transgresor que vende, pero que también pueden encontrar un canal para protestar por la frivolización de la política que se observa.

De los candidatos menores es poco lo que hay que decir. Algunos se suicidaron antes de tiempo (Simon) y otros difícilmente llegarán a nacer (PPK). En todo caso, lo que es claro es que como ellos, ninguno de los candidatos fuertes despierta grandes pasiones. Al descrédito de la política que arrastramos, al que ellos y sus agrupaciones también han contribuido de manera importante, se añaden los límites personales de los cuatro personajes, tres de ellos claramente identificados y propugnadores del modelo y el orden imperante –cierto que con matices y formas diferenciadas– y el cuarto, presentado y anatomizado como el representante del «antisistema», lo que dista mucho de la realidad.

Los partidos del carnaval

Referirse a la crisis de los partidos políticos ya es un lugar común⁵. Aunque el 50% de peruanos y peruanas cree que no es posible

⁵ Sobre la crisis de los partidos ver: Tanaka, Martín. «Situación y perspectivas de los partidos políticos en la Región Andina: el caso peruano». En: *Ágora Democrática*, ed. *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio, internacional*. Lima: Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2004; del mismo autor, «El gobierno de Alejandro Toledo o cómo funciona una democracia sin partidos». En: *Política*, n.º 42. Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos (Universidad de Chile),

una democracia sin partidos y el 48% piensa que sin Congreso no hay democracia⁶ (los promedios regionales son de 60% y 57%, respectivamente), el grado de aceptación de las organizaciones partidarias, 8%, es de los más bajos que se observan en la región⁷. En este contexto, las elecciones son una nueva oportunidad para constatar la precariedad de estas organizaciones y entender mejor la valoración que la opinión pública tiene de ellas.

Desde hace ya varios años, los partidos políticos dejaron de ser doctrinarios y programáticos, deviniendo en totalmente pragmáticos, puramente electorales y sin el menor asentamiento real en el territorio nacional. En general, se trata de pequeñas maquinarias que se activan en los momentos electorales para recolectar votos como vehículo para ocupar posiciones de poder. Carentes de vida interna mínima y desvinculados de la población a la que dicen representar, se limitan a desarrollar intereses particulares, las más de las veces bajo fuertes liderazgos personalistas. Prácticamente sin militantes, se encuentran totalmente condicionados por los medios de comunicación y la opinión pública, lo que en sentido estricto los lleva a permanentes comportamientos y actitudes oportunistas.

Así las cosas, durante un buen tiempo, el Partido Aprista Peruano (APRA) era la única organización que se escapaba, mal que bien, de este diagnóstico. Los últimos años, sin embargo, nos han mostrado al viejo partido de Alfonso Ugarte, asemejándose cada vez más a las otras agrupaciones. Desgastado inevitablemente por un gobierno poco virtuoso, enfrenta las elecciones nacionales confiando en que la fuerza que aún conserva le permitirá un papel decoroso en los comicios de abril. Como partido sus intereses pasan

2004, pp. 129-153. Ver también: Adrianzén, Alberto. *Elementos para el debate sobre la ley de partidos. Documento de Trabajo*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2003.

⁶ Corporación Latinobarómetro: Informe 2009, www.latinobarometro.org

⁷ Consorcio Iberoamericano de Investigaciones de Mercados y Asesoramiento: Barómetro de Gobernabilidad de Iberoamérica. Resultados 2010, www.cimaiberoamerica.com

por influir en la elección del nuevo mandatario, que saben bien no saldrá de sus filas, mientras que sus expectativas están puestas en su participación en el futuro Congreso de la República.

Sus posibles candidatos a la Presidencia fueron cayendo uno atrás de otro. Mercedes Cabanillas se suicidó con su evidente responsabilidad, que sólo ella niega, en los sucesos de Bagua; Jorge del Castillo fue ajusticiado por las acusaciones sobre su supuesta vinculación con actos de corrupción evidenciados en los manoseados «petroaudios», mientras que más recientemente Javier Velásquez Quesquén, aunque él parece no entenderlo así, se está ahogando en el premierato, enfrentando la crisis del gas, que lo tiene como cara visible, además de ejecutar el rol de justificador del comportamiento crecientemente intolerante que muestra el gobierno los últimos meses. La resistencia del partido a algunos «compañeros de ruta» con ambiciones presidenciales (Simon y Araoz) presumiblemente alentadas por Alan García, contribuyó a su fracaso.

El XIII Congreso del APRA evidenció la severa crisis del partido de gobierno, que a decir de uno de sus críticos internos, en estos años se subordinó a una ideología neoliberal a ultranza, abandonando sus fuentes populares y democráticas y su carácter de escuela⁸. El ambiente interno de enfrentamiento y los conflictos que impidieron la elección del Secretario General, fueron apenas salvados con la elección de dos secretarios, uno político y otro institucional, para que semanas después ambos, Jorge del Castillo y Omar Quezada, tuvieran que apartarse de sus responsabilidades en medio de sendos escándalos y acusaciones de corrupción.

Como no podía ser de otra manera, en una organización que no ha sido capaz de *aggiornarse* y de producir una real renovación generacional, porque los denominados «cuarentones» parecen no

⁸ Sánchez León, Abelardo y Paredes Oporto, Martín. «Fraternidad con golpe. Entrevista a Luis Alberto Salgado». En *Quehacer* n.º 177. Lima: **desco**, 2010, pp. 30-39.

ser si no más de lo mismo, las disputas internas se han incrementado en el escenario electoral como ha podido observarse a propósito de las candidaturas para las elecciones regionales y municipales. A fin de cuentas, hay conciencia que las posibilidades a futuro son menores y los grupos y aspirantes siguen siendo muchos en una organización que afirma tener más de doscientos cincuenta mil militantes.

Solidaridad Nacional, por su parte, ofrece un espectáculo más lamentable aún. Su decisión de no participar en las elecciones subnacionales, incluyendo su plaza más simbólica que es Lima, así como la libertad otorgada a sus militantes para postular en la lista que consideren pertinente en el inminente proceso electoral de octubre, pinta de cuerpo entero a esta agrupación, que deja en claro que fuera de su líder, el resto es silencio absoluto, aprestándose en consecuencia, a jugar al todo o nada.

El fujimorismo, reunido ahora bajo un nuevo membrete, Fuerza 2011, no tiene nada en discusión. Realineado Absalón Vásquez y retirado de sus filas el congresista Reggiardo, condenado a buscar carpa propia o vientre de alquiler, los integrantes de la agrupación quedaron advertidos del futuro que les aguardaba de discrepar de cualquiera de las decisiones y estrategias que establece Alberto Fujimori e implementa su hija Keiko. De buena o mala gana, las distintas figuras del partido del ex-mandatario, se ordenaron para responder a sus designios y favores. Disciplinadamente entonces, están afiatando su aparato electoral y buscan aprovechar los comicios subnacionales de octubre para fortalecer su presencia en el país. Lo hacen pragmáticamente promoviendo distintas agrupaciones regionales en los espacios en los que cuentan con distintos grupos en disputa, construyendo alianzas en los espacios donde su piso está más parejo y presentándose como tales en unos cuantos territorios.

Perú Posible, por su lado, se encuentra reagrupándose alrededor de su principal capital, si no el único, el ex-presidente.

Su actividad, circunscrita hasta hace unos cuantos meses a la acción de Carlos Bruce en el Parlamento y a las esporádicas declaraciones de algunos de sus dirigentes, empieza a multiplicarse. Favorecidos por el retiro de la contienda nacional del Partido Popular Cristiano (PPC) –Toledo estuvo entre quienes empujó con más entusiasmo a Lourdes Flores al escenario municipal– buscan ganar sus votos, sin que ello signifique necesariamente constituir una alianza. El PPC mientras tanto, busca ubicarse en el juego nacional, mirando indistintamente a Castañeda y al «cholo sano y sagrado», confiando en que un eventual éxito electoral en Lima, mejore su capacidad de negociación con cualquiera de ellos.

El Partido Nacionalista Peruano (PNP), por su lado, intenta recuperar el tiempo que desperdició estos años para organizarse y aparecer como una posibilidad verosímil para el electorado, aprovechando la emergencia que se da en el país como en América Latina, consecuencia del proceso de modernización vivido, tanto de nuevos sectores sociales y élites, cuanto de nuevas mayorías que evidencian el déficit democrático y encuentran en el nacionalismo una de sus expresiones⁹. Por el momento, la pretensión parece resultarle grande a una organización que carece de un mando claro, más allá de Ollanta Humala y su entorno íntimo, a pesar de la sorda pelea que se observa entre distintos grupos, alguno de los cuales pugna, hasta ahora sin mayor éxito, por acercarlo a las distintas agrupaciones de izquierda que viven su propio drama.

Así, el Partido Descentralista Fuerza Social, el Movimiento Nueva Izquierda, ambos con inscripción electoral y por lo tanto con posibilidad de presentar candidato, además del Partido Comunista Peruano, el Partido Socialista y el Movimiento Tierra y Libertad, se debaten entre limitarse al escenario subnacional en el que seguramente tendrán algunos resultados exitosos, y entrar

⁹ Sobre este tema, que recién empieza a discutirse en el país, ver: Adrianzén, Alberto. *La transición inconclusa. De la década autoritaria al nacimiento del pueblo*. Lima: Otra Mirada, 2009.

al escenario nacional, en cuyo caso la vinculación con el PNP es materia de divergencia porque algunos rechazan esa opción y, más importante aún, porque las huestes de Humala se resisten a esa relación que seguramente les restaría candidaturas. Hay que considerar adicionalmente, que los intentos de refundación de la izquierda¹⁰ promovidos por un grupo de ciudadanos y ciudadanas, que buscaban involucrar entre otras a dichas organizaciones, no dan señales de haber madurado.

El Rey Momo y sus amigos

Así las cosas a este momento, es claro que el papel que jugará el presidente García en el tablero electoral será significativo. Obsesionado por asegurar su retorno a palacio el 2016, sus intereses inmediatos son difíciles de conjugar. Pretende asegurar la elección de un nuevo mandatario que mantenga el modelo económico y el orden establecido, que se sienta en deuda con él y simultáneamente busca un candidato aprista que le garantice una buena representación parlamentaria pero que no amenace su liderazgo dentro del partido, al que también necesita para el futuro con el que sueña.

Su entusiasmo inicial por Luis Castañeda puede entrar en crisis ante el posible declive de su intención de voto. Su admiración no reconocida por algunas de las formas de gobernar de Alberto Fujimori y la «colaboración» que ha tenido de su bancada en su gestión lo acercan a Keiko, pero no tanto como para dejar de considerar lo que significarían para su pretensión, la enorme polarización interna y la preocupación internacional, que generarían la elección de una candidata que tiene como bandera real,

¹⁰ El 17 de abril se organizó el evento «Izquierdas por la refundación de la República» que contó con la participación de más de 600 personas. Concluido el mismo, no queda claro el derrotero de la iniciativa, que contó con la participación a título individual de varios dirigentes de muchas de las organizaciones mencionadas.

lograr la impunidad para su padre. La preocupación sobre una eventual alza de Ollanta Humala u otras candidaturas radicales también es parte de sus tribulaciones y explica seguramente las sucesivas señales de intolerancia y autoritarismo que viene dando su gobierno en las últimas semanas¹¹, en nombre del «pensamiento perro del hortelano».

Su reiterada enemistad con Alejandro Toledo, en este cuadro, no es casual, porque el Presidente es conciente que importantes sectores del bloque en el poder, pero también en las capas medias, pueden terminar viéndolo como el «mal menor», asunto del que conoce bastante y bien. Su voluntad declarada de impedir el triunfo de un candidato nocivo para el país, es decir contrario a sus designios, seguramente lo llevará a actuar. Como hasta ahora, Ollanta Humala y Alejandro Toledo, en ese orden, serán sus blancos preferidos, acompañado como hasta ahora por un coro mediático que desea volver a la década pasada.

Menos angustiados que García, pero igualmente preocupados por el escenario que se les aparece, los grupos de poder económico posiblemente realizarán un doble movimiento. Presionarán al actual gobierno para aprobar las medidas que aseguren el mayor número de candados posibles al modelo económico y aquellas otras destinadas a judicializar y contener la conflictividad social, en un contexto en el que los muchos malestares existentes en nuestra sociedad se están multiplicando, como lo hacen las denuncias de corrupción y arbitrariedad, las hostilizaciones y amenazas represivas, pero también las torpezas de la gestión.

Electoralmente, apoyarán al candidato que les otorgue las mayores y mejores garantías. Por el momento tienen tres

¹¹ Nos referimos, por ejemplo, al otorgamiento de nuevas facultades legislativas al Ejecutivo en la perspectiva de judicializar más y contener las demandas sociales, la decisión inicial de retirarle la visa a un religioso comprometido con las poblaciones amazónicas y las causas ambientales, o a la campaña mediática de temor que nos advierte de una «gran ofensiva para detener a nuestro país».

opciones que no los convencen totalmente, pero carecen de capacidad para inventar una a su medida. Ellos también saben del mal menor.

Un proceso electoral corto

Como es evidente, las elecciones subnacionales serán la antesala de las nacionales. Pragmáticamente, los partidos nacionales que se preparan para la competencia de abril del 2011, actuarán en los comicios subnacionales, pero en especial después de estos, buscando sumar los apoyos de agrupaciones y liderazgos que muestren fuerza en el proceso de octubre próximo.

La multiplicación de candidaturas que se observa en las elecciones regionales –280 listas sin incluir Callao, frente a 225 que compitieron el 2006¹²– obedece a la proliferación de organizaciones subnacionales, pero también a la acción de muchos de los partidos nacionales, operando como franquicias en espacios donde carecen de presencia y liderazgo, lanzando los anzuelos que creen necesitarán para la contienda del 2011.

Los resultados de octubre, aunque se han modificado las reglas electorales, incluyendo una valla y una segunda vuelta en las elecciones regionales, seguramente seguirán siendo desfavorables para los partidos nacionales, por razones que a estas alturas son obvias. Los mismos, sin embargo, no darán muchas luces sobre lo que pueda ocurrir en abril porque se trata de procesos distintos.

Inmediatamente a la conclusión de las elecciones subnacionales, previsiblemente muchos de los partidos nacionales se lanzarán a la caza de candidatos a parlamentarios, buscando entre las figuras de las agrupaciones regionales y provinciales que hayan tenido mejor *performance*. Creen equivocadamente que así

¹² Según las informaciones iniciales en: Huilca, Flor. «Puno, Arequipa y Áncash tienen más de 20 aspirantes a la región». *La República*, Lima, 7 de julio de 2010.

pueden incrementar su caudal nacional; desde las agrupaciones subnacionales, líderes y personalidades, también negociarán pragmáticamente con unos y otros, buscando el mejor vehículo que les permita alcanzar la condición de representantes.

Entramos así de lleno a un tiempo electoral relativamente largo, casi un año, pero a un proceso nacional, que en sentido estricto será corto. No más de 4-5 meses de campaña real. En esos comicios, seamos realistas, la gente no va a elegir entre el modelo de desarrollo y su cambio, apenas va a participar de una competencia de muchos candidatos y de pocas propuestas, las más de ellas generales. La calidad de nuestra democracia y los términos de nuestro desarrollo seguirán sufriendo las consecuencias de una democracia sin partidos.

Esto no quiere decir que las cosas no están cambiando. El Estado hoy día ya dejó de ser incumbencia de pocos, como en el pasado. En eso reside el tránsito de lo tradicional a lo moderno en la esfera política. Sucede que las nuevas mayorías en nuestro país no están cabalmente construidas, menos aún institucionalizadas, por lo que esa transición dista aún de su final. Mientras tanto, también es claro que las disputas alrededor del modelo de desarrollo y el cambio, continuarán en los meses que vienen y eventualmente obligarán al posicionamiento de los candidatos.

Aun así, los márgenes para la acción decisiva de los denominados poderes fácticos, especialmente el económico, son bastante amplios, y en esa línea, la manera como los medios de comunicación presentan los hechos es una cuestión que debe tenerse en cuenta, dados los altos grados de desinstitucionalización existentes. En ese sentido, la tendencia a evitar la formación de corrientes de opinión, la desinformación y el afán por desviar el debate hacia cuestiones anodinas, son asuntos que estarán a la orden del día e indispensables de considerar si se quiere entender la enorme distancia que existe entre la dimensión política formal y la dimensión social en nuestro país.

Elecciones regionales: la complicada construcción de un nuevo espacio de acción política

María Isabel Remy S.

LAS ELECCIONES REGIONALES están cerca. Para esta versión de gobiernos regionales inspirados en la Constitución de 1993, será la tercera elección de autoridades, a diferencia de los gobiernos locales que llevan 30 años de renovación democrática, periódica e ininterrumpida de sus autoridades, habiéndose realizado, desde 1980, diez procesos electorales municipales.

Los gobiernos regionales son, pues, bastante jóvenes. Mucho más si consideramos que en todo el siglo XX las provincias y distritos sí tuvieron autoridades (si bien por largos períodos nombradas por el gobernante nacional)¹, en tanto que gobiernos regionales o departamentales prácticamente no se conocieron: el territorio regional o el departamental fue sólo un espacio de acción política para la elección de senadores, no para la gestión interna de sus recursos o la orientación de su desarrollo. La excepción fueron los gobiernos regionales que se instalan en 1989 en espacios efectivamente regionales, es decir, espacios que fusionaban departamentos. Su vigencia fue abortada, como se sabe, por el autogolpe de 1992. Fujimori, alterando el régimen democrático, cerró los gobiernos regionales junto con el Congreso y anunció

¹ Alcaldes y Regidores tienen a su cargo el gobierno de las localidades desde antes de nuestro ordenamiento republicano. Se originan muy temprano en el período colonial aunque, por cierto, han cambiado mucho.

que nombraría a las autoridades municipales, es decir, cerraba todos los cargos (menos el suyo) que se habían originado en votación popular: un golpe de Estado, una dictadura. Pero no logró avanzar tanto, no pudo alterar el régimen municipal. Tras siglos de gobierno local y 10 años de renovación democrática de alcaldes y regidores, alterar la institucionalidad municipal en las más de 1,800 municipalidades del país, no tenía beneficios políticos y más bien arriesgaba deslegitimar al Presidente que, además, no contaba aún con suficiente personal político confiable como para reemplazar a los electos.

El Congreso, la institución republicana por excelencia, no podía mantenerse cerrado: presión nacional, pero sobre todo, presión internacional (Organización de Estados Americanos - OEA, Banca Multilateral, gobiernos de países acreedores o que venían acordando préstamos y donaciones), obligó al presidente a reabrir la representación nacional convocando un Congreso Constituyente Democrático. No hacerlo tenía también un alto costo político y arriesgaba perder soportes internacionales importantes. El Congreso -aunque recortado a una sola cámara y con escasa independencia del Ejecutivo- se reabre.

Pero lo que queda definitivamente clausurado son los gobiernos regionales. No habiendo siquiera concluido el primer mandato elegido, estas instancias de gobierno no habían pasado aún por una renovación democrática que permitiera el funcionamiento mínimo del mercado electoral: dar continuidad o castigar la opción de gobierno. Su constitución, además, incorporó muchas innovaciones (eventualmente demasiadas para el periodo de crisis e inestabilidad que se vivía) en el ordenamiento político vigente: se crearon regiones fusionando departamentos en grandes unidades de planeamiento de desarrollo, pero eso requería un período más largo para mostrar los beneficios que aportaría a la población (en tres años, para unos se vivió como el alejamiento de la capital y la creación de un «nuevo centralismo», y para otros, las sedes de

gobiernos regionales, con la obligación de «cargar» con provincias o departamentos distantes y pobres). Además, se inventó un sistema de elección indirecta del Presidente Regional (como funciona muy bien en Gran Bretaña, pero sin ninguna experiencia en el Perú), por una Asamblea Regional que tenía, a su vez, orígenes múltiples: alcaldes, representantes políticos y representantes de corporaciones sociales (bien diferente al parlamento inglés). El resultado era que la presidencia estaba en permanente negociación, denuncia, amenaza de cambio, etc. Finalmente, hubo muy poco tiempo para organizar una adecuada gestión de los escasos recursos de la crisis y recibir todas las transferencias de competencias, por lo que nadie sabía si su trámite se procesaba en la región o en Lima. Había que ser mago para salir bien librado de esta primera experiencia. No lo fueron esos primeros presidentes regionales y cuando en 1992 se cierran los gobiernos regionales, nadie protesta sino todo lo contrario. Quedan cerrados, se eliminan los territorios regionales como ámbitos de algún tipo de planeamiento o gestión, y una versión desconcentrada (sin autonomía) de administración, recortada nuevamente al ámbito departamental, los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), permiten mantener parte de la burocracia. A cargo de ellos, en la mayoría de casos, se nombraron generales retirados o personal político del régimen, aunque hubo unas pocas afortunadas y notables excepciones en que profesionales regionales de mucho prestigio, pero sin pretensión de autonomía política, fueron presidentes.

La progresiva construcción de la política descentralizada

A paso ligero, Toledo, primer presidente electo tras la caída del régimen autoritario de Fujimori, instala nuevos gobiernos regionales. Uno de sus primeros anuncios fue que convocaría elecciones regionales en su primer año de gobierno y cumpliría así una «promesa

electoral»². Pero si había prometido eso y esperaba cumplirlo, era de suponer que tenía bajo el brazo, listo para presentar al Congreso, el conjunto de leyes que se requería. O cuando menos, una idea clara del proceso, o algo más que el video en que enfáticamente hacía la promesa. Pero no había un proyecto de reforma de Estado y hubo que inventar todo, desde modificar la Constitución y definir el ámbito territorial de gobierno, hasta imaginar las competencias de gobierno, el proceso de transferencia y, algo muy importante, los órganos de gobierno y la manera de elegirlos. Y todo a tiempo para que el presidente convocara las elecciones regionales. En menos de un año, con mucha irresponsabilidad, alta frivolidad, escaso debate social y mucho desorden, el marco legal fue saliendo, combinando ideas, prejuicios y fragmentos de la ideología fujimorista anti-partidos, y contraria a la representación de congresistas, asesores y algunos actores influyentes. Es sorprendente pero luego de la reforma constitucional, la primera ley que se emitió, antes de la ley de bases de la descentralización, es decir, antes de que se supiera para qué se elegía un gobierno y qué funciones tendrían sus órganos de gobierno, fue la ley de elecciones regionales. Quizás más curioso que eso fue el hecho de que la ley orgánica de gobiernos regionales fuera emitida la víspera del día de la elección, por ello, la campaña electoral se hizo sin saber el carácter del gobierno que estaba en juego y así fue como tuvo que votar la población: a ciegas.

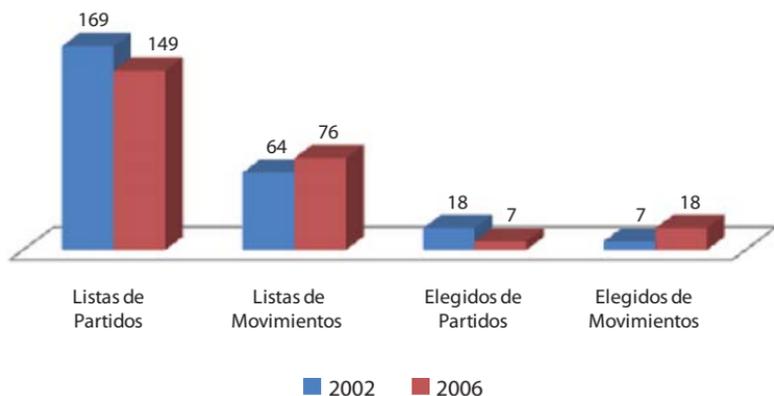
En esas condiciones, sin tiempo ni, por cierto, proyectos o programas que sustentaran alianzas o construcción de alternativas regionales, quienes podían organizar una campaña electoral

² Probablemente quiso emular, en su estilo particular, a Fernando Belaúnde Terry, que al asumir el gobierno en 1980 anunció que realizaría elecciones municipales en el primer año de su mandato, como clara muestra de una voluntad democrática y del final de un periodo de gobierno militar. Belaúnde, sin embargo, contaba con un partido y con gobiernos locales vigentes, modernizados poco antes. Sólo había que organizar elecciones, no organizar el nivel de gobierno completo. El gesto podía ser similar, el contexto era radicalmente diferente. Los personajes también. Y sus partidos.

eran los partidos nacionales, particularmente el Partido Aprista Peruano (PAP), que ganó 13 gobiernos regionales; otras fuerzas políticas nacionales ganaron 5 y sólo en 7 regiones ganaron movimientos regionales. Pero decir que la competencia fue comandada por fuerzas nacionales no quiere decir que fuera ordenada u orgánica. Con la proliferación de partidos políticos nacionales, compitieron 223 listas (un promedio de 8.9 listas por región), de las cuales 169 (un promedio de 6.8 listas por región) correspondía a organizaciones políticas nacionales y sólo 64 (un promedio de 2.6 por región) correspondían a movimientos regionales.

En las elecciones 2006, el panorama fue diferente. Esa vez, en 18 regiones ganaron movimientos regionales en tanto que sólo 7 eligieron como presidente a un candidato de un partido nacional. El Partido Aprista Peruano perdió 11 de los gobiernos regionales que había ganado en la competencia anterior y sólo en La Libertad ganó holgadamente. En la mayoría de casos, estos movimientos políticos regionales ganadores de la competencia electoral 2006, han sido construcciones políticas en torno a una figura regional prestigiada, sea por haber destacado en una función pública regional, o por tener un liderazgo personal o profesional. Es decir, se trata de organizaciones políticas que, en la eventualidad, pueden pretender la reelección del presidente para seguir teniendo vigencia regional, pero difícilmente lograrán recambios de liderazgo a su interior. Pero construir las y legitimarlas ha significado procesos regionales, es decir, elaborados en los términos de las propias regiones, articulando pequeños grupos o negociando espacios territoriales. El gráfico siguiente muestra que nuevamente en 2006, la mayoría de listas que se presentaron (las que llenan la competencia electoral de 6 ó 7 candidatos), fueron de partidos nacionales (149 listas lo que da un promedio de 6 por región), aunque su éxito fue mucho menor. El número de organizaciones políticas regionales compitiendo fue mayor que en la elección anterior (76 listas: en promedio, 3 por región) y su éxito fue notablemente mayor.

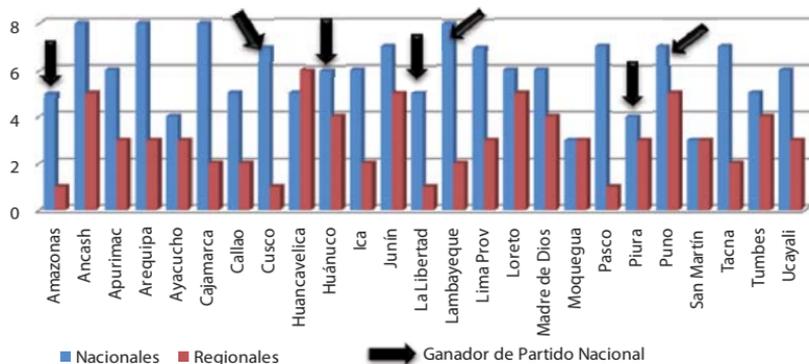
Listas participantes y ganadoras en elecciones regionales 2002 y 2006



Sobre la presencia de listas de movimientos regionales en las elecciones 2006, es interesante anotar que, salvo unos pocos casos como Huancavelica donde compiten 6 listas regionales, estas son poco numerosas; efectivamente, es difícil (y costoso) no sólo recaudar firmas, sino construir alianzas, armar listas y construir consensos en procesos de negociación continua. Para inscribir una lista de un partido nacional, salvo honrosas excepciones donde efectivamente hay procesos de elección democrática de candidatos, basta con tener conocidos en un «partido» inscrito como nacional y ofrecer dejar en alto el nombre de la organización. En las elecciones regionales 2006, nada menos que 23 partidos políticos nacionales presentaron listas en la competencia regional. De ellos, sólo dos, el Partido Aprista y el Partido Nacionalista, ambos con poco éxito, presentaron candidatos en las 25 regiones; la mayoría presentaron candidatos sólo en una: «Con Fuerza Perú», «Fuerza Nacional», «Perú Ahora» o «Resurgimiento Peruano», nombres que nadie recuerda ni identifica en el espectro político, llenan las competencias regionales con candidatos que no requieren ni un proceso político interno (como en los partidos nacionales con

algún funcionamiento orgánico), ni un proceso político regional de forja de una alternativa. Pueden ganar por el «efecto Tinka» en condiciones de muchas listas compitiendo (en Puno, por ejemplo, donde gana la alianza nacional «Avanza País - Partido de Integración Social», en una competencia de 12 listas, el ganador sacó el 18.91% de los votos y el segundo, una organización regional, 18.41%), o la suerte de que alguien con efectivo liderazgo local sea su candidato (como «Fuerza Democrática» que presentó candidatos regionales en 4 regiones, ganó una, Amazonas, con el 26.9% de los votos, donde habían competido sólo 6 listas).

Partidos nacionales y movimientos regionales en elecciones regionales 2006. Por departamentos



Esta fuerza de movimientos regionales, a pesar de la lluvia de candidaturas «nacionales» que se explica probablemente por las condiciones de construcción política dentro de la región (alianzas, vínculos, propuestas), se ratificó incluso en las elecciones provinciales 2006. El cuadro siguiente presenta algunos resultados interesantes:

Elecciones provinciales	En competencia			Ganadores		
	Nº	%	Promedio	Nº	%	% Éxito
Nº de provincias				194	100%	
Nº de listas	1,654	100%	8.53			
Movimientos locales	129	8%	0.66	18	9%	14%
Movimientos regionales	465	28%	2.40	84	43%	18%
Partidos políticos nacionales	1,060	64%	5.46	92	47%	9%
Gana lista que compitió en regional				133	69%	
Gana lista sin candidato en regional				60	31%	

Nuevamente, la distorsión de número de listas en competencia (8.5 listas en promedio), viene por el abultado número de listas de partidos políticos nacionales: compiten en promedio 5.5 partidos nacionales por provincia. Son estas organizaciones las que menos éxito tienen: de cada 100 que se presentan, ganan 9. Pero quizás lo más relevante es el hecho de que cerca de 70% de las listas ganadoras a nivel provincial, habían presentado también candidatos en las elecciones regionales. En muchos casos, si no gana la misma lista ganadora en la regional, gana la segunda. De hecho, son los movimientos regionales los que más probabilidad de éxito tuvieron.

Podría decirse que la construcción de un espacio político regional va a contracorriente de la dispersión local y organiza, en cierto modo, el propio debate provincial. El resultado fue que sólo el 9% de las provincias tiene un alcalde de un movimiento político local.

Con los distritos los resultados parecen más aleatorios. El origen de las listas no parece influir demasiado en la probabilidad de éxito, los partidos nacionales, que siguen introduciendo la enorme dispersión de voto, son los que menos probabilidad de

ganar tienen, pero ésta es mayor que en el caso de las provincias o las regiones. Probablemente no se trata de una mayor adhesión a opciones nacionales sino que, en este espacio de mayor relación «cara a cara», aún los rasgos del personaje distrital pesan más que las propuestas articuladas a nivel regional y provincial.

Elecciones distritales	En competencia			Ganadores		
	N°	%	Promedio	N°	%	% Éxito
N° de distritos				1,583	100%	
N° de listas	11,160	100%	7.04			
Movimientos distritales	300	3%	0.19	50	3%	17%
Movimientos provinciales	610	5%	0.39	116	7%	19%
Movimientos regionales	3,062	27%	1.93	534	34%	17%
Partidos políticos nacionales	7,188	64%	4.54	883	56%	12%

En todo caso, un espacio político regional se ha ido consolidando ante la dispersión de las opciones nacionales. Lo que además fue evidente en las elecciones 2006 fue que se presentó un número menor de listas en las competencias provinciales y distritales, en tanto que la competencia regional, en total, registró prácticamente el mismo número de listas.

Listas en competencia en los tres niveles de gobierno descentralizado. 2002-2006

Elección de autoridades	AÑO 2002	AÑO 2006	Diferencia
Gobierno regional	223	225	2
Concejo provincial	1,799	1,654	-145
Concejo distrital	13,220	11,162	-2,058
Total	15,242	13,041	-2,201

La idea común de que siempre hay más fragmentación no se sostiene, así como tampoco aquella que sugiere que las organizaciones políticas regionales o locales son las que introducen la dispersión del electorado: con más de 20 partidos inscritos a nivel nacional, los partidos nacionales fueron la fuente principal de dispersión.

¿Qué se puede esperar para la competencia electoral regional de octubre de este año?

Como es de suponer, para una competencia que funciona en cerca de 2,000 unidades de gobierno (regional, provincial, distrital) y entre 12 mil y 15 mil listas de candidatos, ni las teorías ni las bolas de cristal son muy útiles. En todo caso, veamos cómo se presenta el escenario.

En primer lugar, el marco institucional de la elección ha cambiado³ y tendremos segunda vuelta electoral en caso de que la lista ganadora no obtenga el 30% de votos; y el consejo regional se formará por circunscripción electoral provincial eligiéndose, en la mayoría de casos, un representante por provincia, es decir, tendremos por primera vez (a nuestros legisladores les encanta innovar con las elecciones regionales), elecciones uninominales⁴. Eso cambia radicalmente el escenario.

³ Para una presentación más precisa de los cambios en la ley electoral regional y sus consecuencias, ver: Remy, María Isabel, «¿Son representativos los gobiernos regionales?». En: *Revista Argumentos*, año 4, n.º1. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2010. pp. 2-7. http://www.revistargumentos.org.pe/index.php?fp_verpub=true&idpub=336

⁴ Los distritos o circunscripciones electorales (las unidades de referencia de un proceso electoral) pueden ser «proporcionales» o «uninominales», llamados también distritos «mayoritarios». En el primer caso, se eligen varios representantes por distrito electoral. La selección corresponde a la proporción de votos que obtuvo cada lista (hay varias formas de obtener esta proporción, la más común es la «cifra repartidora»). En el segundo caso, se elige sólo un representante por distrito electoral: gana quien obtiene la mayoría simple. El problema con este mecanismo es que no refleja la composición del electorado (sólo importa quien ocupa el primer lugar). La ventaja es que, en condiciones de *accountability* (de una sociedad acostumbrada a exigir cuentas de sus

En primer lugar, la segunda vuelta anima a la presentación de más listas: si bien pocos piensan que es posible ganar, muchos sueñan con ser los segundos. Esto desanima procesos de construcción de referentes regionales unificados. En la medida en que aún no se inscriben candidatos no es posible saber qué tanto efectivamente las expectativas de segunda vuelta han incrementado las candidaturas regionales. En todo caso, al 2 de junio (poco antes del cierre del padrón), habían 226 organizaciones regionales reconocidas y 65 en proceso de reconocimiento. En total, 291 organizaciones regionales (en promedio, 11.6 por región), frente a las 76 que se presentaron en la elección anterior. Esto podría significar una dispersión enorme. Es cierto que no todas llegarán a inscribir candidatos y varias están en proceso de articularse en alianzas, sin embargo, al cierre de la inscripción de alianzas el 5 de junio, el Jurado Nacional de Elecciones venía procesando sólo 25 solicitudes de alianzas regionales y en algunas regiones como Ayacucho, estaban «voceados» hasta doce candidatos (en las regionales 2006 compitieron siete). En Lima, un proceso de alianza que prometía ser muy fuerte, entre Fuerza Social (en proceso de inscripción), Movimiento Democrático de Izquierda y el aún no inscrito Tierra y Libertad, y Acción Popular, es decir, la conformación de una alianza de organizaciones de centro y de izquierda, en torno a la candidatura de Susana Villarán, se cayó. Ella y el candidato de Acción Popular irán separados. En varios lugares se ven procesos de este tipo donde sigue multiplicándose el número de candidatos.

Por el lado del carnaval de partidos nacionales de estilo «vientre de alquiler» o «franquicia», las cosas no prometen mucho.

representantes y unos representantes que saben que su mandato tiene un origen en la soberanía popular y no, como frecuentemente se considera, en el «financiamiento» de su campaña), permite una relación más directa entre los ciudadanos y su (el único) representante. La ventaja será también, en el caso del Perú, que podrá ser más visible y por lo tanto más factible revocar un mal representante.

En las elecciones 2006 los partidos que perdían su inscripción por haber obtenido una cantidad de votos menor a la valla electoral del 4% en las elecciones nacionales, la mantuvieron hasta ver qué suerte les deparaba la competencia electoral regional y municipal. Como a la mayoría le fue muy mal, las inscripciones se perdieron y se esperaba que eso depuraría el escenario de pequeños partidos nacionales. Esto no ha sido así. Si bien 12 de los partidos que presentaron candidatos en las elecciones regionales ya no existen, hay en la Oficina de Registro de Organizaciones Políticas (OROP) del Jurado Nacional Electoral, 14 nuevas organizaciones que no existían antes (además de varias en proceso de recolección de firmas que podrían todavía alcanzar a tener reconocimiento y presentar candidatos). Así, el escenario nacional es nuevamente el de la enorme dispersión: 25 organizaciones políticas nacionales dispuestas a ingresar en las lides de octubre próximo.

Llama la atención de todos modos, el escaso número de alianzas regionales inscritas o en proceso. Quizás lo que sucede es que conformar procesos de unificación no es fácil, es lento, requiere tiempo y claridad de futuro, y el cambio en la legislación electoral regional ha sido de última hora. Lo claro es que alianzas que se han sostenido son las que se han trabajado con mucha anticipación. En Piura, por ejemplo, la alianza (en proceso) «Unidos Construyendo», resulta de largas negociaciones que se iniciaron prácticamente al terminar las elecciones 2006, cuando fue evidente que la dispersión del voto le había dejado el camino libre a la reelección de Trelles, elegido por el Partido Aprista en 2002 (y que se presentará nuevamente ahora). La alianza reúne a tres de los que fueron candidatos en 2006 y significa una alianza de organizaciones políticas de tradición izquierdista con organizaciones de centro, de líderes sociales con sectores empresariales regionales tanto medianos como pequeños, acompañados de un sector profesional muy fuerte. Pero tardó casi 4 años en construirse y no logró incorporar a muchos más: varios esperan ser «el segundo»

y entonces no se incorporan a una alianza o intentaron estrategias de presión para acceder a altos puestos a última hora.

Algo que atenta contra las alianzas y, en general, alienta la dispersión de partidos y movimientos, es el carácter personalizado de los liderazgos de las organizaciones políticas y la escasa cultura política de pactos de mediano plazo que permitan, como en el caso de la Concertación de Partidos por la Democracia en Chile, formar una unidad política sobre la base de que ninguna «personalidad» se eternizará en el poder, y se establezcan mecanismos de alternancia y recambio democrático. Esto permite estabilidad y proyección política de mediano plazo. Pero la idea de la alternancia aún no se abre paso en el país y con pequeñas organizaciones altamente personalizadas, cualquiera que tiene expectativas de carrera política personal no sólo tiene que formar su propia organización política, sino que tiene que atacar a aquella de la que sale o que está cerca. El caso límite de este comportamiento político «fratricida» (en el que una segunda persona no tiene proyección en una organización y debe formar su propio grupo y atacar al original porque se le parece mucho), fue el caso de Ilave. Hay miles de casos de intentos de vacancia de un alcalde electo, organizados por su propio teniente alcalde (en Ilave, el enfrentamiento entre el alcalde y el teniente alcalde termina con el asesinato del primero). «Enemigos íntimos», donde el enemigo principal es quien más se me parece, no el opositor al proyecto político.

Si bien los espacios regionales han ido consolidando la posibilidad de hacer política regional sobre proyectos regionales y empezar algunos debates regionales de opciones de desarrollo, integrando incluso las dinámicas provinciales provocando niveles de unificación, todavía no tienen la fuerza para contrapesar estas fuertes tendencias nacionales al personalismo y el corto plazo.

Pero hay un segundo elemento que parece cambiar en este proceso 2010: el rol de los líderes provinciales en las listas regionales, y eso cambia por dos vertientes. La primera es el cambio

en la legislación. La constitución de las provincias en distritos electorales cambia las condiciones de la competencia electoral y obliga a competir y tratar de ganar en cada provincia (no sólo en las provincias con más población). Ello le da peso a los candidatos a consejeros regionales (en las versiones 2002 y 2006, eran personas arrastradas al gobierno por el voto del presidente regional. No tenían que ganar en sus provincias), y a los candidatos a alcaldes provinciales: ambos tienen más poder de negociación.

Lo segundo es el «síndrome Acuña», es decir, la presencia de un personaje con fortuna personal que quiere intervenir en política y financia campañas de candidatos a alcaldes o presidencias regionales. La negociación de movimientos regionales para conseguir «buenos candidatos» provinciales o distritales, en este contexto de apertura del campo político provincial en las elecciones regionales, debe muchas veces competir con los que «llegan con billete» ofreciendo financiamiento –personal o de fuentes nunca claras–, a la campaña. El trasfondo montesinista de este tipo de «gestión» de la política, es extremadamente peligroso⁵.

Las elecciones regionales 2010 se producirán, pues, en un contexto institucional nuevo, lo que quiere decir que aún no tenemos las condiciones de previsibilidad de procesos políticos. Y si bien desde las elecciones anteriores se observan procesos de construcción de un espacio de acción política y de bases de organizaciones políticas sobre opciones regionales, la «juventud» de los gobiernos regionales y los cambios continuos en sus marcos institucionales hacen que estos espacios de acción política regional no logren compensar las fuertes tendencias al personalismo, la fragmentación y el corto plazo, que siguen caracterizando la política peruana. Quizás poco a poco, desde algunas regiones con mayor consistencia institucional y procesos de desarrollo en curso, donde las relaciones son cercanas y las opciones de

⁵ Recuérdese que lo que ofrecía Montesinos era dinero para financiar campañas electorales.

desarrollo están en debate de manera directa, y los actores sociales tienen más capacidad de canalizar sus demandas al sistema de representación, empiecen a desarrollarse nuevos comportamientos políticos, sustentados en pactos de alternancia sobre la base de programas comunes, que le den solidez y previsibilidad a la política, y confianza y entusiasmo a los electores. Veremos en octubre qué se avanza en las regiones.

Elecciones en Lima Metropolitana: ni tan decentes, ni tan políticas

José López Ricci

LIMA, OTRORA «CIUDAD DE LOS REYES» y «Tres veces coronada Villa de Virreyes», es ahora una tumultuosa y compleja ciudad, de muchos contrastes sociales y desencuentros culturales. Pero también territorio donde se albergan realizaciones personales y construyen esperanzas colectivas. Y, entre uno y otro, se viene imponiendo el afecto: 81% de los que viven en la capital declaran estar muy satisfechos o satisfechos de vivir en ella¹.

Con sus cerca de 9 millones de habitantes, es una de las capitales más pobladas de América Latina. El primer domingo de octubre de este año, aproximadamente la mitad de ellos estaremos eligiendo al sucesor de Luis Castañeda en la Alcaldía de Lima Metropolitana.

Las elecciones municipales en la capital han venido perdiendo la importancia política que tuvieron en tiempos de Eduardo Orrego, Alfonso Barrantes y Jorge Del Castillo. Ricardo Belmont fue nuestro primer *outsider*, emergiendo ante el rechazo a la clase política y a la pésima gestión del primer período presidencial de Alan García. Luego de dos períodos en el sillón municipal del «hermanón», la preferencia por figuras nuevas continuó con

¹ Encuesta del Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IOP-PUCP). Enero de 2010. http://www.pucp.edu.pe/iop/files/sondeo_59.pdf

Alberto Andrade. Alberto Fujimori, por su parte, en las elecciones presidenciales, había encontrado en la condena a los «partidos tradicionales» un sentimiento que supo canalizar, representar y consolidar, siendo elegido presidente en 1990. Se estableció así un fuerte predominio de los «independientes»: mientras más lejos de marcos ideológicos y proyectos políticos, mejor. Los 90 fue la década de la «anti-política», de un pragmatismo basado en un esquema autoritario y clientelar, como el que implementaron Fujimori y su principal asesor Vladimiro Montesinos.

Fujimori en su objetivo de centralizar el poder en torno suyo y evitar que emergiera algún liderazgo competitivo desde otras instancias públicas, arremetió contra las municipalidades, en particular la de Lima Metropolitana, que contaba con un «amenazante» Andrade de Alcalde. Al concentrar y personificar las principales decisiones de política estatal y la obra pública, redujo la importancia política y funcional que tenían los municipios. Elegir un alcalde pasó a ser un tema menor y la expectativa del electorado fue bajando en cuanto a soluciones de sus principales demandas. Los altos promedios de aprobación de los últimos alcaldes capitalinos, como los de Castañeda, se han logrado con poca pero publicitada obra pública y mucho perfil bajo en lo político.

El inicio de la actual campaña municipal presentó algunas novedades que podrían alterar los términos como se han venido estableciendo las últimas preferencias electorales de los limeños. La idea mayoritaria de elegir un «gerente», con experiencia de gestión y que garantice la ejecución de «obras», parecía ceder espacio a variables más éticas y políticas. Lo que sí permanece invariable es la elección por personas y la empatía que esta despierta, antes que la identificación con partidos y programas políticos.

Desde el inicio, la campaña electoral se polarizó en torno a las calidades éticas de uno de los candidatos: Alex Kouri. En la

réplica también se ventilaron antecedentes y vinculaciones pocos «decentes» de la principal crítica: Lourdes Flores. La ética de los candidatos fue un tema inesperado que marcó toda esta primera etapa el debate público y que de seguir podría limitar adhesiones a los candidatos aludidos.

En este proceso electoral, las y los principales aspirantes a ocupar el sillón municipal expresan objetivos y pretensiones que indicarían ir más allá del rol de autoridad local y de gestión de la ciudad². Tenemos a tres recientes ex-candidatos presidenciales (Lourdes Flores, Susana Villarán y Humberto Lay) y otro que apunta a serlo (Alex Kouri). Además, esta elección municipal se encuentra a seis meses de los comicios presidenciales y congresales, que le dan un cariz especial y ciertas vinculaciones que resultan inevitables. El electorado limeño, a todo esto, y con la objetividad del caso, resulta determinante para las elecciones nacionales.

Estamos ante unas elecciones que no sólo encumbrarán un nuevo burgomaestre capitalino, también entrarían en juego proyectos, alianzas y proyecciones de partidos políticos como de candidatos. Cálculo presente también en los otros partidos y candidatos presidenciales que han optado por el perfil bajo y/o la abstención, como Luis Castañeda³, Keiko Fujimori y Ollanta Humala. Unos y otros valoran esta elección como un paso previo a sortear, ya sea para mejorar, conservar o no perder potenciales caudales electorales y perspectivas políticas a futuro. Por lo visto, no hay 2011 sin 2010.

² Gustavo Riofrío muy bien advierte que para la mayoría de candidatos «...la ciudad no importa como metrópoli. Importa como plaza pública». Ver **desco Opina**, 5 de abril 2010 h.<http://desco-opina.blogspot.com/2010/04/lima-con-el-chimpun.html>

³ Lo de Castañeda es llamativo y confirmatorio de la vigente tradición caudillista que caracteriza nuestro sistema político. Con la alta aprobación a su gestión, no ha optado por elegir entre su entorno a alguien que continúe su obra. Estamos ante un proyecto político que no trasciende a su «líder».

Candidatos en el partidor: itinerarios y relaciones

Se han inscrito oficialmente 12 candidaturas a la alcaldía metropolitana, pasemos revista a cómo se han configurado algunas de ellas, las que las encuestas vienen ubicando como las principales:

Alex Kouri

El ex-militante del Partido Popular Cristiano (PPC) y fundador de Chimpúm Callao, ex-congresista, tres veces alcalde y ex-presidente regional del Callao, descartada su candidatura presidencial, decidió dar un salto a la principal plaza electoral del país: Lima Metropolitana. Para ello necesitaba contar con una «franquicia» que le diera soporte a su candidatura. Sabía que iba a encontrar propietarios disponibles legal y políticamente. Primero entró en transas con Siempre Unidos de Felipe Castillo, que contaba con cuatro períodos a cuestas como alcalde de Los Olivos y que había manifestado iniciales intenciones de ser candidato a la alcaldía metropolitana. Tener un candidato con posibilidades le abrió a Siempre Unidos, y a su mentor, una mayor proyección política en la capital, de ahí que ellos buscaron al entonces presidente regional del Callao para adoptarlo como su candidato. Posteriormente las desavenencias resultaron insalvables. «Ustedes ponen el nombre y nosotros el logo», habría sido la propuesta de Kouri, que no llegó a buen puerto. La relación por conveniencia se dio por concluida.

Apenas conocido el desenlace, el persistente candidato llamó a un viejo conocido: José Barba. «En cinco minutos tomé la decisión», comentó orondo el personaje. Alex Kouri pasó a ser, como se cambia dólares o se compra en La Cachina, candidato de Cambio Radical (CR).

De Barba y su agrupamiento no se conocía absolutamente nada. A comienzos de año convino con Jaime Bayly para que sea

candidato presidencial bajo su membresía, lo que le permitió recuperar minutos y días de exposición mediática. Barba a los pocos días declaró sin ruborizarse: «Somos el partido más pequeño del mundo», en alusión a él, su flamante candidato y al asesor del candidato.

Keiko Fujimori ha informado que Fuerza 2011, la versión actual del fujimorismo, no lanzará candidato municipal propio. «Al ver que el escenario está bastante polarizado, hemos preferido no participar», afirmó la congresista. Eso no significa que se de un apoyo implícito a Kouri, con el que guardan afinidades tanto discursivas como políticas –y moral, dirían algunos–.

Lourdes Flores

La lideresa del PPC, parlamentaria en 3 períodos y dos veces candidata presidencial, se vio obligada por las circunstancias a bajar en sus pretensiones electorales. La candidata más caracterizada de la derecha en el país, venía cayendo sostenidamente en las encuestas que se difundían y el crecimiento de Castañeda, como candidato presidencial, le iba reduciendo sus posibilidades de tentar por tercera vez la Presidencia de la República.

Por otra parte, un grupo de alcaldes distritales decidido a ir a la reelección, vinculado al PPC y liderado por un entusiasta Salvador Heresi, alcalde de San Miguel, entró en conversaciones con Alex Kouri para proponerle que sea el candidato metropolitano y que lo hiciera a nombre de su ex-partido, el PPC. A Kouri lo primero le supo muy bien pero lo segundo le resultó inaceptable.

Lourdes, que a comienzos de su carrera política había sido regidora metropolitana, acepta la posibilidad de ser candidata municipal. Pero fue una decisión difícil de tomar, tanto en lo personal como en lo político. En lo primero, era reconocer su poca chance de llegar a Palacio de Gobierno. En lo segundo, dejar la candidatura presidencial generó zozobra en las expectativas de

muchos aspirantes a congresistas en las regiones. En un congreso partidario se decidió ajustadamente, y con un activo protagonismo de los patriarcas del PPC, su candidatura municipal. «Tener experiencia de gestión le dará la proyección y solvencia del caso, para tentar luego la candidatura presidencial», comentó un antiguo dirigente del PPC. Optaron por dar un paso atrás y dos adelante, podría decirse recordando a Lenin.

Algunos alcaldes pepecistas decidieron renunciar y acompañar a Kouri en su aventura electoral. Lourdes en su búsqueda de aliados ha reclutado a Jaime Salinas, otro anterior aspirante presidencial sin mucho éxito. En el caso de Solidaridad Nacional (SN), sus principales voceros hablan de una posición neutral del partido, es decir, de apoyo implícito pero no explícito. Martín Príncipe, alcalde de Lince, ha informado de un acuerdo verbal para apoyar a Lourdes y ella apoyar luego a Castañeda. Alejandro Toledo, por su parte, ha ratificado el apoyo de Perú Posible (PP) a la candidatura provincial de Flores, «por una cuestión de decencia democrática».

Susana Villarán

Tal vez haya sido la primera que decidió ser candidata municipal y fue la última en inscribirse. Los magros resultados electorales del 2006 y no poder contar con una inscripción propia, son grandes pasivos que se propuso superar. Para Susana Villarán, lideresa del Partido Descentralista Fuerza Social (FS), ex-candidata presidencial, ex-Ministra de la Mujer, y profesional de amplia trayectoria en derechos humanos y derechos de la infancia, tentar la alcaldía metropolitana también abría la posibilidad de proyectar propuestas solventes y creíbles, que pudieran darle otro sentido y un posicionamiento distinto a un proyecto de izquierda, democrática y moderna.

Izquierdas que desde el cierre de la experiencia de Izquierda Unida, han persistido en su fragmentación y con muchas resistencias para renovar discursos y líderes, que la han ubicado en general con muy bajo caudal electoral. Por ahora, las expectativas de buena parte de los que se encuentran en esta orilla política, pasan principalmente por la figura de Ollanta Humala y la influencia y ubicación que alcancen en torno a su candidatura.

La estrategia electoral de Villarán planteó ir hacia la izquierda como hacia el centro. No conformar un bloque electoral izquierdista sino uno más amplio que aglutinara a otras fuerzas del centro político. «Todo esto nos daría el apoyo de un grupo que se ubica en una alternativa de centro izquierda», afirmó la candidata. La polarización y despunte de Flores con Kouri, en buena medida favorecieron las aproximaciones hacia ambas direcciones.

En las conversaciones con agrupaciones de izquierda se alcanzaron acuerdos con el Movimiento Nueva Izquierda (MNI), Tierra y Libertad (TyL), Lima Para Todos (LPT) y Partido Demócrata Cristiano (PDC). Todo un avance, si de comparar con el pasado reciente se trata. Hacia el centro estuvieron en conversaciones con Alianza Para el Progreso (APP) y con Acción Popular (AP), que no obstante el empeño puesto por FS no llegó a un acuerdo final. El cálculo de las dirigencias nacionales de ambos partidos⁴ no vio conveniente un viraje hacia la izquierda, pues las elecciones nacionales están muy próximas, y ello podía ser riesgoso para futuras alianzas y/o proyecciones electorales nacionales y congresales de buena parte de dichas dirigencias.

Uno de estos pasivos, el de la inscripción legal, ha sido cumplido con cierta presión y fuera de plazo. Finalmente, este bloque izquierdista irá bajo la membresía de Fuerza Social.

⁴ Ha trascendido que tanto Luis Ibérico (APP) como Gonzalo Alegría (AP), ambos candidatos a alcaldes por sus respectivos agrupamientos, estuvieron bastante dispuestos a ser parte de una alianza, aún cediendo la principal candidatura a Villarán.

Un tema aún no zanjado es la posición que finalmente tendrá el Partido Nacionalista sobre las elecciones metropolitanas, y la posibilidad de otorgarle su adhesión a la candidatura de Villarán. Un grupo de dirigentes y personalidades del entorno de Humala, con anterior militancia en partidos de izquierda, lo ha venido propiciando pero al parecer sin mucho éxito. Las críticas de Villarán al comandante, que vienen de antes, por sus presuntas acusaciones de violación de derechos humanos como por su cercanía a las posiciones de Chávez, han producido fuertes resistencias y distancias en los entornos más cercanos a Humala. Una clara manifestación de ello son las declaraciones de su vocera parlamentaria, la congresista Marisol Espinoza, que no tuvo reparos en considerar que la candidata Villarán: «Tiene un discurso de izquierda pero prácticas de derecha». Humala, por su parte, no suelta prenda y se mueve en declaraciones que evitan tomar decisión al respecto: «...creemos que faltan más candidatos».

Humberto Lay

Restauración Nacional (RN), organización política de estrecha vinculación con las iglesias cristianas, tuvo cierta presencia en el proceso electoral del 2006. Se confirmaba la voluntad de estos grupos confesionales por intervenir en los asuntos públicos. En las elecciones de 1990 contribuyeron al triunfo electoral de un desconocido Alberto Fujimori, pero esta relación se «disolvió» con el autogolpe de 1992.

Con miras a intervenir en la contienda municipal capitalina, RN estableció relaciones de colaboración con Alex Gonzáles, profesional conocedor de temas ambientales, incorporándolo como su candidato. Lo acordado tuvo corta duración, y una de las partes –el candidato invitado– decidió cambiar de camiseta. Gonzáles, sin mucho que discutir con quienes lo habían cobijado, pasó a ser el candidato del Partido Humanista, agrupación del ex-Presidente

del Consejo de Ministros, Yehude Simón⁵. Que, a la sazón, había roto relaciones con Somos Perú, por no ponerse de acuerdo sobre el logo que caracterizaría a la alianza inicialmente establecida.

Humberto Lay, líder de RN, pastor de vocación, arquitecto de profesión y ex-candidato presidencial, no tuvo más remedio que evaluar los costos políticos de tamaño desaire, posponer expectativas presidenciales y aceptar ser el que cubra el vacío dejado por Gonzáles.

Una adhesión sorpresiva a la candidatura de Lay, ha sido la del empresario, varias veces Ministro de Economista y actual candidato presidencial, Pedro Pablo Kuczynski (PPK). ¿Qué cálculos podrían estar detrás de esta colaboración? Probablemente el proveer ideas y de un entorno técnico para reforzar al candidato de RN, a cambio tal vez de contar con una membresía que actualmente no tiene el popular PPK para el 2011. «Hoy por ti, mañana por mí», podría ser el proverbio aplicado en esta relación.

Encuestas, propuestas y candidaturas distritales

Encuestas y tendencias

Los últimos sondeos conocidos muestran a Lourdes Flores encabezando las preferencias, seguida por Alex Kouri y luego, a distancia, el resto de aspirantes. La votación de Lourdes es fuerte en los segmentos A y B, con una muy ligera ventaja en los mayoritarios C y D. Lourdes ya tenía un capital electoral propio, pues en la última elección presidencial obtuvo la mayor votación en Lima. Kouri tiene su principal electorado en el segmento E, el más

⁵ Gonzáles también se quedó sin ser candidato del partido de Simon, debido a presuntas discrepancias con la dirigencia humanista. Finalmente, acabó en Siempre Unidos, confirmando una extraña persistencia por ser candidato de agrupaciones sin posibilidades de éxito.

popular⁶. Ambos tienen importantes núcleos duros de votación y representan espacios políticos predominantes en el imaginario limeño.

La tendencia en estos sondeos viene indicando que Flores se va distanciando del ex-presidente regional del Callao, más que por un crecimiento superlativo de la primera, por las dificultades del segundo para incrementar su promedio. Asociarse con Barba, así como las distintas noticias que lo asocian a casos de corrupción, directa e indirectamente, son verdaderas anclas que le impiden levantar vuelo electoral. Y de ello puede haber más.

Candidato	IOP-PUCP (junio)	CPI* (junio)	Ipsos Apoyo (junio)
Lourdes Flores	38	36	35
Alex Kouri	23	25	24
Humberto Lay	5	7	6
Susana Villarán	4	6	2
Fernando Andrade	5	3	5
Carlos Roca	-	-	2
Otros	7	5	5
Blanco / viciado	8	5	11
No precisa	10	15	10

* Compañía Peruana de Estudios de Mercado y Opinión Pública S.A.C.

La posibilidad de que otro candidato tercie es remota pero no imposible. Si hay una mayor y sostenida polarización entre los

⁶ Una composición social muy parecida a la de Keiko Fujimori. En la encuesta de Ipsos Apoyo - Opinión y Mercado de mayo, en la preferencia presidencial Keiko tiene su principal base electoral en el segmento E, donde incluso dobla a Humala (32% a 16%). http://www.ipsos-apoyo.com.pe/sites/default/files/opinion_data/Opinion%20Data%20Mayo%202010.pdf

punteros, se podría producir un desgaste mutuo y abrir distintos flancos para ambos que pueden ser aprovechados por terceros. Además, hay un casi 20% que aún no sabe por quién votaría. Pero esta posibilidad no será una tarea sencilla, pues dependerá de las capacidades y reflejos que tengan Lay, Andrade y Villarán –los únicos con cierta chance–, de ir colocando propuestas consistentes y novedosas, de disponer de recursos económicos para una campaña siempre onerosa, de mostrar cohesión política (sin problemas ni pasivos internos), que les permita proyectar credibilidad a un electorado por lo general desconfiado.

Las propuestas

Las propuestas concretas para gestionar la ciudad han estado en segundo plano. Es probable que no salgan significativamente de esa condición. Los planes de gobierno han sido presentados al momento de inscribir las candidaturas, pero será recién a medida que se acerca la fecha del (o los) debate entre candidatos, que las propuestas serán objeto de atención del electorado.

La necesidad de contar con enfoques de conjunto de la ciudad que permitan responder de manera integrada a los principales y cruciales problemas que al municipio metropolitano le corresponde acometer, no aparece como lo decisivo en la manera como se ha configurado el debate electoral, ni está presente en la demanda del electorado capitalino.

Las encuestas han puesto de relieve la identificación de problemas que son los tópicos obligados sobre lo que todo candidato debe pronunciarse: seguridad ciudadana, transporte público, programas sociales, educación, salud, medio ambiente, entre otros. Al respecto, hay bastante coincidencia en el diagnóstico como en las propuestas de política que se han venido planteando. Hay matices de énfasis y de algunas medidas concretas, y de estilos en particular.

Las «herencias» de Castañeda (Metropolitano, Hospital de la Solidaridad, Escaleras), con observaciones menores, están siendo asumidas por los candidatos en competencia, buscando que ponerles su sello particular a las mismas. En cuanto la participación ciudadana y la transparencia, obtienen importancia en los planteamientos de casi todos los candidatos, en señal implícita de distancia con lo actuado por Castañeda.

Hay otros temas donde hay propuestas de la mayoría de candidatos, que siendo importantes no obtendrán la debida problematización ni se convertirán en temas claves para elegir una buena administración de la ciudad. Uno de ellos es cómo debiera entenderse e implementarse lo de «régimen especial» del gobierno metropolitano, de asumir las competencias regionales que le corresponden en el marco del proceso de descentralización, así como la de un real funcionamiento de la Asamblea Metropolitana como instancia de coordinación y concertación con los 41 municipios distritales y la sociedad civil.

Otra tema es el crecimiento desordenado de la ciudad, ya no en sus extramuros, sino de manera horizontal, con todo el boom de la construcción de edificios que nadie parece regular adecuadamente. Y por último, el tema de gestión de riesgos que se ha hecho más crítico ante la inminencia de fenómenos naturales y la vulnerabilidad de amplias zonas de la ciudad, ya sea por antigüedad (tugurios) o por falta de planificación urbana (laderas de ríos, faldas de cerros).

Las candidaturas distritales y selección de concejales

Luego, o en paralelo, de la definición de la candidatura provincial, la selección de candidatos a alcaldes distritales es un paso muy importante. Si bien hay procedimientos establecidos de elección por los cauces internos de los partidos políticos, por lo general esta es una decisión que se toma previamente. Suelen ser arreglos de

mutua conveniencia y en ocasiones es una decisión que se toma con encuesta en mano. Pero hay sumas que pueden restar.

Kouri se ha rodeado de un grupo de alcaldes, principalmente renunciantes al PPC, que van a la reelección y que le pueden sumar votos a nivel distrital. Ha seleccionado diversos personajes provenientes de distintas canteras políticas, interesados en engancharse con una locomotora –y dispuestos a pagar el «peaje» correspondiente– que los arrastre al cargo buscado. En ese intercambio de intereses, algunos de ellos no se sintieron bien tratados y patearon el tablero. Los casos más sonados han sido los de Carlos Burgos en San Juan de Lurigancho (S JL), Diógenes Alva en La Victoria y María Dulanto en Barranco.

La composición de concejales de Cambio Radical (CR) no ha sido tan «técnica» sino más bien mediática y política, seguramente buscando mejorar en las encuestas. Ha considerado como teniente alcaldesa a Ivonne Frayssinet, conocida actriz y protagonista en la serie de mayor audiencia en la televisión de señal abierta; también ha incluido al historiador Luis Enrique Tord, un ex-regidor de SN; y a Vanessa Quiroga, víctima símbolo de Tarata. Y para que no quede duda de su horizonte político, ha incluido a Javier Ocampo, esposo de una figura de primer orden del fujimorato como Martha Chávez, y al hijo y la cuñada de Barba.

Lourdes Flores cuenta con varios alcaldes pepecistas leales, así como con otros alcaldes y regidores de SN que van a la reelección (como el discutido alcalde de Miraflores Manuel Masias, personaje muy cercano a Castañeda), quienes postularán nuevamente como Unidad Nacional (UN), membresía que utilizará el PPC no obstante haberse oficializado el retiro de SN del mismo.

Si bien Alejandro Toledo reiteró el apoyo a la candidatura provincial de Lourdes, confirmó a su vez que PP tendrá 26 candidaturas distritales. Algunos de los de la chacana, como el actual alcalde de Puente Piedra, tienen caudal propio y posibilidades de reelegirse. Otro como Mauricio Rabanal, se la tiene jurada a Lourdes por el

desplante que le hizo en SJL. En ambas candidaturas distritales, podrá no haber mucha suma a la candidata provincial, y en general, se encontrarán con la dificultad que tiene el electorado para cruzar su voto provincial con el distrital.

Se ha considerado en la lista de concejales al propio hijo de Castañeda, al igual que al hijo de la ex-congresista Doris Sánchez. Aires de familia que denotan esa voluntad por expresar políticamente a un bloque que incluye a SN y PP.

El ida y vuelta de Carlos Burgos merece un comentario aparte. Si bien SJL es el distrito de mayor volumen electoral en la capital, pasar por agua tibia a un personaje que fue promotor activo del proyecto de Kouri, involucrado en actos de corrupción, que dio muestras de agresividad e intolerancia al impedir un acto público en «su» distrito de su ahora candidata provincial como posteriormente de otros competidores, es un mal mensaje y le abre flancos por su incoherencia. Aquella leyenda de escoger mal su entorno electoral, que sus críticos le achacan, se confirmaría.

Decencia y política: jugando con los estereotipos

Corrupción y decencia

Flores apuntó certeramente contra la cuestionable calidad ética del ex-presidente regional del Callao. Del saque le «bajó la llanta». Entre sus antecedente conocidos figuran los tratos y vínculos con Vladimiro Montesinos y el caso de Construcciones y Viales (CONVIAL), de presuntos malos manejos en la construcción del corredor al Aeropuerto y el cobro desproporcionado del peaje.

Muchos analistas pronosticaron que este tema se iría diluyendo con el transcurrir de los días, pero no ha sido así. Para mala fortuna de Kouri, la mayor visibilización de casos de corrupción en el gobierno aprista, como en otros niveles de gobierno, viene generando una atmósfera de amplia condena a esta antigua y

extendida práctica entronizada en la función pública. Y no sólo es un asunto de ética y de desconfianza en las instituciones públicas, también es el aprovechamiento de unos pocos en desmedro de obras e inversiones que deberían beneficiar a la ciudadanía en general.

Kouri repelió los ataques acusando a Flores de tener también «rabo de paja», por haber sido presidenta del directorio de una empresa de transporte aérea de propiedad de César Cataño, empresario involucrado en un juicio por lavado de dinero. Keiko Fujimori tomó partido por Kouri, declarando que en la dirigencia pepecista existe gente vinculada a Montesinos, recordando el episodio en que Luis Bedoya –hijo del líder histórico del PPC–, recibió dinero del «Doc» cuando era alcalde miraflorentino. El intercambio de acusaciones ha continuado y continuará, todo lo indica.

El primado de la Iglesia Católica, el Cardenal Juan Luis Cipriani, también se ha pronunciado en dos oportunidades llamando a evitar la polarización entre decencia y corrupción, e instar a que se prioricen las propuestas para la gestión de la ciudad, muy en consonancia con la postura y conveniencia de Kouri.

Las demás candidaturas no han perdido oportunidad de sumarse con todo a reforzar esta distinción. En todos los tonos y estilos Villarán, Ibérico, Andrade y Lay, se sumaron en cuanto oportunidad tuvieron en marcar distancia principalmente con Kouri y su comprometedor pasivo. A ello debemos sumar a Jaime Bayly, que una vez roto palitos con Barba, enfiló todas sus baterías para recordar en sus últimos programas dominicales los distintos casos donde se encontraba comprometido Kouri.

Si bien es todo un avance de la cultura democrática que haya alcanzado una amplia cobertura el cuestionamiento frontal de las prácticas corruptas de autoridades y funcionarios públicos, la pregunta de fondo es si ello es suficiente para revertir aquella postura mayoritaria que considera algo inevitable el problema, muchas veces asumida como inherente a la función pública. La

naturalización del hecho relaja la moral pública, corroe los valores democráticos y es tierra fértil para que los inescrupulosos sigan haciendo de las suyas.

La encuesta de mayo del IOP-PUCP nos revela que la frase: «Es preferible un alcalde que haga buenas obras aunque robe», es aceptada por un 43% de los que declaran votar por Kouri y por un 25% que votaría por Flores. Preocupantes promedios de quienes están dispuestos «hacerse de la vista gorda» ante flagrantes delitos con nuestros recursos públicos. En nuestra cultura política limeña –y nacional– cala amplio y profundo la antigua frase: «Mientras haga obra, no importa que robe...». Ojalá que de a pocos vaya ganando lugar e imponiéndose otra frase popular: «Está bien culantro, pero no tanto». ¿Y la corrupción será un factor importante para elegir al futuro presidente de la República y a los congresistas? Ojalá.

Lo político y lo técnico

Apenas lanzado, Kouri hizo manifiesto que lo suyo era por servicio público y que sus logros y experiencia en la gestión pública lo acreditaban para tal rol. Además, decía: «contamos con propuestas concretas y con un equipo calificado». El perfil técnico e independiente promovido encajaba con la matriz anti-política instalada desde el fujimorato. Hacer «obras», estar «cerca de la gente», distanciarse de los partidos «tradicionales», siguen siendo atributos que obtienen importante respaldo electoral.

Pero resolver el tema de la membresía, seguramente un tema menor, lo empujó a un riesgoso pragmatismo político. Lo de «vientre de alquiler» y partido «combi» se reavivó con la decisión de ser adoptado por Barba y Cambio Radical. Se refuerza la irrelevancia de los partidos políticos para gobernar y lo decisivo que sigue siendo el líder o candidato. El apoyo implícito de Keiko Fujimori, de otro lado, le da una ubicación como parte de esa co-

riente política. Una victoria de Kouri favorecería directamente las chances de Keiko, mientras su derrota la afectaría parcialmente. ¿Qué haría Kouri sin cargo político alguno? (lo tiene desde casi dos décadas), es todo un enigma. ¿Volvería a liderar Chimpúm Callao?, es una seria posibilidad.

La tentación por encuadrar con el perfil técnico en estos comicios municipales también se vio expresada en Kuczynski, quien luego de confirmar su apoyo a la candidatura de Lay, comentó que él mismo «es sólo técnico, no es político». El propio Lay se quiso proyectar a una condición que no encaja con él: «Puedo ser el outsider de esta campaña edil»⁷.

Lo de Lourdes sí es una candidatura eminentemente política, por trayectoria y por proyección. El PPC es uno de los pocos partidos que persiste en tener vida regular, lo que es un mérito a destacar. Pero lo de Burgos resulta un flaco favor a la institucionalidad de los partidos políticos aceptando pragmáticamente el transfuguismo del personaje. La victoria de Lourdes, por ahora lo más probable, no tiene para el PPC un curso político definido. ¿Con quién terminará de enganchar el PPC?, pues tiene a la mano las cartas de SN o PP, rivales en las presidenciales. Castañeda por ahora les resulta lo más conveniente y próximo.

Para Susana Villarán y el bloque izquierdista, si bien el asunto electoral lo tienen cuesta arriba, enfrentan varios desafíos importantes si de aspirar a construir una versión distinta de izquierda se trata. Para empezar, tendrán que lidiar con los distintos estereotipos negativos que la opinión pública le ha endosado al ser de izquierda en el país. Estar juntos es un logro en sí, habida cuenta que ello no ocurría desde Barrantes. Un hecho limeño que no se ha dado en el resto de regiones del país. En esta coyuntura electoral tienen la oportunidad de mostrar que la unidad suma

⁷ Omar Quesada, uno de los dos secretarios del APRA, dijo exactamente lo mismo al referirse a Carlos Roca, disciplinado y sacrificado candidato de la estrella.

niveles de organización y propuesta si es que actúan con cohesión y coherencia. No toda derrota electoral es una derrota política. Lo sumado electoralmente y políticamente, si es que alcanza niveles aceptables, les podría servir para estar en mejores condiciones en el proceso electoral del 2011. En este escenario deseable emergen varias dudas que pueden poner en riesgo lo acumulado. La relación futura con Humala es una de ellas, el anuncio de la candidatura de Marco Arana es otra, así como la opción de un candidato no conocido anunciado por Villarán.

El Partido Aprista Peruano, atrapado en escándalos públicos y tensiones internas, ha decidido que de todas maneras entra en la competencia municipal. Carlos Roca fue el elegido. Pero ha sido una decisión tomada más por obligación que por convicción o interés de tener algo que jugar en esta competencia. Una derrota catastrófica, que es lo que la mayoría cree, podría consolidar la limitada baja posibilidad que tendría el futuro candidato presidencial aprista. Alan García es indiscutiblemente su única carta de victoria, pero para ello deberán esperar hasta el 2016.

Este proceso electoral capitalino, finalmente, nos muestra el lado oscuro de buena parte de nuestros políticos y el marco institucional (o desinstitucional) que los ampara. Casi podríamos decir que lo que realmente los caracteriza es esa compulsión por llegar al poder público, sin importar cómo ni con quién. Y en el para qué, es su proyecto personal y muchas veces su bolsillo lo que cuenta. Compartimos plenamente la siguiente reflexión de Alfredo Torres: «La institucionalidad política es débil. Frente al avance de la economía en los últimos 20 años en el Perú, en política no se avanzó nada. Al contrario, estamos más desestructurados que antes»⁸.

⁸ Balbi, Mariella. «Lourdes está jugando mejor». *El Comercio*, Lima, 7 de junio de 2010.

Alan García, alcalde de Lima

Gustavo Riofrío

Presentación

En nuestros días mucho se viene comentando acerca de los grandes negocios que se hacen en la ciudad de Lima y acerca de las acciones que tienen como objetivo central ganar a como de lugar las próximas elecciones municipales. La frase «no importa que robe, pero que haga obra» se repite, se analiza, se acepta o se rechaza. Esta frase tiene dos elementos: «robar», en donde existen al menos dos posiciones y «hacer obra», que es aceptada como si toda obra en sí fuera buena para la ciudad. En el presente texto nos dedicaremos a analizar este segundo asunto.

Existe una tradición de presidentes de la república actuando como alcaldes de la ciudad que data del siglo XIX. Las obras más importantes de la Lima del 900 fueron efectuadas por presidentes que –«centralistamente» hablando– entendían que la capital merecía dineros nacionales en adición a los presupuestos locales. Recuérdense el puente hecho por el presidente Balta y la avenida presidente Leguía, renombrada como avenida Arequipa, apenas terminara su oncenio.

La confusión entre el presupuesto de Lima y el presupuesto de la República es uno de los asuntos que mejor desnuda el centralismo peruano. Ella se escuda en el hecho que Lima es la sede de los servicios públicos más importantes y de los lugares más

especializados, lo que reclama una inversión nacional y no local. Así, mientras que nadie osa discutir que el presidente peruano haga un tren en Lima, sobrarían los que afirmen que eso no se puede hacer en Arequipa con dineros nacionales. En consecuencia, el Mistibus de Arequipa se financia con el apoyo de todas partes, pero aún no se obtiene el aval del Ministerio de Economía para el financiamiento complementario.

Sólo especialistas recuerdan a don Pedro Pablo Mujica Carassa, alcalde de Lima en 1921, a don Pedro José Rada y Gamio (alcalde en 1922), ni a don Ricardo Espinoza, alcalde en 1920. Sucede que cuando se celebró el primer centenario de la independencia nacional, el verdadero alcalde de Lima era el Presidente de la República Augusto B. Leguía. En ese momento, él mostró a las delegaciones extranjeras invitadas una nueva ciudad, que expresaba su visión del Perú, su opción hacia un nuevo tipo de comercio internacional y un nuevo alineamiento internacional. Lo mismo sucedió –aunque no para «toda» Lima–, cuando el presidente decidió financiar el asfaltado de las avenidas por las que circularían los vehículos oficiales de las cumbres de 2008.

En nuestros días el presidente sigue interviniendo como alcalde. Son numerosas las decisiones del gobierno del presidente García que inciden en la metrópoli capital y que en rigor debieran constituir iniciativas y decisiones de las autoridades edilicias.

La intervención del poder central en las ciudades puede ser de tres tipos:

- Iniciativas edilicias que debieran (o no) ser tomadas por la autoridad municipal, como es la decisión de edificar viviendas en donde hay un aeropuerto.
- Intervenciones en apoyo a una iniciativa municipal, como hoy sucede con el tramo de la Costa Verde, que pertenece a los distritos de San Miguel y Magdalena.

- Acciones en la ciudad, pero que no competen al distrito o provincia, sino a la nación. Un ejemplo de ello es la construcción de un nuevo Hospital del Niño.

Cualquier obra pública nacional siempre toca a una circunscripción municipal. La acción del presidente entonces es válida y hasta deseable. Pero el comportamiento de la autoridad nacional frente a los demás actores es el que cambia. En el primer caso, la autoridad nacional propone o impone una política nacional ante una autoridad local y de menor jerarquía. Lo que se debe analizar acá es la validez, consistencia y coherencia de la política nacional, frente a la política de la ciudad. En el segundo caso, corresponde a la autoridad nacional juzgar si la solicitud de la municipalidad es congruente con una política nacional, ya que son recursos nacionales los que se invertirán en apoyo a una competencia municipal o regional. En el tercer caso, la autoridad municipal no tiene nada que observar a la iniciativa de la autoridad superior, excepto que se cumpla con los reglamentos y leyes vigentes sobre la materia, como se le exige a cualquier otra iniciativa que se hace en la circunscripción¹.

En caso necesario, la autoridad nacional puede intervenir en asuntos que competen a los gobiernos regionales o municipales. El procedimiento es sencillo: hay que declarar la acción de necesidad y utilidad pública o de interés nacional. Estos procedimientos son necesarios para evitar la arbitrariedad, puesto que es imprescindible que los fueros de cada institución sean respetados hasta por los mismísimos presidentes. Claro que en todos estos casos puede darse la figura del abuso de autoridad, pero ello está penado o es éticamente censurable. Así como se pena a la profesora o al médico que, valiéndose de su situación de superioridad y poder, seducen

¹ Más allá de las injustificadas protestas de los vecinos de San Borja, la municipalidad aduce que el problema del Hospital del Niño es que no respeta los reglamentos sobre accesos y estacionamientos y, lo que es peor, el proyecto no es acorde al reglamento especial de hospitales formulado y aprobado por el Ministerio de Salud.

a un alumno o una paciente, es criticable la autoridad nacional que logra inducir a una autoridad de menor jerarquía a hacer algo contra su voluntad o intereses, sólo con el peso de una banda presidencial o similares. Afortunadamente la acción de los presidentes y ministros es pública –y hasta publicitada–, por lo que está sujeta a escrutinio de la ciudadanía y hasta del poder judicial.

Es ampliamente aceptado por amigos y enemigos que el presidente Fujimori no tuvo aprecio por los alcaldes. Sus acciones en Lima tenían sólo un objetivo político, el de debilitar al alcalde metropolitano que encarnaba las aspiraciones democráticas de un sector de la ciudadanía. Pero tampoco tuvo una política de intervención urbana, excepto la de no consultar con las municipalidades el emplazamiento de sus nuevas escuelas o la pertinencia de regularizar urbanizaciones informales. Al llegar la democracia, los presidentes Paniagua y Toledo tuvieron una conducta más institucional en relación a las municipalidades, aunque tampoco fueron municipalistas. No obstante, el presidente Toledo intervino activamente en el urbanismo de Lima con su política de vivienda, ya que fueron decisivas las llamadas por teléfono desde el nuevo Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, para que las municipalidades aprobaran numerosos expedientes del Fondo Mivivienda, sin un estudio minucioso o enfrentando los planes urbanísticos del municipio.

Las intervenciones del régimen actual en la ciudad de Lima más bien revierten esta tendencia, pues están llenas de iniciativas que, siguiendo el hilo de las decisiones, siempre llegan al Presidente de la República. En algunos casos se trata de anuncios que no son seguidos de acciones sistemáticas. En otros estamos frente a iniciativas de gran envergadura como si fueran parte de algún plan de desarrollo metropolitano. Es posible entonces analizar estas acciones bajo el punto de vista de su impacto en la ciudad, tal como una suerte de supra gestión edilicia de Lima. Esa es la intención de las líneas que siguen.

La venta del aeropuerto de Collique y la vivienda

En este caso, la intervención presidencial muestra coherencia con una política de vivienda, pero no nos parece válida, ya que esa política necesita severos ajustes tanto para atender los déficit en vivienda de la ciudad, como para hacerla coherente con las demás políticas públicas.

El hecho es que se vende a precio de terreno eriazos la sede de la única escuela de aviación civil que le queda al país. También «vuela» el Aeroclub de Collique. Demoler dieciocho hangares y un kilómetro de pista con metro y medio de espesor saldrá caro. Hay que recordar que en los años sesenta, los urbanizadores de San Borja prefirieron dejar como área libre las pistas del antiguo aeropuerto de la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial (CORPAC), debido al costo de semejante demolición.

En julio 2008, el gobierno declaró de interés nacional edificar viviendas en la zona del aeródromo de Collique. Se suscitaron problemas entre las dos empresas postoras. En enero de 2010 el Tribunal Constitucional anuló la subasta a una de ellas. Por ello, el consorcio Graña y Montero/Besco y la empresa DH Mont están ahora asociadas y pretenden ganar ambas con el proyecto de la construcción de 22 mil viviendas y un megacentro comercial. Apenas se obtuvo la luz verde sobre la venta, se produjo una entrada abusiva al predio.

Definitivamente esta venta no se hace pensando en la aviación civil. Cuando se privatizó el cuartel La Pólvora, en El Agustino, para un negocio de viviendas y megamercado similar al que ahora se pretende, el Ejército obtuvo que las viviendas sean otorgadas en prioridad para los asociados del Organismo Especial de Fondo de Vivienda Militar del Ejército (ORES-FOVIME). Además de ello, La Pólvora alojará a un máximo de 100 de las 140 viviendas que Defensa Civil demanda que sean demolidas como consecuencia del trágico hundimiento en el cerro «9 de Diciembre» en 2003.

Algo es algo. En el caso de Collique, la venta se hace a la mala, ya que los usuarios y la historia se oponen (excepto aquellos que cumplen órdenes) y no reciben nada a cambio. Se aduce que en un futuro no especificado se invertirá más dinero que el que se cobrará por la venta del aeródromo, en un lugar situado a 181 kilómetros al sur de Lima, en área aledaña a una conocida zona de neblina del distrito de Grocio Prado. Los interesados han entablado una acción de nulidad del acto jurídico de esa venta, pero ya se está actuando sobre ese «terreno». La aviación civil está abandonada, pero los propulsores de la venta señalan que el vecindario corre peligro con las avionetas Piper y Cessna. Ya señalarán lo mismo de los bombarderos sobre el cielo de Surco cuando se venda el aeropuerto de Las Palmas para viviendas de los miembros de la Fuerza Aérea del Perú.

Los hechos muestran que de todas maneras se quiere edificar departamentos y un megacentro comercial en ese lugar. El Estado participa ofreciendo suelo subsidiado a las empresas constructoras, ya que se venden las 64 hectáreas a un precio diez veces menor que el de los terrenos aledaños. El Estado subsidiará también a quienes compren esos departamentos, excepto –suponemos– al megamercado que se edificará para aprovechar a los nuevos clientes. Como es usual desde el presidente Toledo, las empresas construirán contando desde el inicio con el dinero del subsidio habitacional, que les sirve como crédito para su inversión.

Faltan los siguientes asuntos: resolver la acción de nulidad de acto jurídico entablada por la aviación civil y, por supuesto, falta la autorización de cambio de uso de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Meros trámites, dirán algunos. Las 64 hectáreas en cuestión tienen una zonificación muy particular. Para la Municipalidad Metropolitana, ellas se sitúan dentro del «área IV de tratamiento normativo diferenciado». Le corresponde un tratamiento y reglamentación especial, como sucede con todas las áreas de borde, áreas verdes y paisajísticas. El Instituto Metropolitano de Planificación

(IMP) señala que las zonas de valles, zonas ecológicas, de balnearios, zonas monumentales y el centro histórico de Lima, son «áreas con características especiales que por su naturaleza requieren un tipo diferente de normativa». El cambio de uso de una Zonificación ZR3 a la de vivienda y megacomercio, ya es difícil en cualquier circunstancia, pero en este caso, existe la decisión adicional de considerar este terreno dentro del área IV de tratamiento que tiene un reglamento especial². El gobierno ha declarado la inversión de interés nacional y pretende que el cambio de zonificación sea efectuado únicamente por la municipalidad distrital de Comas. En ello, García tampoco se diferencia del presidente Toledo. Prevemos entonces que las malas maneras van a continuar.

Los usuarios del aeródromo y los aviadores civiles peruanos que operan en el medio protestan de todas las maneras posibles. Pero el presidente García actúa como un gran urbanizador de terrenos de Lima, bajo el pretexto del apoyo a los grandes constructores que, en su criterio, son quienes activan y reactivan la economía nacional. Cabe preguntarse entonces sobre el impacto masivo de la edificación de viviendas de «interés social»³ en la ciudad.

La discusión acerca del uso de este terreno poco tiene que ver con la necesidad de edificar vivienda «social» en el lugar. Mantener la calidad de vida alcanzada en Lima Norte supone mantener los espacios abiertos, máxime que los vientos llevan hacia Carabayllo mucha contaminación de Lima, lo cual contrasta con su reserva de verde. La discusión tiene que ver con urbanis-

² IMP. «Reajuste integral de la zonificación general de los usos del suelo en Lima Metropolitana». Ordenanza N° 620 - MML Ordenanza N° 719-MML. En: www.munisanborja.gob.pe/.../reajuste_zonificacion/Expo_IMP_Propuesta_Zonificacion_28Abr05.pdf

³ En el Perú se ha entendido como «vivienda social» a aquella que se edifica sobre la base de dineros públicos. Se trata de un concepto engañoso, porque esta vivienda llega a los empleados públicos y a las clases medias, pero no al grueso de familias de bajos y muy bajos ingresos. De esta manera, la vivienda que se produce poco a poco en los pueblos jóvenes del país, no es considerada «vivienda social», a pesar que allí vive alrededor del 85% de las familias urbanas de bajos ingresos del Perú.

mo y la política de vivienda popular para Lima, más que con los problemas de los grandes industriales de la construcción. Desde la llegada del presidente Toledo, se inició un proceso masivo de construcción de departamentos y viviendas. El Estado contaba con alrededor de 600 millones de dólares que fueron invertidos con la idea que esa inversión dinamizaría de inmediato la economía nacional, lo que en efecto ha sucedido. El tipo de vivienda y de ciudad era asunto de consideración secundaria, ya que lo importante eran las empresas constructoras, los ladrillos y el empleo generado. Si los 600 millones de dólares pertenecieran a un fondo de educación, ellos se hubieran gastado desde el primer día en carpetas, sin mayores consideraciones sobre el tipo y calidad de la educación misma. Algún inteligente armará un «combo» de carpetas y pizarras, pero nada más. Podría criticarse la calidad de la educación peruana, pero ¡qué duda cabe!, todos los escolares estaría bien sentados.

Análogamente, la producción de miles de viviendas tiene un gran impacto en la ciudad. Una ciudad que se moderniza y densifica cambia muchos patrones urbanos. Para empezar, a menor espacio privado y mayor densidad, las ciudades necesitan más espacio público y eso es lo opuesto a lo que sucede en Lima. Además, están los problemas de estacionamiento y de la calidad habitable de la vivienda mínima, originados por las políticas del Ministerio de Vivienda, que se han impuesto a las municipalidades por la vía de innumerables presiones. La actual política de vivienda copia los defectos del modelo chileno –vivienda sin ciudad–, y no sus virtudes, ya que la cantidad de viviendas del programa Techo Propio es mínima en relación con las viviendas Mivivienda para las familias de ingresos medios.

Es oportuno señalar que las municipalidades no participan en la formulación de la política de vivienda, a pesar que ellas son las que dan las autorizaciones de urbanización y construcción. Esa falta de iniciativa no ha sido respondida por las autoridades

con un proceso de fortalecimiento institucional. Por el contrario, las críticas de los empresarios a las resistencias municipales –las consabidas «demoras» en los trámites municipales–, han sido utilizadas para una legislación duramente criticada por los colegios profesionales de arquitectos e ingenieros, y que divide a los alcaldes. Se trata de una política de construcción de viviendas que está pensada en función de un solo tipo de vivienda y un solo tipo de empresa constructora. Está diseñada en base a las necesidades de la oferta, pero no las necesidades de la demanda, ya que sólo produce viviendas para un sector de la sociedad. Al resto se le otorga títulos de propiedad sobre sus terrenos y absolutamente ningún apoyo a la vivienda que edifican paso a paso.

A fines del gobierno del presidente Toledo, era notorio que faltaba edificar viviendas para las familias de más bajos ingresos a ser atendidas con la modalidad Techo Propio. Muchas de esas familias ya tienen su terreno de bajo precio con un título de propiedad y edificaciones encima que reclaman un segundo piso. Los pobres preferirían Techo Propio para el segundo piso en su lote, a un departamento de pocos metros cuadrados y que no puede crecer. Esto demanda un proceso de reinversión de la ciudad similar al de los distritos, en distritos tales como Comas, San Martín de Porres, San Juan de Miraflores, San Juan de Lurigancho o Villa El Salvador. Pero las modalidades empresariales para edificar en estos distritos no son las de la gran empresa, puesto que cada casa a ampliar es un caso particular y ello aumenta sus costos operativos hasta hacer inviable su intervención.

El grueso del déficit habitacional de Lima y del país es de tipo cualitativo. Eso quiere decir que las familias tienen un techo (en muchos casos bien legal y bien COFOPRI⁴), pero que es de mala calidad o su calidad no está certificada. La política pública no piensa mejorar esas viviendas, ya que el déficit cualitativo es sufrido por

⁴ Organismo de Formalización de la Propiedad Informal.

quien ya tiene un sitio o un lote. Ni siquiera las ha tomado en consideración cuando en marzo de este año el terremoto de Chile (y no el del sur del Perú hace dos años), les hizo preocuparse por lo que ocurriría en Lima con un evento similar. Además está decir que las familias afectadas en enero de este año por las inundaciones en la V y VI zona de ¡Collique!, no han sido consideradas para este proyecto. Como señalaba un grafiti noventero en Quito: «La cena está servida y tú no estás invitado».

El presidente García está forzando la mano en la urbanización de terrenos, cuando la ciudad de Lima es de baja densidad y no necesita el uso de nuevo suelo con la urgencia de los años sesenta y setenta. Su política de construcción de vivienda popular en suelo nuevo se enfrenta a la ciudad. No se busca repetir lo que ha sucedido en los distritos en que Mivivienda ha operado por casi una década, en que la vivienda existente era readecuada o demolida. Independientemente de si los negocios en la venta de terrenos son o no pulcros, el uso que deben tener los espacios de la ciudad es asunto que deciden las municipalidades mediante planos de zonificación que son su competencia exclusiva y excluyente. El súper alcalde de Lima recurre al expediente de declarar de importancia nacional las inversiones de tal o cual empresa, en vez de, por ejemplo, declarar de importancia nacional la protección de la calidad de vida de los ocho millones de limeño-chalacos. Lo que sucede es que el negocio de la densificación de Breña, San Miguel, Magdalena y Santiago de Surco ya llega a su límite. Las grandes empresas no tienen idea de cómo ingresar al negocio de la densificación en los distritos populares, donde vive el 40% de los habitantes de la urbe, y donde está el déficit (cualitativo) de la vivienda. Por eso quieren terrenos nuevos.

Hay que reconocer que el presidente García no ha explorado directamente los terrenos disponibles para hacer viviendas, tal como lo hizo Fujimori, que desde un helicóptero decidía en qué terreno poner una escuela. La pretendida venta de terrenos de

El Pentagonito, o la amenaza de edificar en el Hospital Larco Herrera, o la próxima megaconstrucción en Piedras Gordas, detrás de Puente Piedra y Ancón, no fueron iniciativas suyas. La identificación de terrenos ocupados (pero que la industria de la construcción considera «libres»), ha corrido por cuenta de la inestimable ayuda de terceros. El señor Walter Piazza, presidente de la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO), declaró el 9 de mayo de este año que «se han identificado varios terrenos de propiedad del Estado, que son aptos para la ejecución del programa Techo Propio»⁵. Mejor fuera que se informe de ello a los vecinos y a su alcalde metropolitano, porque el expediente pasará por esas manos, de acuerdo a ley.

Acondicionamiento de la Costa Verde

Es impresionante que la ciudad de Lima le de la espalda al mar. La metrópoli tiene mucha costa y playas –caso único en las capitales latinoamericanas–, desde donde se puede apreciar la puesta del sol, aunque en un horizonte algo brumoso. Si bien es cierto que Cantolao, Ventanilla, Ancón y los «balnearios del sur», desde Lurín hasta Pucusana, tienen particular significación, la Costa Verde se añade con toda propiedad e importancia al Cerro San Cristóbal y al río Rímac, como elementos paisajísticos de primer orden. En

⁵ ANDINA – *Agencia Peruana de Noticias*, 10 mayo 2010: «Techo Propio está avanzando aunque no tan rápido como las empresas quisieran, ya que el tema de las licencias demora el inicio de los proyectos», manifestó. Preciso que toma tres años en promedio culminar el desarrollo de estos proyectos, desde que se compra el terreno hasta que se empieza a construir, debido a la demora en la obtención de permisos y licencias municipales. Además, advirtió que la falta de terrenos en Lima, aunado a su alto precio, podría afectar el desarrollo del programa Techo Propio pues cada vez se hace más complicado conseguir áreas para la ejecución de viviendas. «Hay escasez de terrenos y los pocos que se encuentran son caros, entonces ejecutar el programa Techo Propio en Lima ya es casi imposible», explicó. En ese sentido, planteó que el Estado pueda subsidiar los terrenos de su propiedad para el desarrollo de viviendas.

<http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=r7WwpL65Dqw=>

una ciudad que no puede mirar más lejos que los 500 metros de su cielo «gris panza de burro», es preciso que se pueda mirar el horizonte para tener un sentido del espacio, lo que es importante para la salud mental de sus habitantes. Ya en 1806, el precursor de la independencia y médico Hipólito Unanue, le dedicó un capítulo a las «enfermedades del ánimo», en sus «Observaciones sobre el clima de Lima y su influencia en los seres organizados, en especial el hombre»⁶.

La Costa Verde es un balcón al océano de 25 kilómetros de extensión, que puede disfrutarse tanto desde el borde de los acantilados como desde su parte baja. Abarca a las provincias de Lima (seis distritos) y Callao (La Punta, Callao y La Perla). La morfología de esta extensión no es uniforme y las oportunidades para la recreación, la edificación y la vialidad no son las mismas. Pero se precisa una mirada integradora a este balcón urbano, para que las intervenciones tengan una dimensión metropolitana. Los especialistas debaten sobre cuál es la visión más adecuada para el acondicionamiento y uso de la Costa Verde. Probablemente la principal diferencia reside en el modo de financiar las inversiones en el lugar, ya que los proyectos urbanísticos varían enormemente si la renta proviene del suelo ganado abajo o del mayor valor del suelo al borde del acantilado. También existen necesidades específicas. El Callao, por un lado, vería con agrado que el puerto se comunique con el sur de la ciudad por medio de una vía que cumpla las funciones de anillo vial. La zona intermedia tiene suelo donde podría haber edificaciones y el sur demanda consolidar su área recreativa. Parte de esto está sobre el tapete en el Plan Maestro de la Costa Verde 1995-2010, que fuera actualizado en la Nueva Visión Urbanística producida en 2007. Pero estos son documentos oficiales de la Autoridad del Proyecto Costa Verde (APCV) de la Provincia de Lima, que no necesariamente se coordinan con los

⁶ Madrid, imprenta de Sancha, Segunda Edición 1816. Facsímil en: <http://books.google.com.pe/books>

del Callao. En teoría todos se oponen a lo que Juan Carlos Dextre llama: «La ciudad carretera y no la ciudad espacio público»⁷.

En principio es sencillo hacer que se llegue hasta la Costa Verde desde todos los puntos de la ciudad. Allí donde no tiene sentido practicar accesos viales, se propone una red de accesos peatonales que pueden cumplir la función que a principios del siglo pasado tuvo la «Bajada a los Baños de Barranco» -con funicular y todo-, desde el famoso Puente de los Suspiros.

Nos interesa destacar el problema institucional. Ponerse de acuerdo demandaría un esfuerzo de concertación en proyectos con una misma visión de ciudad. El sistema político peruano falla en ese sentido, porque cada alcalde pretende su propio impacto inmediato (mediático, y a veces económico, como ha sucedido en Barranco). Las autoridades de estas dos provincias/región compiten entre sí, en vez de colaborar por el bienestar de sus respectivas comunidades. Así, Lima y Callao no tienen una política común de seguridad ciudadana; en el Callao sí hay un programa anti tsunami, pero en Lima eso no interesó al Alcalde Castañeda; tampoco tienen una política común de transporte y tránsito, de renovación urbana, de venta callejera, etcétera. Para convertir el sueño de la Costa Verde en realidad, es necesario formar una alianza de dos provincias y obtener recursos adicionales a aquellos que los distritos ribereños pueden obtener, pues la inversión es de una necesidad metropolitana y no distrital⁸. Desafortunadamente

⁷ Ver: Blog de Juan Carlos. Información sobre el Área de Transporte y temas afines. <http://blog.pucp.edu.pe/index.php?blogid=337>

⁸ Los consultores de la APCV han presupuestado en 192 millones de soles el mejoramiento de la geometría vial, la construcción del Malecón Costa Verde en los 6 distritos de su competencia, la recuperación de La Playa Herradura, los malecones en las bajadas tradicionales y la construcción de 11 atractivas escaleras y puentes peatonales. La cifra no debe asustar, puesto que el gobierno central transfirió a las municipalidades de Lima 200 millones de soles para pavimentar las zonas que transitarían los mandatarios que asistieron a las reuniones de la Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) y de la Cumbre América Latina, el Caribe y la Unión Europea (ALC-UE), de 2008.

los alcaldes provinciales estiman que el horizonte de su actividad no es el del poniente, sino el de un trampolín a la Presidencia de la República, razón por la cual Lima y Callao sólo se han sentado juntos a una mesa hace muchos años, con el objetivo de «comer un cevichito».

Allí donde las provincias y regiones fallan, tal vez el Presidente de la República podría ayudar, ya que por su naturaleza la visión de la autoridad nacional va más allá de los intereses regionales, aunque, por cierto, respetando los fueros regionales. La autoridad presidencial podría discretamente convocar a los jefecillos regionales, tal vez financiarles un equipo técnico común, traer a especialistas extranjeros y ayudar a la capital de la república en una inversión que revitalizaría un área importante para sus 8 millones de habitantes.

A fines de 2008 la crisis mundial tocó nuestras puertas. El gobierno decidió aumentar el gasto público y, cuándo no, invertir en la industria de la construcción. El mismo presidente anunció que se dispondría de recursos nacionales anti-crisis para que la Costa Verde esté a la altura de lugares como Copacabana en Rio de Janeiro. Se empezó con la obra vial y los parques en San Miguel y Magdalena, con un alcalde de la oposición y -valgan verdades- otro alcalde sobón. En 2009 plantó la primera palmera que, como muchas más, adornarán un malecón que iría de Chorrillos hasta La Perla⁹.

La iniciativa presidencial fue muy mal recibida por el Alcalde Castañeda, quien adujo que ello interfería en los fueros municipales. Pero es cierto que durante su gestión, Castañeda no puso entusiasmo, riñones, ni visión de futuro a la propuesta, por lo que la iniciativa presidencial despertó simpatías. Era, además, la

⁹ *Agencia Perú*. Lima: 24 de diciembre del 2009. <http://agenciaperu.tv/politica/la-costa-verde-del-futuro/>. Lo de Copacabana puede leerse en: *Radio Programas del Perú*. Lima: 03 de febrero del 2009. http://www.rpp.com.pe/2009-02-03-presidente-garcia-vamos-a-ampliar-la-costa-verde-hasta-el-callao-noticia_161818.html

oportunidad de reivindicarse frente a un error de juventud, ya que en su primer mandato García invirtió dineros nacionales en obras viales que –debido a la improvisación del gasto– no resistieron las olas, justamente en el distrito de Magdalena. Frente a un alcalde sin entusiasmo, el presidente expresaba su visión de una Copacabana con palmeras, y frente a una autoridad de la Costa Verde que no lograba concertar a los seis alcaldes ribereños de Lima, el presidente hablaba de unir Lima con el Callao.

Pasados 18 meses de la iniciativa, es posible tener una primera evaluación de esta acción de impacto metropolitano, que el presidente tomó en un momento de crisis económica.

En primer lugar, la acción se ha limitado a una intervención recreativa y vial en 3.5 kilómetros de la Costa Verde, frente a dos distritos. Por sus características, se trata de una vía expresa en la que no hay acceso a la playa ni a las bancas, ni a los campos deportivos para quien se dirige desde Miraflores hacia San Miguel. Los nuevos accesos y vías ahora canalizan a los vehículos hacia un enorme embudo que ha agravado el tránsito entre las bajadas de Marbella y el Cuartel San Martín. El recorrido de extremo a extremo tomaba 13 minutos a velocidad controlada. Ahora demora el doble. Una variante que resuelva este problema de tránsito espera que se pongan de acuerdo y hurguen en sus bolsillos los alcaldes de San Isidro y Miraflores, pues para ellos –no sabemos por qué– no hay fondos nacionales. Esta acción eminentemente vial era la consecuencia lógica de la primera actividad presidencial, puesto que una vía llama a la otra. Inexplicablemente el presidente García ahora se salta dos distritos y ofrece su apoyo al alcalde de Barranco.

El hecho de ofrecer apoyos puntuales a las municipalidades distritales desmerece la visión de una Costa Verde desde La Perla hasta Chorrillos. La idea era global, pero la intervención presidencial con dineros nacionales no obedece a un programa para la provincia de Lima, ni menos para las dos provincias-región

concernidas. Se trata de un Presidente de la República que interviene en la metrópoli quedándose en el nivel distrital.

La intervención del gobierno nacional en el fuero limeño-chalaco hubiera sido decisiva para superar el provincialismo municipal. Pero ingresar a este megaproyecto coordinando con los alcaldes distritales de oposición y no fortaleciendo la enclenque autoridad del Proyecto Costa Verde, es ingresar al megaproyecto por la puerta falsa y sin visión de ciudad. No queda clara cuál es la especificidad que justifique la intervención nacional en un tema metropolitano. Si se trataba de ayudar a que la ciudad mire al mar, ya había proyectos integrales y presupuestos elaborados que necesitaban de una programación. A diferencia de las acciones que el presidente vigila personalmente, esos presupuestos contaban con el visto bueno del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). Si se trataba de fortalecer la capacidad municipal, bueno hubiera sido un «tatequieto» a las dos provincias-región, con un apoyo logístico que incentive la iniciativa y, por cierto, un dinero que actúe como semilla y no como abono al desorden y a la política mezquina.

Por último, el arquitecto Ortiz de Zevallos, responsable del equipo técnico de la APCV, ha señalado que la visión subyacente en las obras ejecutadas y en ejecución, no tiene que ver con lo fundamental de la visión municipal. «En San Miguel y en Magdalena han construido veredas muy cerca de la pista y las bancas están de espaldas al mar. ¿Acaso los visitantes van a mirar el cerro?»¹⁰.

En verdad, los puentes peatonales recientemente construidos en Magdalena del Mar parecen ser más bien obra de ingenieros, que de arquitectos que buscan invitar al vecindario a recorrer el camino que va desde arriba del acantilado hasta la orilla del mar. La industria de la construcción se hubiera revitalizado más, si una visión urbanística integradora tomaba las riendas del proceso

¹⁰ Fajardo, Cesar. «El 2009, un año casi perdido para proyecto Costa Verde». *Perú 21*, Lima, 24 de octubre de 2009.

progresivo de lograr que la ciudadanía limeña deje de mirar la paja en el ojo ajeno y se fije en el horizonte, acercándose al mar de Grau.

El Tren Eléctrico

La necesidad de un sistema de transporte rápido y masivo se encuentra presente en Lima desde antaño. Ya en los años sesenta los periodistas interrogaban de manera insistente al responsable del Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima (PLANDEMET), acerca de cuándo se haría un metro en Lima. No querían oír de otra cosa. El tema estaba sobre el tapete al iniciarse los años ochenta, cuando la democracia volvió a las municipalidades. El debate sobre la ruta se agitaba en los círculos especializados. Una posición señalaba que el metro debiera utilizar toda la extensión de la ruta de la Vía Expresa Paseo de la República, para llegar hasta la Plaza Grau. La otra sostenía que el transporte rápido y masivo debiera ir del sur hasta el centro por la avenida Circunvalación.

La municipalidad metropolitana inició las acciones contando con un crédito y asesoría del Banco Mundial, y de acuerdo a ese manual. Con ese crédito se pretendía mejorar la vialidad, el tránsito y el transporte masivo, de manera tal que –despejada la maleza– quede claro dónde estaban realmente las necesidades del transporte rápido masivo.

Un *impromptu* presidencial determinó que en 1985, a menos de dos meses de jurar como presidente, García escogiera la impensada avenida Aviación para el tren. Se trataba de una ruta intermedia, de un punto medio entre Circunvalación y la Vía Expresa. No hemos podido tener acceso a los estudios que fundamentan esta propuesta. Antes de las elecciones municipales de ese mismo año, ya se habían iniciado las obras. Se construyeron unos pilares en la avenida Aviación, cuya enormidad se explicaba porque aún no se tenía claro qué es lo que pasaría por encima. Con gran desprecio

a la población del entonces considerado «Cono Sur», se dividió con rejas los tres distritos de Lima Sur por donde se hicieron las vías del tren.

El resultado fue desastroso: Lima cuenta con el único tren urbano del planeta que va desde la periferia hasta la periferia. Por su parte, el Banco Mundial rescindió el contrato de préstamo para Lima, debido a la interferencia de esta obra en el cumplimiento de las metas pactadas.

Veinticinco años después han cambiado muchas cosas. Los sistemas de transporte que corren sobre rieles han dado paso a los BRT (por *Bus Rapid Transit*), que aparecen más humanos y se entroncan mejor con el paisaje urbano. La innovación colombiana mostró además que esos sistemas pueden llevar tantos pasajeros como lo hacen los trenes. Luego de 25 años, el transporte y el tránsito en Lima son caóticos, a pesar que los especialistas señalan que no tenemos un déficit de infraestructura. Las intervenciones municipales en vialidad se han concentrado en intercambios que obedecen a un plan, pero no a una programación, por lo que aligeran el tránsito en un punto, hasta encontrarse más adelante con un embudo. Esta dispendiosa política de «obras» y «más obras» se efectúa aislada de acciones en los asuntos de transporte y tránsito, que también influyen en la movilidad urbana.

El año 2005 también se pudo tener un «Plan maestro de transporte urbano para Lima y Callao», con un horizonte que llega al año 2025. Ahora se cuenta con un estudio integral y propuestas, que fueran promovidos por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) con el apoyo de la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA)¹¹. El estudio y propuesta trataba a la metrópoli como una unidad, ya que abarca a Lima y el Callao. Las líneas de transporte masivo ya no estaban pensadas con el

¹¹ Lo bueno de esta intervención del MTC y JICA es que se trabajaron los planes maestros de dos ciudades: Lima y Arequipa. Lo penoso es que el actual gobierno no colabora con la ejecución del plan en Arequipa.

antiguo criterio de unir las periferias con el centro de la ciudad. Por el contrario, se proponía sistemas que atraviesan la ciudad de extremo a extremo. Así, se propone dos trenes: el primero desde Villa El Salvador hasta San Juan de Lurigancho y el segundo –una vieja idea irrealizada– desde Huaycán hasta el Callao. Una tercera línea iría desde Santa Anita hasta el Callao, por Javier Prado-Pershing y La Marina. Lo que allí estaba pensado como «buses troncales» consideraba –para el tema que nos interesa– dos líneas desde Chorrillos, una por la Vía Expresa hasta Lima Norte y la otra por Circunvalación.

El tren inconcluso siempre fue motivo de preocupación, pero las obras no avanzaron. En 2001, el gobierno de Valentín Paniagua le pasó el encargo a la Municipalidad de Lima Metropolitana, regalándoles el presupuesto de mantenimiento para el 2002. Las gestiones municipales buscaron subastar el proyecto, pero ningún consorcio pudo resolver la ingeniería financiera. La muerte del tren fue decretada cuando la actual gestión municipal optó por el sistema BRT y empezó las obras del Metropolitano de Lima, en la línea que va de Chorrillos por la Vía Expresa hasta la Plaza Grau.

¿Por qué la falta de interés? El problema que siempre se ha presentado es que los estudios muestran que no hay suficientes pasajeros en la ruta prevista¹². Esa ruta fue una mala elección desde el principio. Para colmo, el tramo que va a San Juan de Lurigancho, el distrito más poblado de la ciudad, es objeto de dos propuestas: la del tren y la del Metropolitano. Es claro que las dos no pueden ir juntas. Pero el Metropolitano gana esta partida, debido a que aún no queda claro cómo haría el tren para ir del Hospital Dos de Mayo hasta el otro lado del río Rímac, ni a qué costo, mientras

¹² «Ponen en duda viabilidad del Tren Eléctrico en Lima». Lima, *Perú* 21, 3 de febrero del 2009. Ahí se detalla extensamente las razones de la no viabilidad del Tren Eléctrico.

que ya hay un consorcio de transportistas que quiere adjudicarse esa ruta del Metropolitano.

A inicios de 2009, la Municipalidad le hizo al presidente García una propuesta que no podía rechazar. Mediante Decreto de Urgencia él aceptó el encargo del tren, con la ilusión que la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN) podría encontrar los inversionistas necesarios¹³. Las dificultades para encontrar una contraparte hicieron que el gobierno decidiera completar la obra con ingentes fondos propios mediante PROVIAS NACIONAL, la entidad encargada de las carreteras del Perú. El presidente aspira llegar a la Avenida Grau antes de terminar su mandato. Poner en marcha el sistema es en este momento un reto, ya que la falta de un operador del tren hace que no se encuentren vagones para que este funcione. De funcionar con la actual flota de 4 trenes y un retén, el tiempo de espera en el paradero sería casi tan largo como el recorrido desde Villa El Salvador hasta pasada la avenida Aviación. Ambos promotores se han puesto de acuerdo en que las «tarjetas inteligentes» tendrán suficiente inteligencia para permitir el ingreso a las distintas modalidades. No se ha dicho nada acerca de si una transferencia del Metropolitano al tren demandará un pago aparte, sin que tampoco se sepa cuál será la tarifa de ese tren. Definitivamente, un habitante de Villa El Salvador lo pensará dos veces si para llegar a Comas debe pagar tres pasajes (alimentador, tren y Metropolitano).

Por el momento, el Presidente del Perú y el Alcalde de Lima se esmeran en terminar sus proyectos de transporte masivo antes que culminen sus respectivos mandatos. Ambos están «haciendo obra». Sin embargo, los dos proyectos presentan los mismos problemas. El primer asunto deviene del hecho que el transporte rápido y masivo va de un extremo a otro de la ciudad, y no de un extremo de la ciudad al centro. Tanto la línea del Metropolitano

¹³ Los antecedentes de esta transferencia y hasta su devenir están explicados en: http://www.mef.gob.pe/NORLEGAL/decretos_urgencia/2009/DU032_2009.pdf

como la del tren no terminan allí donde termina la primera etapa, sino que continúan hasta Independencia y San Juan de Lurigancho, respectivamente. En los dos casos no está clara la voluntad política de seguir hacia el norte o hacia el este. Ambas autoridades se sienten satisfechas con la primera etapa de la primera línea. Por esa razón, el efecto reordenador del tránsito no se verá. Desatendiendo a la experiencia de otras ciudades, la autoridad municipal no prevé que el Metropolitano sustituya a los microbuses, sino que compita (¿en libre mercado?) con ellos. Le costará trabajo tener suficientes pasajeros como para lograr su punto de equilibrio y financiar las etapas sucesivas. Por el lado del tren, el presidente está vitalmente preocupado en que se inaugure el primer tramo de la primera ruta, dejando de lado lo concerniente al reordenamiento del tránsito y, por cierto si lo que continúa es el tren o el sistema BRT, el que llegará a San Juan de Lurigancho.

En los dos casos estamos frente a enormes sumas de dinero invertidas, como si lo importante no fuera atender las necesidades de la urbe, sino gastar en la obra pública. Pensamos que el presidente García es un rehén de sus errores pasados. Ello no le interesa a la empresa que en estos días destruye los pilares de la avenida Aviación para hacer unos nuevos pilares que –suponemos–, son más apropiados que los construidos tan deprisa en 1985 y 1986. Ella cobra por hacer lo que la autoridad le encargue.

Evaluando la gestión edil del presidente

Una metrópoli en la que hay dos provincias: una provincia que tiene a la vez alcalde y presidente de región, mientras que la otra tiene un alcalde que –se supone– hace las veces de presidente regional. Donde no hay ninguna entidad oficial de planeación y coordinación, y cada autoridad municipal siente que tiene total autonomía para hacer lo que desea en su pedazo de «Costa Verde», que es de ellos y no de toda la ciudad. Así es Lima.

En el imaginario, la ciudad no existe, sino que hay parcelas urbanas. Cada una tiene una autoridad que poco tiene que ver con las atribuciones que legalmente se tienen, ya que si existe algún dinero para hacer algún gasto visible, el resto será un juego de poderes. La ciudad no tiene una red vial y de transporte, y los verdaderos planes no salen a la luz, sino cuando las decisiones están tomadas.

No es culpa del vecino que su visión de ciudad se limite al barrio donde reside y a las vías por donde transita por razones de trabajo. La ciudadanía no conoce un plano consolidado donde se vea quién va a hacer qué en transportes, o en vialidad. En el caso de la movilidad, de la Costa Verde y de la venta de terrenos, la realidad es tan opaca que depende del periódico que se vea. Sólo los grandes empresarios conocen los detalles antes que el público y los concejos municipales.

En una realidad así, la función del jefe del Poder Ejecutivo debiera ayudar a generar la visión y la acción de conjunto. Pero el presidente García ha actuado puntualmente acá y allá, apoyando esta obra y dejando de lado una obra igual, pero con otra autoridad. Tren en Lima, sí; avenida Gambetta en Callao, sí; Mistibus en Arequipa no. Pista en Magdalena, sí; continuación de esa pista en San Isidro y Miraflores no. Hospital del Niño sin licencia municipal, sí; construcciones sin zonificación apropiada, también. Su percepción de la ciudad es igual que la de los parceleros de turno, con el agravante que él debe mirar por todo el país, y es justamente el interés nacional y las políticas públicas lo que puede justificar que un presidente se inmiscuya en los fueros municipales. Con ese comportamiento se explica que el gobierno no haya dicho nada cuando el Alcalde Castañeda firmara el contrato -que quisiera vigilar en su eventual presidencia- para hacer una «Línea amarilla» que pase por debajo del río Rímac, convirtiéndolo en una acequia de cinco kilómetros por detrás del Palacio de Gobierno y por encima del «Plan maestro de transporte urbano para Lima y

Callao». El equilibrio de poderes de la política menuda, hace que en este asunto es mejor que no se meta.

La única constante en todo esto es que cuando toca hablar de la ciudad, se ha hablado del Producto Bruto Interno (PBI) de la industria de la construcción, pensando que los grandes industriales de la construcción agotan todo el espectro de quienes compran ladrillos, fierro y cemento. Esta constante ha llegado al extremo de ir en contra de sus propios principios y creencias sobre el funcionamiento del mercado. Allí donde el mercado considera que no vale la pena invertir en el Tren Eléctrico, la «Autoridad Autónoma del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao» gasta de su propio bolsillo sin pensar en cómo se recuperará la inversión. Cuando el libre mercado considera que no debe gastarse un sol en la vivienda o en los muros de contención en los pueblos jóvenes, no se hace igual tratamiento. A menos que se piense que el programa «Agua para todos» sea lo único que corresponde hacer en las zonas más deprimidas de la capital. Valiente neoliberalismo urbano el que tenemos, que no tiene la menor consideración a las señales del mercado y que confunde al mercado con los mercaderes.

Pese que su análisis merece muchas páginas, una mención especial tiene que hacerse al importante programa nacional «Agua para todos», cuyo principal éxito está en la ciudad de Lima, porque es allí donde el gobierno central controla a la empresa de agua. Se trata de un programa de extensión de redes para abastecer básicamente los nuevos barrios de la ciudad, que ahora se sitúan allí donde nunca se pensó que debía crecer la ciudad. Para hacer más expeditas las acciones, el gobierno ha establecido que el SNIP reciba y analice los «perfiles priorizados» y no demorones estudios de pre-factibilidad y factibilidad. Con ello se pasa directamente a la etapa de inversión con el «perfil oferta» de la empresa ganadora. Movilizaciones populares lograron que el último 23 de mayo se expidiera el Decreto Supremo 115-2010, firmado por Vivienda y

Economía y Finanzas, que amplía este beneficio a 24 esquemas que esperaban ser aprobados en fecha más cercana a las elecciones.

El problema central para aprobar los proyectos es que los barrios a ser atendidos están emplazados en zonas de riesgo que necesitan mucho más que agua. Desafortunadamente no existe un programa de «muros de contención para todos», ni uno de «mejoramiento urbano con Techo Propio para todos» o de «asfalto para todos», cuando Lima crece de dos maneras y los nuevos pobres de la ciudad ya no viven en terrenos planos o de suave pendiente. Debemos aclarar que lo importante aquí es que la política a llevar a cabo sea efectivamente «para todos», puesto que, de otro modo, estaríamos frente a una actitud demagógica. Desde 1992 a la fecha, sólo en Lima Sur sus vecinos han creado 40,000 lotes, con una extensión similar a la de todo el distrito de Miraflores o, si se quiere, siete veces mayor que el Damero de Pizarro¹⁴. Pero esos nuevos barrios están en lugares impensados y de riesgo. Estimamos que los nuevos barrios de la metrópoli alojan a medio millón de personas. Atender esta situación necesita la adición de una diferente política de vivienda y urbanismo, a la que ahora se lleva de manera exclusiva y excluyente. El presidente García podría decir «Yo hago lo que puedo. Eso le corresponde a las municipalidades». Tendría razón. Que él mismo decida si desea solucionar el problema o apoyar a las municipalidades para que lo hagan. En tanto que presidente, no debiera apoyar las medias tintas.

¹⁴ Ver: Ramírez Corzo, Daniel y Riofrío, Gustavo. *Formalización de la propiedad y mejoramiento de barrios: bien legal, bien informal*. Lima, **desco** Programa Urbano, 2006. <http://www.urbano.org.pe/downloads/documento/estudios%20urbanos%20final.pdf>

El futuro (actual) de nuestra izquierda política*

Werner Jungbluth

LOS RECIENTES ACONTECIMIENTOS en el escenario electoral han vuelto a poner en debate el recurrente tema de la fragilidad de los partidos políticos en nuestro país. Asistimos a la compra y venta de espacios en partidos inscritos pero sin existencia real –los llamados con ingenio «vientres de alquiler»–, a la implosión de las supuestas piezas de recambio generacional en el partido aprista y a un movimiento de tráfugas cuya explicación difícilmente podría reducirse al persistente halo de la corrupción fujimontesinista.

Al caer el régimen de Fujimori y entre la bruma de una década de retrocesos en materia de institucionalidad democrática y derechos sociales, se produjo un consenso que derivaría en el intento de los partidos de izquierda –o al menos de líderes provenientes de sus canteras– de reinstalarse en la escena social con una propuesta reformista. Hoy seguimos lejos de consolidar condiciones económicas y sociales que permitan pensar en un sistema político institucionalizado, tal como lo afirma Alberto Adrián: «En nuestro país como en muchos otros de la región, estas «condiciones materiales» no se han dado. De ahí que este tránsito haya estado bloqueado sistemáticamente por un «jacobinismo» fundacional, una suerte de complejo adánico, y por

* Este texto se basa en el capítulo peruano del Informe de Democracia y Desarrollo (IDD) 2009-2010 de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP).

un «reformismo aprogramático», que obvia el problema de un nuevo orden; además qué duda cabe, por el carácter reaccionario y antirreformista de nuestras elites»¹. Sin duda, el autor reconoce que ese jacobinismo existe en el seno mismo del Partido Nacionalista Peruano (PNP), lo cual no quita que este, sin proponérselo explícitamente, haya sido el causante de las escasas luces de esperanza que animó a importantes sectores de la izquierda en el camino hacia las elecciones de 2006. Por sí solos, los partidos de izquierda –el Partido Socialista (PS), el Partido por la Democracia Social (PDS), el Movimiento Nueva Izquierda (MNI) y Avanza País– obtuvieron menos del 2%.

La pregunta es si el mapa político que se configuró tras la primera vuelta (Ollanta Humala obtuvo el 30.6% de los votos válidos, superando en primera vuelta al actual Presidente de la República) aún tiene potencial de encontrarse en las movilizaciones sociales recientes, o en otras palabras, si el descontento ante las políticas del gobierno –y las subsecuentes arbitrariedades que ha generado– encuentra una expresión política, y si esa expresión puede ser canalizada por algún partido de la izquierda o por el «humalismo», al cual, como el mismo Adrianzén señalaba, es debatible considerar «progresista» o incluso de izquierda². En breve, ¿están preparados los partidos de izquierda en el Perú para encarar las elecciones regionales y municipales de 2010 y las generales de 2011?, ¿han capitalizado las bases del creciente descontento social en los últimos años³ para proponer alternativas

¹ Adrianzén, Alberto. «La izquierda peruana, ni revolucionaria ni reformista». En: *Socialismo y Participación*, n.º 103. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP), 2007.

² Adrianzén, Alberto. «La izquierda peruana, ni revolucionaria ni reformista». En: *Socialismo y Participación*, n.º 103. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP), 2007.

³ El programa de Conflictos sociales y gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo registra un significativo aumento en el número de conflictos al 31 de diciembre, desde 2007 hasta 2009. El primer año se registraron 78 conflictos, el segundo 197 y el tercero 267. Suponemos que debe afinarse la metodología de recolección de los conflictos,

que se expresen por la vía representativa?, además, ¿cuáles son las posibilidades de los partidos de izquierda de superar su pobre actuación de 2006 en las elecciones de 2011?, o en todo caso, ¿cómo se sitúa el horizonte temporal de la acumulación de fuerzas en la que aparentemente están enfrascados?

El capítulo peruano del Informe de Democracia y Desarrollo (IDD) 2009-2010 de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), podría darnos algunas pistas al respecto. ALOP es una asociación de organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) de veinte países de América Latina y el Caribe, que se organiza en tres regiones: la región Centro América, México y El Caribe; la región Andina y la región Cono Sur y Brasil. Próxima a cumplir 31 años de vida institucional, su principal elemento de trabajo conjunto es el informe 2009-2010 dedicado al tema: «Poder social y poder político: nuevos desafíos para los actores sociales de América Latina y El Caribe». En cada país se producen informes que serán agregados a nivel regional y luego a nivel latinoamericano. En el Perú las asociadas a ALOP son la Asociación Arariwa, el Centro de Asesoría Laboral del Perú (CEDAL), el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) y el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (**desco**). Esta vez, Eduardo Toche, investigador principal de **desco**, estuvo encargado de la preparación del informe. En este se entrevista a líderes de los partidos de izquierda más representativos, a representantes de movimientos sociales y a analistas políticos. Los entrevistados fueron Carlos Tapia (Partido Nacionalista Peruano), Yomar Meléndez (Movimiento Nueva Izquierda), Marco Arana (Movimiento Tierra y Libertad), Susana Villarán (Partido Descendralista Fuerza Social) y Carlos Leyton (Movimiento Compromiso).

sobre todo para descartar aquellos en perpetuo estado de «latencia». En la práctica, presumimos que el crecimiento de conflictos no es tan agudo como se presenta, aunque no dudamos que sea real la profusión de contextos conflictivos, sobre todo en lo relacionado a recursos naturales.

Los dos primeros son partidos nacionales con inscripción vigente, mientras que Tierra y Libertad (TyL) busca su registro como partido nacional, al igual que Fuerza Social, con la diferencia que este último procura construirse como un partido nacional desde las regiones. Por su parte, el Movimiento Compromiso se desarrolla, en principio, en Arequipa.

En base a las entrevistas a los líderes partidarios daremos cuenta de los escenarios en los que se han desenvuelto, lo cual incluye sus acciones más importantes a escasos meses de las elecciones, de sus relaciones con poderes visibles e invisibles, y de factores que podríamos denominar culturales y que podrían estar jugando contra los objetivos de las agrupaciones políticas. Para finalizar, presentaremos unas reflexiones que vinculen el debate sobre la representatividad de los partidos de izquierda en el Perú, con los hallazgos de las entrevistas.

Los escenarios y acciones más importantes

Destaca la importancia que ha tenido para los partidos de izquierda la movilización en torno al Decreto Legislativo 1090 –llamado apropiadamente «Ley de la Selva»–, que formó parte del paquete legislativo que se promulgó en adecuación al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (EE.UU.) y que culminó en los trágicos acontecimientos⁴ de Bagua. En el caso del PNP y del MNI, se menciona explícitamente el apoyo a las organizaciones

⁴ En un artículo titulado «El simulacro después del sismo» (Revista *Quehacer*, número 168), Juan Carlos Ubilluz reflexiona en torno al significado del «acontecimiento» siguiendo a Alain Badiou y a propósito del sismo del 15 de agosto de 2007. De acuerdo a Ubilluz, el sismo no habría sido un acontecimiento porque no ha contribuido a «re-examinar la situación social, ni mucho menos a cambiarla». Cabe preguntarse si lo ocurrido en Bagua, donde el gobierno sigue enviando señales de contumacia (al cumplirse un año de los sucesos la zona se llenó de policías fuertemente armados), se ha convertido en un acontecimiento o si se ha quedado como un mero «simulacro», un hecho novedoso que cubre los vacíos en las estructuras de dominación sin llegar a remecer dichas estructuras.

y la participación de militantes en las jornadas de protesta. En el caso del nacionalismo se recuerdan los esfuerzos de la bancada por visibilizar el tema en el Congreso de la República.

Desde otro ángulo, TyL destaca el tema del consentimiento informado previo y el respeto al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como un tema que ha contribuido a visibilizar. Y aunque no mencionan explícitamente el tema del «Baguazo», sí se alude al proceso de consulta en Cocachacra, Islay, a propósito del proyecto minero Tía María. Uno de los actores que ha impulsado dicha consulta fue Pepe Julio Gutiérrez, líder del Frente de Defensa del Medio Ambiente y Recursos Naturales de Cocachacra y miembro del partido.

En los tres partidos, las iniciativas en este campo han procurado elaborar un discurso coherente y promover sentidos comunes entre la población, sobre todo entre las comunidades indígenas –las más amenazadas por el «hortelanismo» gubernamental–, respecto de la necesidad de la consulta antes de pretender privatizar o explotar recursos con potencial de afectar drásticamente sus vidas.

Otras acciones resaltadas por los líderes de los partidos de izquierda, tienen que ver con el espacio regional más que con el nacional, y tienen que ver con aportes a la relación entre la sociedad civil de las regiones y los gobiernos de cada circunscripción, haciendo, de alguna forma, a los gobiernos regionales más permeables a las demandas de las organizaciones sociales en general. En el caso de Fuerza Social (FS), se señala el interés por la consolidación de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), el cual ya sería, desde su perspectiva, un actor institucionalizado en el panorama político nacional. Resulta claro el vínculo entre FS y la ANGR, dado que entre los líderes del partido están Vladimiro Huároc y Jesús Coronel⁵, presidentes

⁵ La agrupación regional con la que Coronel ganó la presidencia regional en 2006 se llamaba, precisamente, Fuerza Social.

regionales de Junín y Cajamarca, respectivamente, y promotores de la Asamblea. Siguiendo con las articulaciones regionales, el PNP señala una vinculación explícita con los frentes regionales.

Resulta claro que tanto el PNP como el MNI, y de forma menos explícita TyL, al reivindicar la acción directa, ya sea en los acontecimientos de Bagua, se ubican en una situación de oposición al régimen, mientras que para el caso de FS (que se declara la unión de movimientos de centro izquierda) y de Compromiso Perú, el espacio regional plantea otro tipo de relación y vinculaciones de negociación donde no parece estratégico ser antagonista del gobierno regional, donde, por otro lado, puede que no pasen las decisiones que afectan a las comunidades, como recuerda un entrevistado a propósito del conflicto en torno a la actividad minera de exploración en la mina Tía María, en Arequipa.

Un asunto central que compete a los cinco partidos tiene que ver con una preocupación pragmática, como su formalización vía la inscripción para participar en las elecciones. Como veremos, esto los obliga, asimismo, a revisar la institucionalización de sus organizaciones hacia adentro. Quizás los casos más interesantes sean los de FS y del PNP. En el primer caso se habla de una estructura «federal» que continúa con su proceso de recolección de firmas, mientras que en el segundo se alude a un proceso intenso por transparentar la elección de las autoridades nacionales del partido con apoyo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Asimismo, el PNP es el único que señala una «lucha ideológica» en su interior, para establecer bases comunes de acuerdo a su plan estratégico. El resultado de este proceso ha sido la conformación de una «entidad nacionalista, llamémosla de izquierda», que, de acuerdo al entrevistado, tiene presencia, con una intervención coordinada, en frentes regionales en 24 regiones.

Más allá de la recolección de firmas, se entrevisté que todos están enfrascados en la acumulación de fuerzas para sobrellevar el invierno político al que los ha empujado el gobierno aprista. Tapia

plantea una perspectiva por demás interesante sobre el tema: «Si no hubiéramos hecho esto (actividades de fortalecimiento interno que incluyen, según el entrevistado, una exitosa vinculación con intelectuales), el partido nacionalista no hubiera soportado la ofensiva de medios y toda la orquestación de la derecha. Nosotros hubiéramos desaparecido del mapa. Sobrevivir a esa ofensiva ha sido importante para mantener el partido nacionalista». Como vemos, vivir hoy para pelear mañana.

Por otro lado, no aparece con claridad cómo se produce el paso de una política de alianzas e incidencia regional, a propuestas de cambio nacional. Como señala el informe Perú: «debe rescatarse la vocación regionalista» de los partidos, aunque para algunos el modelo implique extender su aparato nacional hacia las regiones, y para otros implique tener a la región como «techo», al menos mientras que se «acumulan fuerzas».

Pero, ¿cuáles son los objetivos de largo aliento de los partidos de izquierda más allá de los próximos comicios?, ¿cuál es la visión programática de largo plazo?

Los poderes que enfrentan

Un aspecto sumamente importante para comprender la ubicación de los partidos, es la forma en que perciben su ubicación en el actual entramado de poder. En ese sentido, los representantes de los partidos explicitan su relación tanto con poderes políticos visibles como con otros poderes fácticos, visibles o no, tales como las Fuerzas Armadas, la Iglesia, la empresa privada y los medios de comunicación. Merece una nota aparte la percepción de varios entrevistados de la fuerza y en ocasiones virulencia de la oposición que viene de los mismos partidos de izquierda.

Empecemos con los poderes desde el espacio político institucionalizado. La relación con el gobierno, como se entrevió en el primer acápite, es indudablemente tensa aunque con importantes

matices. Un primer punto de disputa es el proceso de descentralización, lo que es especialmente relevante para los partidos que pretenden construirse, sobre todo, con el concurso de grupos y movimientos políticos regionales, tales como Fuerza Social y el Movimiento Compromiso. Sobre este punto se critica la ambivalencia del gobierno respecto de la disminución de recursos a los gobiernos regionales y el nulo interés en avanzar en la descentralización fiscal. Al margen de estos temas fundamentales, se percibe que las decisiones nacionales respecto de la explotación de recursos naturales en las regiones siguen imponiéndose sobre la capacidad y competencia de los gobiernos regionales, recortando así su cuota real de poder a favor del gobierno central.

Una tensión de fondo se relaciona con el intento de descalificación del adversario, por parte de sectores o voceros del Estado que manipulan la información –por ejemplo, sobre el Convenio 169 y sus alcances reales–, así como el intento por asociar los temores de la población e identificar a la izquierda con el violentismo.

En cuanto a los partidos políticos competidores, obviamente tenemos a la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), cuyas acciones de oposición se pueden apreciar en una variedad de tácticas de negociación en el Congreso de la República, aprovechando el peso de su bancada. Otros opositores «naturales» son los partidos de derecha, que en algunos casos se manifiestan con mayor beligerancia que en otros. Destacan entre estos Unidad Nacional y algunos sectores del fujimorismo, al margen del membrete político que adopten. En general, se puede advertir el poder relativo que las agrupaciones políticas de derecha perciben en la izquierda, cuando pasan de ignorarlas a atacarlas, es decir, cuando consideran que no son simplemente «una fragmentación más», como señala un entrevistado. Pese a todo, también se han abierto espacios de diálogo y negociación en el Parlamento y en los espacios políticos regionales.

Otro aspecto de la relación de los partidos de izquierda con los partidos de derecha es la falta de espacio para el debate ideológico. Si bien esto es señalado sólo por uno de los entrevistados, creemos que vale como observación general. Lo que se percibe es una clara falta de interés desde la derecha por propiciar espacios de debate. En el caso del APRA, se dice que este desinterés tendría que ver con el rol que los de Alfonso Ugarte creen que deben asumir en la conducción del gobierno, con todo lo que esto tiene de cálculo y componenda de corto y mediano plazo.

Tanto con las Fuerzas Armadas como con la Iglesia, hay una relación relativamente tirante, pero no con las instituciones como un todo, sino con algunos sectores de ambas. El principal eje de disputa parece ser la posición de los partidos frente a los derechos humanos, aunque con claros matices. Esto se evidencia en el caso de Fuerza Social, en el cual se percibe que los líderes se vinculan con organizaciones que trabajan el tema, o son cabezas visibles en el trabajo de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) y el posterior apoyo a la implementación de sus recomendaciones. En Tierra y Libertad la perspectiva de los derechos humanos que se pone al centro de la disputa tiene que ver con la criminalización de la protesta social. En el MNI, el PNP y Compromiso, no tenemos detalles del tipo de tensiones específicas pero sabemos que no tienen que ver con ser «cabeza visible» del movimiento de derechos humanos, como ocurre con Susana Villarán. En el caso de la Iglesia se señala unánimemente a los sectores vinculados con el Cardenal Juan Luis Cipriani, como los más interesados en oponerse a este discurso.

En el caso de la empresa privada, se advierten claros recelos aunque no se especifican con claridad. Entre los gremios que más destacan estaría la Sociedad Nacional de Minería y Petróleo (SNMP), que sostiene un discurso que en líneas generales evidencia el «peligro» de que las acciones a favor de la consulta previa, en resguardo del medio ambiente, puedan frenar la inversión

minera en el país. También se identifica oposición al discurso sobre la «economía nacional de mercado», con la que el PNP pretende regular la presencia de capital extranjero en sectores estratégicos. Paradójicamente, se dice, en ocasiones las oposiciones más férreas no vienen de los representantes directos de las casas matrices, sino de sus contrapartes peruanas.

Un hecho que puede explicar la falta de ejemplos concretos sobre la oposición de la empresa privada puede ser que, como señala la mayoría de entrevistados, los poderes económicos actúan soterradamente y se manifiestan mediante ataques en los medios de comunicación. Esto se puede empezar a comprender en la medida que las empresas tienen una imagen que cautelar –actividad en la cual invierten ingentes recursos–, por tanto, procuran mantenerse alejados de antagonizar de alguna forma con potenciales consumidores.

Volviendo a los medios de comunicación, estos son percibidos como un instrumento de poder que ha logrado afectar la credibilidad de los partidos a nivel regional y nacional, al vincularlos con la oposición al desarrollo⁶, lo que adopta la forma concreta de relaciones de filiación con el terrorismo, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y con «capitales de las ONG», supuestamente lesivos a los intereses del país. En este punto se abre un espacio para la autocritica, sin duda por considerar que los medios pueden ser «utilizados» –a la manera de un encantador de serpientes–, por una mano hábil. Se reconoce en ocasiones un discurso demasiado confrontacional y una falta de

⁶ En recientes declaraciones en la Sociedad Nacional de Industrias (SINI), el presidente García declaró que: «El que se ponga delante del avance del Perú, será arrollado económica y electoralmente. La única manera de ganar es subirse (al tren del crecimiento económico) y convertirse en piloto». Agregó además: «Quien intente con sus fuerzas pigmeas detener la marcha del país, tal como está encaminado, fracasará. Además, es ciertamente un propósito irracional y cruel para un país que ha estado buscando cómo buscar una ventana para acelerar su desarrollo». (Declaraciones tomadas de *Perú 21*, edición del 9 de junio de 2010).

preparación para «competir en términos de oferta informativa» con los medios, es decir, de seducirlos más que doblegarlos, mediante la profesionalización de las actividades de comunicación de sus programas.

Finalmente, los entrevistados se refirieron críticamente a los esfuerzos «suicidas» de la propia izquierda. En primera instancia se podría caracterizar estas pugnas como fruto de un «conservadurismo» de izquierda que muestra resistencias al cambio y la «renovación». No queda claro, desde los testimonios, en qué se basa puntualmente dicha renovación, pero advertimos que los conflictos tienen que ver con concepciones de base sobre lo que significa ser cabalmente «de izquierda» y con el poder previo (inscripción vigente, relación con los movimientos sociales, capacidad de incidencia territorial, etcétera) que cada grupo tiene, lo cual sería condición para dialogar. El primer caso alude a una cuestión ideológica y el segundo más bien a consideraciones estratégicas.

Respecto de lo primero, un entrevistado manifiesta lo siguiente: «Daría la impresión de que la unidad se crea alrededor de una especie de confesión de fe previa y no alrededor de tareas políticas puntuales sobre qué cosas hay que transformar, con qué aliados puedes confluir para objetivos comunes, renunciando en principio a la hegemonía propia para establecer tareas hegemónicas comunes, es decir, el cambio del modelo económico, la mayor democratización en el país, los procesos de descentralización. En fin, las mayores dificultades han venido por ese lado y eso ha impedido que haya un proceso de unidad». Evidentemente, esto nos habla de la dificultad por establecer una agenda contra hegemónica común. Pero más aún, estas dificultades de base darían origen, según el entrevistado, a apropiaciones del «membrete» de izquierda por parte de algunos partidos o grupos, y un consecuente celo por resguardarlo.

Los asuntos más estratégicos determinan las condiciones de existencia de la agrupación en base a la cuota de poder que ha

capitalizado para sí. Si bien esto es consustancial a cualquier proceso de negociación, para uno de nuestros entrevistados marca una problemática que avanza en el terreno del «divorcio de la ética y la política», que se podría explicar como un pensamiento radicalmente pragmático, que niega legitimidad como interlocutores a organizaciones nacientes que reclaman un lugar bajo el sol.

Procesos y dinámicas internas

Aunque varios de los entrevistados no han dudado en señalar los vicios que se desprenden de la «cultura política del país», en tanto generan problemas que rebasan el ámbito de acción del partido, la mayoría de dirigentes admite inequidades en los espacios participativos de las agrupaciones, sobre las cuales hay mucho espacio para mejorar.

Asimismo, se admite una lógica centralista que en ocasiones propone lecturas desde el espacio urbano que afirman problemáticas de clase, cuando en el país hay otras lógicas, como las múltiples reivindicaciones que se expresan y movilizan bajo la categoría «étnico», que es lo que con mayor avidez y facilidad perciben los medios de comunicación.

Una primera tendencia, que complementa a la mirada centralista, sería la de los cuadros experimentados de monopolizar la participación y los espacios de decisión. Existe resistencia a democratizar dichos espacios, lo que implica problemas de recambio y formación de cuadros, como lo menciona un entrevistado: «En última instancia terminan discriminando a los que menos saben, o a los que menos posicionamiento ideológico o discursivo tengan sobre tal o cual aspecto». Como se puede ver, esta autocrítica alcanza para explicar –fuera de la existencia de «argollas», un tema difícilmente visible– la prioridad que tendrían los «antiguos militantes» sobre los nuevos, aunque también se alude, con el «posicionamiento discursivo», a las capacidades de

interlocución y expresión que tienen que ver con el nivel educativo de los militantes. Queda claro que la promoción de cuadros no está bien encaminada, sobre todo por la ausencia de mecanismos institucionalizados para hacerlo.

Un caso en el que se percibe claramente una desconexión, tiene que ver con la participación de mujeres que han construido una legitimidad desde las organizaciones sociales, pero que se acercan con cierta desconfianza al espacio político al interior del partido, mostrando resistencia a «meterse en pleitos», como señala un entrevistado, y en el camino terminan alejándose de un espacio donde ya tienen actoría política. A esto se agregan actitudes machistas y jerarquizantes.

Por otro lado, lo que en términos generales no se ha conseguido con la participación de las mujeres, sí ha sucedido en el caso de los jóvenes. Sin embargo, hay tendencias a generar espacios de participación especiales para los jóvenes y otros grupos, como los de diversidad sexual, que en la práctica podrían generar compartimientos con escasa comunicación entre ellos.

Consideraciones finales

De lo presentado en este breve texto y de lo que se desprende del informe de ALOP⁷, es claro que existe un consenso respecto de la democracia electoral como vía para acceder al poder. Si bien ya no se perciben las «esquizofrenias» presentes desde el nacimiento mismo de la Izquierda Unida (IU), en la década de los ochenta del siglo pasado⁸, las divisiones al interior de la izquierda siguen

⁷ El informe sobre Perú fue presentado en abril ante los entrevistados en un evento en **desco**. El informe regional incluye resúmenes de cada país y será publicado en el primer trimestre de 2011.

⁸ Un texto de Javier Diez Canseco, titulado «Exorcizando Izquierda Unida» (primer borrador inédito), hace un detallado recuento del auge y desintegración del frente electoral, incluyendo los debates sobre reformismo versus una revolución que combinara «diferentes formas de lucha».

siendo un tópico inagotable. Esto ya no tiene tanto que ver con la alternativa revolucionaria sino con lo que el informe para Perú denomina «la vieja cultura política del «vanguardismo»», es decir, la visión del militante ilustrado como el que tiene que dar los lineamientos a los demás sectores que únicamente pueden aspirar a convertirse en «compañeros de ruta», pero no en integrantes cabales del proyecto de cambio.

Al respecto hay otras señales contradictorias, positivas en el caso de la inclusión de jóvenes en las militancias de los partidos, pero regresivas cuando se advierten fuerzas al interior de los partidos que pretenden crear parcelas específicas para su expresión política, lo cual también ocurre, como se ha mencionado, con los grupos de diversidad sexual. Esto nos habla de las falencias de la participación democrática al interior de los partidos, pero también de la falta de reconocimiento del contexto y de la necesidad de rescatar las reivindicaciones que se han producido desde lógicas liberales. Sin perder de vista el poder de la categoría «clase», es preciso reconocer la emergencia de otros ejes de análisis que, por ejemplo con Bagua, nos fuerzan a pensar en temas como la identidad étnica y en su asociación con formas de dominación basadas en taras de larga data en nuestro país, como el racismo. Pero este es sólo el aspecto más visibilizado (por su potencial exotizante) de procesos que nos hablan de «otra ciudadanía», que tiene tanto capacidad de acción colectiva y movilización, como control territorial y sentido de organización, y que estarían pasando por debajo del radar de los partidos. Dicho de otra forma, si la identidad de clase fuera lo más importante para los partidos de izquierda, el sistemático debilitamiento del sindicalismo sería uno de los procesos más importantes. ¿Lo es?, ¿cómo son los proletarios y los campesinos en el siglo XXI?

Respecto de las preguntas planteadas al inicio, pareciera que no estamos más cerca de vincular movimiento social y acción política articulada en representaciones partidarias. Esto tiene

tanto que ver con las limitaciones al interior de los partidos como con procesos más estructurales, que Alberto Adriánzén, citando a Hannah Arendt⁹, señala como «la cuestión del pan». En resumen, se señala que la no resolución de desigualdades estructurales en la sociedad impide reflexiones y alternativas políticas.

Esto nos lleva a pensar en las limitaciones estructurales de una agenda de izquierda que se base en la profundización de la democracia, como lo señala uno de los entrevistados. Si pensamos en estos procesos como de mayor participación de la sociedad, cabría preguntarse si ellos contribuirán a la estabilidad de un sistema político democrático, o si más bien, fomentan la «apertura» que señala Martín Tanaka¹⁰ como acicate para lógicas de autorrepresentación, que en realidad –y en esto se complementa con lo que plantea Adriánzén sobre las «representaciones espejo»–, estarían alejándose de la posibilidad de la acción política como articulación de intereses.

Las posibilidades electorales de los partidos, pugnando varios de ellos por lograr su inscripción, parecen muy acotadas tanto para los que pretenden construir bloques regionales como para los que se suponen en un proceso de acumulación de fuerzas en un contexto claramente adverso en el gobierno de derecha del APRA.

Respecto del escenario de 2006, a manera de hipótesis, creemos que un aspecto importante en el éxito del proyecto «humalista» sería el relacionado con el «orden», entendido este como la instalación de un claro principio de autoridad que enfatice la seguridad interna y externa, y la represión de las que son consideradas trasgresiones sociales cotidianas como la delincuencia. Desde

⁹ Adriánzén, Alberto. «El poder del racismo». En: *Quehacer*, n.º 130. Lima: **desco**, 2001, pp. 65-68.

¹⁰ Tanaka, Martín. «Situación y perspectivas de los partidos políticos en la Región Andina: el caso peruano». En: Beatriz Llanos, ed. *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2004.

ese punto de vista, la percepción del programa del PNP estaría poco relacionada a las banderas liberales de la izquierda. En un interesante artículo, Eduardo Toche¹¹ señala la monopolización del concepto de «orden» por parte de la derecha –con todos los atropellos que incluye–, puesto que la izquierda se habría concentrado más bien en la cancelación de un orden establecido.

Es un reto para la izquierda tener una propuesta de orden que no procure cancelar los avances en materia de derechos humanos y sociales de los grupos que han visibilizado su actoría social, y los avances que se han logrado mediante el concurso de algunos sectores de la empresa privada. En palabras de Adrianzén, una de las históricas falencias ha sido la incapacidad de la izquierda de «administrar la tensión entre reforma y revolución» y, añade: «Cuando esta izquierda es ganada por la dinámica de una conflictividad permanente se vuelve «revolucionaria» y cuando opta por el consenso se vuelve «reformista». No hay espacio ni horizonte para una nueva radicalidad que combine y administre ambos procesos»¹².

Finalmente, quisiera referirme al recurrente asunto de la desconexión de la izquierda con las clases populares. Al margen de los esencialismos del «viejo izquierdista» que proponen algunos de los más conspicuos críticos, queda la constatación, en los hechos, de esta desconexión. A los procesos de fragmentación propiciados por el clientelismo fujimorista que aleja a las clases populares de la posibilidad de representación política, se suma la falta de referentes internacionales para los líderes de izquierda en un escenario post muro de Berlín¹³. Este proceso, en el cual

¹¹ Toche, Eduardo. «Orden e izquierda». En: *Quehacer*, n.º 177. Lima: **desco**, 2010, pp. 40-45.

¹² Adrianzén, Alberto. «La izquierda peruana, ni revolucionaria ni reformista». En: *Socialismo y Participación*, n.º 103. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP), 2007.

¹³ Casi a modo de anécdota, uno de los entrevistados señala que los líderes históricos aún no enganchan con problemas y movilizaciones globales a los que

cada vez más, aquellos que un entrevistado llama «sectores D y E» han sido seducidos por las promesas luminosas del consumo, resulta incomprensible para los líderes históricos. Esto es menos banal de lo que parece puesto que nos remite a un proceso de adquisición de ciudadanía y resolución de problemas de integración mediante el mercado, que los partidos de izquierda –que aspiran al control del Estado– no han visibilizado.

Un reciente artículo de Enrique Fernández Maldonado¹⁴ –de donde se extrae la curiosa frase que da título a este texto–, trata de reorientar el debate contra los que ponen el acento en las filia-ciones de los actuales líderes. El problema no sería la identidad y las pasiones privadas de estos actores, lo cual plantea el problema en términos de ideologías de escala micro, sino la forma en que se administran las tensiones con miras a constituir una izquierda moderna en un contexto marcado por la precariedad democrática y una aguda desigualdad social.

Somos conscientes de que este texto da una vuelta de tuerca más sobre un tema en el cual el consenso es que ya se ha «tocado fondo». No obstante, esperamos que las «voces» aquí presentadas aporten especificidad y concreción, a un debate de todas formas importante para reconocer las propuestas de los que aún alenta-mos cambios necesarios en la institucionalidad política del país.

accedemos más en las lógicas del facebook y el twitter, los nuevos espacios de visibilización de causas globales en el capitalismo tardío.

¹⁴ Fernández Maldonado, Enrique. «Por una izquierda civilizada (o la balada del gol perdido)». En: *Quehacer*, n.º 177. Lima: **desco**, 2010, pp. 16-21. En este artículo se critica un texto de Alberto Vergara que cuestiona que las principales figuras de izquierda sean el militar Ollanta Humala y el «curita» Arana.

Reforma del Estado: un reto de la transición democrática

Luis Chirinos

Introducción: signos de crisis

Hace unas semanas atrás, las primeras planas de los diarios resaltaban la elección de Lima como una de las ciudades más atractivas para los inversionistas y el avance del Perú en el Índice de Competitividad¹. Al lado de esta nota, aparecían noticias sobre los casos de corrupción de altos funcionarios del gobierno, la ineficiencia de los organismos públicos, los dramas de la pobreza, los problemas internos de los partidos y la pujanza de los conflictos sociales. Más paradójico no podía ser el panorama, pues en el contexto de la mayor bonanza económica de los últimos 60 años, persisten implacables los viejos problemas que arrastramos desde los inicios de la vida republicana: un Estado ineficiente, ineficaz, ausente, sordo a las demandas ciudadanas, patrimonialista y atravesado por la corrupción en todos los niveles.

Esta situación expresa una contradicción que tiene directa relación con el rol del Estado y su relación con la sociedad, que es muy profunda y de larga data. El reformismo militar canceló el régimen oligárquico pero no construyó un nuevo Estado y nuevas

¹ Publicado anualmente por el Foro Económico Mundial, mide en 133 economías de países desarrollados y en desarrollo, un conjunto de instituciones, políticas y factores que definen los niveles de prosperidad económica sostenible hoy y a mediano plazo.

elites. En la transición de 1980, la Constitución de 1979 encarnó un proyecto de Estado que, a pesar de las condiciones especiales que se dieron en esa coyuntura, no pudo plasmar el compromiso político que la había posibilitado. El fracaso del gobierno de García, la ruptura de Izquierda Unida y la emergencia del terrorismo, fueron factores clave en la agudización de la crisis global como pocas veces había atravesado el Perú.

La crisis se resolvió con el ascenso de Alberto Fujimori. El fujimorismo fue mucho más que una autocracia corrupta: reinsertó al Perú en la economía mundial, al costo de asumir dogmáticamente el modelo neoliberal y el Consenso de Washington. Las reformas neoliberales transformaron la economía y la convirtieron en un apéndice de la economía mundial: reconcentración, reprimarización y sometimiento de la política a la lógica del capital fueron sus rasgos predominantes. El modelo económico se expresó en las Constitución de 1993 que, si bien mantuvo formalmente la definición de «economía social de mercado», incluyó disposiciones como la subsidiariedad del Estado en la economía, igualdad de trato a sector público y privado, y los contratos-ley que han sido instrumentos clave en la política neoliberal. En la práctica, se regresó al Estado gendarme, cuya función era garantizar el funcionamiento del mercado y asumir que la inversión privada y la retracción del Estado, eran las condiciones necesarias para el desarrollo económico.

A despecho de la «revolución» económica neoliberal, aún en el marco de la Constitución de 1993, el gobierno de Fujimori no fue capaz de transformar el Estado ni siquiera para hacerlo funcional al neoliberalismo imperante. Si bien algunos sectores ligados al empresariado hicieron esfuerzos por promover una reforma administrativa (tamaño del Estado, ineficacia de programas sociales, etc.) el empeño no prosperó. La corrupción frustró todo intento de hacer lo que ya entonces se llamó: la reforma del Estado.

La caída de Fujimori fue una oportunidad histórica para emprender una reforma económica que limitara el impacto de la devastación neoliberal y una reforma del Estado que lo hiciera más democrático, más responsable, más responsivo y más soberano. El proceso de transición a la democracia generó un conjunto de acuerdos básicos entre partidos políticos, instituciones de sociedad civil, iglesias, gremios empresariales y laborales, sectores académicos y personalidades, que se expresaron inicialmente en el Acuerdo de Gobernabilidad y en la Mesa de Diálogo, y posteriormente, en el gobierno del presidente Toledo, en el Acuerdo Nacional (AN). El AN permitió la formulación de lo que podríamos llamar el «programa político de la transición democrática». Tras un participativo proceso de debate público, el AN aprobó una propuesta que se expresó en 31 políticas de Estado que los participantes se comprometieron a ejecutar. La importancia que por lo menos formalmente le atribuyeron los participantes fue tal, que no sólo se determinaron grandes objetivos, sino que se establecieron metas específicas e indicadores de avance.

Visto en perspectiva, parecería que los participantes tenían expectativas y proyectos distintos sobre la transición democrática y el Acuerdo Nacional. Para unos, la transición era sólo el retorno al régimen democrático electoral; para otros, la posibilidad de construir un nuevo orden político, social y económico.

De las 31 políticas de Estado del AN, por lo menos 12 tienen relación directa con la cuestión del Estado, los modos de ejercicio del poder político, su relación con la sociedad, el funcionamiento eficiente de la administración pública y la necesidad de su reforma. Entre ellas: fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho; democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos; institucionalización del diálogo y la concertación; planeamiento estratégico con procedimientos transparentes; descentralización política, económica y administrativa; afirmación de la economía social de mercado; reducción de

la pobreza; promoción de la igualdad de oportunidades; Estado eficiente y transparente; promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción; vigencia de la Constitución y los derechos humanos; y, acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa.

Casi 10 años después, las encuestas nacionales e internacionales registran un descontento creciente de la ciudadanía, sobre el avance en las propuestas de políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

Una ojeada al Latinobarómetro 2008² muestra un panorama desolador de la percepción de los peruanos sobre el Estado, sus instituciones y su modo de funcionamiento. En la evaluación y confianza en las instituciones públicas fundamentales: Poder Ejecutivo y Congreso, ocupamos el último lugar en la muestra de 18 países. Sólo 22% confía en el Congreso, y 15% en el Ejecutivo. La confianza en los partidos es dramática: 11%. Sólo 7% cree que las instituciones públicas funcionan bien, 17% cree que hay avances en la lucha contra la corrupción y 63% considera que el sector más corrupto es el de los políticos.

Los datos más alarmantes se refieren a la visión sobre igualdad ante la ley y sobre para quién gobierna el Estado: 45% considera que no somos iguales ante la ley, y un contundente 88% considera que el Estado gobierna para grupos poderosos en su propio beneficio. A la visión de un Estado ineficiente y corrupto, se suma un Estado excluyente y discriminatorio que gobierna para grupos de poder.

De otro lado, entre el 2006 y el 2010 los conflictos sociales se han incrementado, sobre todo en áreas donde la presencia del Estado es inoperante y donde ha dejado (o pretende dejar) que el capital privado haga su voluntad (conflictos ambientales). El Cuadro 1 muestra que: a) el número total de conflictos se ha triplicado;

² Latinobarómetro 2008. http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf

b) los conflictos ambientales se han multiplicado 9 veces; y, c) desde 2008, el número de conflictos del gobierno nacional crece sostenidamente. El rasgo más significativo es que la mayoría de conflictos expresan la demanda ciudadana que el Estado inter venga en defensa de sus derechos.

El incremento de los conflictos es congruente con la visión de gran parte de peruanos sobre el papel del Estado: 21% cree que sólo con protestas se pueden cambiar las cosas y 19% cree que nada se puede hacer para cambiar las cosas. Sorprende, de otro lado, constatar que en un país donde se han creado legalmente en los últimos años múltiples mecanismos de participación ciudadana, sólo 4% indica haber participado en procesos de toma de decisiones³. Buena parte de los conflictos son percibidos como enfrentamiento entre pobres y ricos, pues en medio de la bonanza económica, esta sólo beneficia a una minoría privilegiada. Las brechas de desigualdad se incrementan y la cotidianeidad empieza a expresarse, a falta de canales de expresión política y de partidos confiables, en violencia explícita o soterrada.

Los conflictos sociales están íntimamente ligados al tema de la reforma del Estado. Su incremento es expresión de la dificultad del Estado de ser un espacio donde los ciudadanos puedan expresar sus derechos y de su incapacidad de hacer del poder político el ejercicio legítimo de la expresión de los intereses diversos de la sociedad, y de generación de procesos de negociación y consenso; es decir, de garantizar gobernabilidad. Cotler sostiene que los conflictos durante el gobierno de Toledo fueron protestas de las provincias, no contra los gobiernos regionales sino contra el gobierno central, y que lo que planteaban era que el Estado resolviera sus problemas con una más activa intervención, o sea, pedían más Estado allí donde el Estado estaba ausente o aparecía

³ Latinobarómetro 2008. http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf

débil y/o pusilánime⁴. Más grave aún, no existe hoy un eje que ordene y dé sentido a los conflictos –como años atrás, el conflicto entre capital y trabajo–, más bien, hay muchos conflictos y cada vez más radicales y difíciles de institucionalizar⁵.

Reforma del Estado y la transición a la democracia

La evidencia de la percepción de los peruanos y de la gestión política del Estado muestra que el viejo saurio sigue vivo... y con buena salud. Un Estado que funciona con una combinación de neopatrimonialismo con clientelismo e ineficiencia. Adrianzén⁶ ha mostrado cómo el fujimorismo combinó el neoliberalismo con un Estado clientelista, como medio de mediación cooptativa con los sectores populares, y cómo la corrupción se convirtió en engranaje de articulación con los poderes fácticos, cuya capacidad para influir decisivamente en las decisiones públicas se incrementó. De esa manera, los intereses privados que promueven se convierten en intereses nacionales, utilizando para ello el sistema legal, la burocracia, los procedimientos, el carácter «técnico» (no político) de la economía, la unidad nacional, etc. El caso más notorio es la minería, que se ha convertido en «el interés nacional de todos los peruanos» como dogma orientador de la acción estatal. Es interesante precisar que los poderes fácticos no distinguen entre democracia y autoritarismo. Operan en ambos, y en ambos son eficaces.

⁴ Cotler, Julio. *Lima: nuevos actores y reformas institucionales. ¿Vino nuevo en odres viejos?* En: contribución al proyecto Una Nueva Agenda Económica y Social para América Latina. Sao Paulo y Santiago de Chile: Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC) / Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), 2008.

⁵ Adrianzén, Alberto. *La Transición inconclusa. De la década autoritaria al nacimiento del pueblo*. Lima: Otra Mirada, 2009.

⁶ Adrianzén, Alberto. *La Transición inconclusa. De la década autoritaria al nacimiento del pueblo*. Lima: Otra Mirada, 2009.

El viejo dilema del Estado democrático liberal se mantiene presente: la contradicción entre la necesidad del Estado de garantizar la acumulación del capital privado y al mismo tiempo, de garantizar su legitimidad y la de sus acciones. No sólo no estamos en el fin de la historia, sino se trata de la continuación de la vieja historia. Cuando 88% de los peruanos cree que «se gobierna para grupos poderosos en su propio beneficio», estamos en alto riesgo de una crisis de gobernabilidad. Surgen grietas en la representación política, el Estado muestra sus fisuras y los ciudadanos perciben que para plantear sus demandas es preciso actuar fuera de los canales institucionales⁷.

El Estado, dice Sinesio López, no funciona bien en todo, ni para todos: funciona bien en algunas cosas y para algunos (minorías privilegiadas); y funciona mal en otras cosas y para otros (la mayoría). Las decisiones sobre grandes inversiones y otras operaciones para facilitar la acción del capital suelen ser fluidas y eficientes, pero las decisiones y la gestión pública de la salud, la educación, la seguridad, los programas sociales y la prestación de servicios públicos a sectores medios y pobres, siguen operando pésimo. Esto pone en evidencia el carácter discriminatorio del Estado⁸.

Una mirada sobre los gobiernos de la transición muestra que más allá de la descentralización y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, no ha habido avances sustantivos en construir una política orgánica de reforma del Estado, según los lineamientos trazados por el Acuerdo Nacional. Más bien, han seguido aplicando la política económica neoliberal, que ha mantenido en lo fundamental, la lógica neopatrimonialista y clientelista del Estado. Hacia 1996, la única reforma institucional de fondo

⁷ Pzeworski, Adam. «Compromiso de clases y Estado: Europa y América Latina». En: Norbert Lechner, ed. *Estado y Política en América Latina*. México: Siglo XXI Editores, 1981.

⁸ López, Sinesio. «El Estado en el Perú de Hoy». En: *El Zorro de abajo* (Blog), 2008. <http://blog.pucp.edu.pe/item/21448>

aprobada era la descentralización, que en ese momento se encontraba en una situación de marasmo. Así, mientras el gobierno de Toledo puso énfasis en la descentralización y la creación de derechos (transparencia y acceso a la información pública, Código de Ética de la función pública), el gobierno de García aprobó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y ha orientado su acción a la dimensión administrativa: fusión de los programas sociales, régimen del servicio civil, formación de cuadros gerenciales y simplificación de trámites. Un caso curioso es el caso del Sistema de Planificación Estratégica y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), que fue creado por Toledo y luego «recreado» por García. En ambos casos, sin embargo, el CEPLAN no ha tenido mayor relevancia en la gestión pública y el Sistema de Planificación Estratégica no ha sido puesto en marcha.

Estas tibias medidas no lograron producir cambios estructurales porque no enfrentaron el problema central de la transición: la construcción de las bases para la democratización real y efectiva del Estado, es decir, la reforma del Estado. No asumieron «la necesidad de un nuevo orden que haga compatible la democracia con sus promesas y le dé estabilidad en el tiempo»⁹, es decir, la transformación del sistema de mediaciones entre partidos, políticos y sociedad civil. No haberlo hecho mantiene latente el riesgo de bloqueo de la transición e incluso del retorno del autoritarismo, y/o el agotamiento del régimen democrático como instrumento de legitimidad del poder político¹⁰.

Por ello, Cotler sostiene que ha habido una doble transición «que combina la economía de mercado con la democracia», que no ha resuelto «la creciente acumulación de contradicciones sociales, étnicas y regionales que tipifican la oposición entre la capital y las

⁹ Adrianzén, Alberto. *La Transición inconclusa. De la década autoritaria al nacimiento del pueblo*. Lima: Otra Mirada, 2009.

¹⁰ Adrianzén, Alberto. *La Transición inconclusa. De la década autoritaria al nacimiento del pueblo*. Lima: Otra Mirada, 2009.

provincias, y que fuera causa de la creciente crítica a las instituciones oficiales y a la democracia existente»¹¹.

Un esfuerzo frustrado –aunque interesante– fue la iniciativa de reforma de la Constitución de 1993, emprendida por el Congreso en 2002, bajo la presidencia de Henry Pease. Lamentablemente, algunos partidos de oposición y el tibio entusiasmo del Ejecutivo hicieron naufragar este empeño. Hoy seguimos atados a los preceptos constitucionales del fujimorismo, como la subsidiariedad del Estado, la igualdad de trato al sector público y privado, y los contratos-ley.

La reforma del Estado es un tema fundamental de la transición a la democracia en la medida que plantea modificar el modo de ejercicio del poder político, la relación del Estado con la sociedad y el funcionamiento eficiente de la administración pública. En torno de este asunto, ha habido una discrepancia política que ha dificultado –por decir lo menos–, avanzar en el camino trazado por el Acuerdo Nacional.

Dos enfoques en conflicto

Curiosamente, sin embargo, parece haber un amplio consenso sobre la necesidad de la reforma del Estado que se diluye cuando se abre la discusión sobre el diagnóstico de la crisis y su contenido sustantivo. En términos generales podemos decir que hay dos grandes visiones en el escenario.

De un lado, quienes desde una óptica neoliberal sostienen que, definido el rol del Estado e implantado el modelo neoliberal por el gobierno de Fujimori, hay que garantizar que no cambie. Toledo y García han profundizado el modelo y sólo hay que

¹¹ Cotler, Julio. *Lima: nuevos actores y reformas institucionales. ¿Vino nuevo en odres viejos?* En: contribución al proyecto Una Nueva Agenda Económica y Social para América Latina. Sao Paulo y Santiago de Chile: Instituto Fernando Henrique Cardoso (iFHC) / Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), 2008.

hacer algunos ajustes. Para ser eficiente, el Estado debe asumir el modelo de gestión de la empresa privada. En ese contexto, la tarea central es la reestructuración del aparato administrativo, lo que se expresa en simplificación de trámites¹², la reducción de organismos públicos, del número de trabajadores públicos y de sus derechos laborales. Eso permitirá una burocracia más capacitada y tecnificada, y mejorar la calidad y cantidad de servicios públicos a los ciudadanos (que en esta propuesta se convierten en «clientes» del Estado) y sobre todo, garantizar la eficiencia del funcionamiento del mercado y del sector privado, ya sea en operaciones con el Estado (concesiones, privatizaciones, contratos, etc.) o en la inversión pública en infraestructura para facilitar el funcionamiento del capital.

Tradicionalmente el Estado peruano ha sido ineficiente y ello no ha sido obstáculo para que el capital privado subordine al Estado y lo inserte en la lógica del mercado. ¿Por qué ahora surge la importancia de reformarlo en lo administrativo, como instancias de gestión? La razón es porque el modelo neoliberal necesita un Estado eficiente y pequeño, altamente tecnificado que haga fluido el funcionamiento económico del mercado y una administración pública que facilite sus operaciones¹³.

Criticando el enfoque neoliberal, Tavera dice que «un problema de las distintas propuestas de reforma del Estado que circulan, es que asumen que el Estado funciona como si fuera una empresa

¹² Fue Hernando de Soto quien en *El Otro Sendero*, convirtió el tema de simplificación administrativa en el caballito de batalla de la reforma del Estado. El impacto del slogan ha sido impresionante. García en 2007 sugería a los funcionarios como parte de la reforma del Estado, escoger los 20 trámites más frecuentes de los ciudadanos y reducir sus pasos a la mitad.

¹³ Otra Mirada. «Más Estado, mejor mercado para una sociedad democrática». *La República*, Lima, 27 de Febrero de 2010. <http://www.otramirada.pe/encarte/otramirada6.pdf>

privada y ciertamente no lo es». Podría decirse que la propuesta es aquello que se conoce como reingeniería empresarial¹⁴.

Desde la orilla opuesta, hay quienes recogiendo las propuestas del Acuerdo Nacional, piensan que se trata más bien de una re-arquitectura del Estado. Parten de considerar que el problema central es político, porque el Estado tiene déficits democráticos y no representa los intereses de las mayorías, especialmente de los sectores excluidos y marginados. Lo que está en juego no es un problema de tamaño desmesurado o de burocracia excedente, sino la cuestión de la legitimidad del Estado y de gobernabilidad. El informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2009, dice con razón que: «la persistencia de las insuficiencias en la acción del Estado (...) no son resultado de casualidades o descuido de algún funcionario, sino que hay una compleja trama de causas que involucran al Estado y la sociedad, y que, por lo tanto, su solución definitiva requiere una convocatoria múltiple en la que el Estado tiene que asumir un rol muy importante»¹⁵.

Por ello, el foco de interés de esta propuesta radica en temas ligados al ejercicio del poder como: democratización de las decisiones del Estado, descentralización, participación ciudadana, decisiones públicas producto de procesos transparentes, políticas públicas que combinen criterios políticos y técnicos, y un Estado que asuma la promoción de derechos civiles y sociales (PNUD lo llama «democracia de ciudadanía»). Un Estado tolerante frente a la crítica y con capacidad para identificar y manejar democráticamente los conflictos sociales. En lo económico, un Estado que tenga un papel planificador con planes de largo y mediano plazo, que es un

¹⁴ Tavera, José. «Reforma del Estado en el Perú: el punto de vista de un economista». En: *Palestra* (Revista electrónica de la Pontificia Universidad Católica del Perú). http://palestra.pucp.edu.pe/pal_est/?file=economicos/tavera.htm

¹⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*. New York: PNUD, 2009. http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_ES_Complete.pdf

activo regulador del mercado, que garantiza la libre competencia y que implementa mecanismos efectivos contra la corrupción. Un Estado que lidera las políticas de reducción de la pobreza y las brechas de desigualdad. Y en el contexto de la globalización, un Estado que salvaguarda la soberanía nacional.

En la dimensión administrativa las propuestas se orientan a la mejora de la capacidad del Estado de brindar más y mejores servicios públicos a los ciudadanos: Carrera Pública efectiva; racionalización del empleo y adecuación de los derechos laborales; racionalización institucional, a partir de la construcción de un modelo alternativo del Estado, a fin de que el número de organismos públicos esté en función de necesidades y adecuado a objetivos. Capacitación en los diferentes niveles, no limitándose a la formación de elites; mejora de la calidad del reclutamiento y garantizar profesionales capacitados en puestos de responsabilidad; mejor remuneración a través de incentivos y meritocracia. Simplificación de trámites y cumplimiento de los procedimientos. Y como corolario (y condición de la democratización del Estado), capacidad de la administración para aceptar la participación y control ciudadano, así como para detectar y manejar negociativamente los conflictos sociales.

A este tipo de reforma del Estado apunta Tavera cuando dice que se trata de «aumentar la eficiencia del Estado a través de un diseño eficiente de instituciones que brinden incentivos para que los políticos se preocupen por hacer más eficiente al Estado (...). Mejorar la transparencia de los mercados políticos, (es) la primera tarea que debiéramos concentrarnos para reformar el Estado»¹⁶.

El proyecto de reforma del Estado apunta a construir un Estado con una relativa pero importante autonomía respecto de los intereses particulares y con un activo papel en garantizar el bienestar del

¹⁶ Tavera, José. «Reforma del Estado en el Perú: el punto de vista de un economista». En: *Palestra* (Revista electrónica de la Pontificia Universidad Católica del Perú). http://palestra.pucp.edu.pe/pal_est/?file=economicos/tavera.htm

conjunto de la sociedad, en particular los sectores más excluidos. A la base está el supuesto que las personas somos ciudadanos con derechos y no clientes, y que el Estado se maneja en función de objetivos políticos, y no según criterios empresariales. El elemento clave es que la reforma del Estado es una cuestión eminentemente política, a la que se subordina la dimensión administrativa.

Se trata de dos posiciones en conflicto que, sin embargo, no se expresan sino esporádicamente, lo que ha dificultado el debate sobre la reforma del Estado. Quizá la razón más importante sea la pretensión del neoliberalismo de afianzar su proyecto económico y su necesidad de contar con un Estado de base clientelar, capaz de garantizar acceso a prebendas y oportunidades de negocios al capital extranjero y a algunos grupos económicos, lo que le es al parecer, muy necesario en esa etapa.

Una agenda inmediata para la reforma del Estado

La propuesta de promover una reforma del Estado siguiendo los lineamientos del Acuerdo Nacional, no obedece a un prurito de fidelidad al pasado, sino a la consciente convicción que es preciso retomar los caminos (casi perdidos) de la transición a la democracia. Como hemos visto, la visión de los peruanos sobre el desempeño del Estado y sus efectos sobre la legitimidad del poder político es tan negativa, que el riesgo de regresión política es inusualmente alto. Por ello, parece necesario y urgente formular algunos puntos de una agenda inmediata para la reforma del Estado.

Esto probablemente no logrará incidir sobre el actual gobierno, pero permitirá reabrir el debate de cara a los procesos electorales de este año (regionales y locales) y de 2011 (presidenciales y congresales). Los partidos políticos, siendo sin duda los principales responsables de esta tarea, no parecen sin embargo interesados en promover el debate. De allí la necesidad que desde el Foro del Acuerdo Nacional y de las organizaciones e instituciones de

la sociedad civil, se generen iniciativas y planteamientos para levantar el polvo y abrir la discusión.

La definición de la agenda de la reforma del Estado en el contexto presente, es un proceso que tiene dos dimensiones: de un lado, una revisión crítica de los objetivos y políticas del Acuerdo Nacional a fin de actualizarlos y adecuarlos; y del otro, una evaluación crítica del estado de avance a fin de identificar los principales nudos que entaban el proceso. Ello permitirá generar una revalidación del «programa político de la transición» que representó el Acuerdo Nacional hace ya casi 10 años. En esta sección queremos identificar algunos temas críticos y sus contornos, de manera de aportar a la construcción de dicha agenda.

Uno de los problemas más graves –que se arrastra desde la década de 1980–, es la crisis de representación política, una de cuyas expresiones es el Congreso. Resolver esta crisis no es tarea fácil, ni se limita al Congreso como institución, ni se soluciona en corto plazo. Pero, en especial por la dramática sucesión de escándalos recientes, le toca al Congreso una responsabilidad particular de tomar la iniciativa, algo que la ciudadanía sin duda valoraría. Hay temas urgentes, algunos de los cuales están siendo objeto de debate en las comisiones, pero quisiera rescatar algunos que me parecen cruciales.

En primer lugar, la responsabilidad de representación de los congresistas. Es preciso introducir mecanismos de relación entre representantes y representados, que asuman carácter institucional y que se expresen como derechos ciudadanos. En 2002, se crearon las Oficinas Descentralizadas del Congreso en las regiones como instancias de participación ciudadana, pero los congresistas de entonces se encargaron de cancelarlas rápidamente. Es necesario restablecer un mecanismo que, como este, cree lazos de relación y de rendición de cuentas responsable de los congresistas con su electorado. Otra iniciativa clave es la renovación parcial a mitad del periodo. Ello contribuirá a que

los congresistas traten de incrementar su calidad, en la medida que su permanencia estará sujeta a la decisión del electorado. Se trata de un incentivo inverso, que ha demostrado ser un mecanismo eficiente en la elevación de la calidad de la representación. En la misma línea, es importante abrir el debate público de las iniciativas legales a través de la participación de organizaciones de sociedad civil en las comisiones congresales, de manera de poder recoger los diversos intereses en el proceso de toma de decisiones. Esto es válido, además, para los gobiernos regionales y locales que deben ser formalmente consultados por el Congreso en los proyectos que los afectan. Esto plantea que en un gobierno descentralizado, el proceso de toma de decisiones del Congreso debe modificarse para incorporar la opinión de los gobiernos sub-nacionales.

Otro tema urgente es la revisión del «reglamento del Congreso», a fin de eliminar el carácter casi feudal de los cargos directivos de la Mesa Directiva y las comisiones. Es preciso democratizar el procedimiento parlamentario a fin de fortalecer el peso del colegiado y debilitar las tendencias autoritarias y personalistas. Finalmente, quiero resaltar la importancia de hacer una revisión crítica del funcionamiento real del régimen legal de los partidos políticos, a fin de garantizar no sólo el cumplimiento de la ley, sino sobre todo, garantizar (incluso modificando la ley de partidos políticos) el carácter democrático y representativo de los partidos.

La descentralización es la reforma del Estado más importante de la transición a la democracia. A lo largo de su implementación desde 2003, ha logrado una significativa legitimidad con sus éxitos y fracasos, y sus logros y debilidades. Sin embargo, una tarea urgente es revisar su marco legal para evaluar su funcionamiento efectivo y su impacto en relación a los objetivos buscados. Muchos problemas actuales podrían mejorar con algunos cambios legales, lo que es especial responsabilidad del Congreso, pero también, de la Asociación Nacional de Gobiernos Regionales, que debe

plantear las iniciativas legales correspondientes¹⁷. Otro tema urgente es la definición precisa de las funciones y competencias del Poder Ejecutivo a través de las leyes de organización y funciones de los ministerios. La importancia de esta medida es doble: de un lado, establecer el menú de opciones de políticas exclusivas y compartidas de los tres niveles de gobierno, y del otro, definir claramente el significado de la autonomía de los gobiernos regionales y locales, es decir, el contenido efectivo de poder político de los gobiernos sub-nacionales para decidir políticas de desarrollo de conformidad con el régimen legal vigente. La reciente aprobación del reglamento del Consejo de Coordinación Intergubernamental, es un paso auspicioso en este camino. Una vez instalado debe abocarse a algunas de las tareas mencionadas.

Otro tema clave de la descentralización es la reforma fiscal. Desde diversos sectores se ha empezado a plantear la necesidad de una profunda reforma tributaria que se exprese en un nuevo pacto fiscal descentralista. Se trata de una propuesta que debe garantizar como derechos efectivos la provisión de recursos a los gobiernos sub-nacionales, dejando de lado la aleatoriedad de las transferencias y las inequidades del canon con algunas regiones.

El fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos sub-nacionales es una tarea conjunta del Poder Ejecutivo y los gobiernos regionales y locales. A pesar de las disposiciones legales e incluso del financiamiento disponible de la cooperación internacional, y diversos intentos fracasados, el programa de desarrollo de capacidades no ha logrado avanzar. Hace poco tiempo se ha lanzado una vez más la iniciativa y debería esta vez, ser viable.

Una tercera área de reforma urgente plantea la necesidad de un Estado planificador y coherente. La mayor prioridad en este

¹⁷ Desde su fundación, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales ha venido presentando sendas iniciativas legales, muchas de las cuales no han tenido una adecuada consideración en el Congreso y el Ejecutivo. El caso más destacado es la propuesta de la descentralización fiscal que hasta ahora no se toca ni discute.

campo es pasar de una gestión guiada por la política neoliberal y la disciplina fiscal, a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a una gestión planificada con planes concertados y participativos de corto, mediano y largo plazo, que sea responsabilidad del CEPLAN en el marco del sistema nacional de planificación concertada. Esto significa revalorar el actual papel del CEPLAN y dotarlo de la autoridad y el poder necesario para cumplir sus objetivos. En esa perspectiva, es preciso modificar el rol del MEF a fin de garantizar su articulación con el CEPLAN, y crear un ministerio de hacienda pública.

Otro aspecto clave se refiere al proceso de toma de decisiones en el Poder Ejecutivo y la necesidad de hacerlo más transparente. En los últimos 30 años, los presidentes han usado y abusado del mecanismo de legislación delegada y los decretos de urgencia, mecanismos constitucionales que por su naturaleza, tienen un carácter excepcional. Para ilustración, baste mencionar que Fujimori promulgó 1,813 decretos de urgencia y 449 decretos legislativos con los que «legalizó» el autoritarismo y la corrupción. Ya en la transición democrática, el Presidente Toledo promulgó 204 decretos de urgencia y 42 decretos legislativos. Por su parte, el Presidente García ya ha aprobado 116 decretos de urgencia y 128 decretos legislativos. El fenómeno no es exclusivo del Perú: Munck ha encontrado la misma tendencia en diversos países latinoamericanos¹⁸. Y de hecho, el objetivo parecería ser evitar el debate público sobre todo cuando se trata de temas álgidos y potencialmente conflictivos. No olvidemos que las normas que ocasionaron la protesta de los indígenas amazónicos desde 2009, fueron decretos de urgencia. Y la tan cuestionada ley de descentralización fiscal fue un decreto legislativo en uso de facultades delegadas de legislación, así como normas para estimular

¹⁸ Munck, Gerardo. «Repensando la cuestión democrática: la región andina en el nuevo siglo». En: *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, n.º 1. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2010, pp. 149-161.

la inversión, exoneración de mecanismos de control y otros. Es importante señalar que si bien el Congreso tiene la atribución de revisarlos y modificarlos o en su caso, derogarlos, casi no lo ha hecho.

Una última área clave en la idea de Estado coherente es la necesidad de garantizar la capacidad y la autoridad necesaria para ejecutar las políticas públicas. Ya son demasiadas las políticas públicas que han fracasado por falta de voluntad política e incapacidad institucional: es el caso de «tolerancia cero» en transporte interprovincial, la reconstrucción tras el terremoto del sur, la política anticorrupción y otras. Es preciso analizar cuáles son los factores que han incidido en estos fracasos teniendo en cuenta, como indica el PNUD, que no puede ser atribuido tan sólo al descuido o incapacidad de un funcionario. Se trata de problemas estructurales más complejos de un Estado atravesado por múltiples tensiones y contradicciones.

Esta relación de temas críticos obviamente no tiene la pretensión de ser exhaustivo, sino solamente ser indicativo de algunos temas cuya urgencia es perentoria. Hay muchos más temas que deben entrar en la agenda.

Perspectivas

En los últimos años han empezado a surgir factores nacionales e internacionales que plantean un retorno a un mayor papel del Estado en la economía y que exigen una reforma del Estado neoliberal de los 90. En primer lugar, la crisis económica mundial ha planteado la necesidad de un Estado con un nítido rol regulatorio y mayor control sobre la actividad económica. La crisis ha evidenciado que el mercado no es ni perfecto, ni se autorregula. Por el contrario, la ausencia del Estado y la falta de regulación y control, ha desbocado las tendencias especulativas y de corrupción del capitalismo. Una de las luchas más intensas que libra el Presidente Obama en

Estados Unidos, es precisamente cómo restituir al Estado algunas funciones de esa naturaleza.

En América Latina, los informes del PNUD evidencian que las brechas de desigualdad y de exclusión se han ampliado, a despecho de la bonanza de algunas economías latinoamericanas. Sus propuestas sobre el desarrollo humano como prioridad (inspiradas en las ideas de Amartya Sen), de una «democracia de ciudadanía» en la que el Estado tiene un rol clave en la defensa de los derechos civiles y sociales de los ciudadanos, y del papel más activo del Estado en la economía, van cobrando cada vez más carta de ciudadanía en la agenda política peruana y latinoamericana. El informe 2009 del PNUD, que incorpora el concepto de «densidad del Estado»¹⁹, es ilustrativo al respecto. Este propone fortalecer las capacidades del Estado para incrementar la cantidad y cobertura de los servicios públicos básicos. La condición de viabilidad, sin embargo, es la redefinición del papel del Estado en el conjunto de la vida política, económica y social. No es por tanto, simplemente un problema del tamaño del Estado, sino de sus capacidades para cumplir los fines que le son social y políticamente atribuidos²⁰.

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en su informe: «La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir»²¹, propone redefinir el rol del Estado, pues las reformas neoliberales, la hegemonía del mercado y el retiro del Estado, no han hecho otra cosa que agravar, en medio de la bonanza de unos pocos, las brechas de desigualdad y exclusión social,

¹⁹ El concepto de «densidad del Estado» se refiere al desempeño del Estado en la provisión (número y cobertura) de servicios públicos básicos en un territorio determinado.

²⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*. New York: PNUD, 2009. http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_ES_Complete.pdf

²¹ Bárcena, Alicia; Prado, Antonio y Hopenhayn, Martín. *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Brasilia: CEPAL, 2010. http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf

económica, política y étnico cultural de las mayorías. Sostiene que la superación de esta situación exige una visión estratégica de largo plazo, en la que las políticas públicas deben jugar un papel central, avanzando en la creación de oportunidades, apertura de espacios de participación, la construcción de acuerdos sociales y políticos que permitan alcanzar una nueva articulación entre el Estado, la sociedad y el mercado. La posibilidad de avanzar en esa perspectiva exige una reforma del Estado que modifique el modo de ejercicio del poder político y restituya la legitimidad de los actores de la democracia y sus derechos, y reestructure el aparato del Estado a fin de hacerlo capaz de cumplir dichas funciones.

En el Perú, diversas organizaciones de la sociedad civil (Otra Mirada, por ejemplo) han abierto el debate sobre la reforma del Estado y han abierto asimismo, espacios significativos de comunicación con buen éxito. Otras organizaciones sociales empiezan a abrir espacios de diálogo sobre el tema. La coyuntura electoral de este año y de 2011, es ciertamente un ambiente altamente propicio para la discusión programática y práctica de la reforma del Estado. Le cabe a los partidos políticos y los candidatos, en todos los niveles, tomar la iniciativa para incorporarlo a la agenda electoral.

Cuadro 1
Conflictos sociales por tipo. 2006-2009 (marzo, junio y octubre)

Tipo	2006			2007			2008			2009			2010
	Marzo	Junio	Oct.	Marzo									
Municipal	38	38	41	21	32	21	24	24	28	32	41	45	37
Socio ambiental	13	14	22	21	21	38	45	65	88	116	128	132	126
Comunal	13	14	17	12	6	5	6	9	12	13	15	17	14
Gremial- sectorial	8	7	9	7	6	5	6	8	14	22	32	31	28
Regional	3	5	7	5	6	8	10	4	8	7	8	11	11
Coca	2	2	3	3	4	3	2	3	3	4	3	3	2
Gobierno nacional	s/i.	s/i.	s/i.	s/i.	s/i.	s/i.	s/i.	9	17	22	25	26	20
Demarcación territorial	s/i.	s/i.	s/i.	s/i.	s/i.	s/i.	s/i.	4	9	12	14	14	12
Electorales	s/i.	s/i.	s/i.	s/i.	s/i.	s/i.	s/i.	6	6	8	6	6	4
Otros	s/i.	s/i.	s/i.	s/i.	s/i.	s/i.	s/i.	s/i.	4	2	1	1	1
Total	77	80	99	79	75	80	93	132	189	238	273	286	255

Fuente: Defensoría del Pueblo.

**Los costos de las cuerdas separadas.
Dos años de política exterior, defensa y seguridad**

Eduardo Toche

DURANTE LOS DOS ÚLTIMOS AÑOS, siguiendo una tendencia inaugurada en el país hace por lo menos un par de décadas, el gobierno peruano ha venido manifestando una conducta por demás pragmática respecto a sus asuntos de seguridad, defensa y política exterior, que ha evidenciado, entre otros problemas, su débil vinculación con los intereses nacionales.

Aun cuando los aspectos doctrinarios de la política de Estado sobre estos asuntos están enunciados, se han relativizado al privilegiarse el manejo coyuntural, remarcando aspectos más afines con los objetivos de corto plazo de los diversos gobiernos que se han sucedido en los últimos años, dejando muy difusa su vinculación con la direccionalidad de largo plazo que marcan los objetivos nacionales.

En ese sentido, ambos sectores -Defensa y Cancillería-, se alinean formalmente con el Acuerdo Nacional para elaborar sus respectivas políticas sectoriales. En el caso de Relaciones Exteriores, es la sexta política y, en el caso del sector Defensa, se refiere a la novena política. Así, la Cancillería debería obedecer a un mandato en el que se prioriza la inserción comercial del país con el mundo, lo que se establece como directriz para plantearse la vinculación del Perú en los espacios andino, amazónico, sudamericano y latinoamericano; la alianza estratégica con Brasil y la integración

física sudamericana; la asociación estratégica con los Estados Unidos (EE.UU.) y Unión Europea (UE); y la consolidación de la presencia estratégica del Perú en la Cuenca del Pacífico.

En el caso del Ministerio de Defensa, lo establecido en el Acuerdo Nacional se traduce como la implementación de las acciones necesarias para garantizar la primacía de los objetivos nacionales, los que en función a la política exterior y orden interno, tienen como base la preservación de la independencia, soberanía, integridad del territorio y los intereses nacionales; así como la optimización del poder nacional, para mantener al país libre de amenazas o en condiciones de enfrentarlas exitosamente.

Así las cosas, la primera cuestión que se trasluce es la debilidad que tiene este diseño para la armonización de las respectivas políticas sectoriales, al definir objetivos que obedecen a prioridades diferentes, lo que se enfatiza cuando la instrumentalización de estos objetivos refuerza la imposibilidad de interlocución y diálogo, a pesar de que el Acuerdo Nacional establecía como plazo para la implementación de un Sistema Integrado de Defensa Nacional y Política Exterior, el 2006.

Así, durante los últimos años, la Cancillería ha dedicado gran parte de sus esfuerzos institucionales a la formulación de tratados comerciales, proponiéndolos como el fundamento de las nuevas relaciones que deben darse con Estados Unidos, Unión Europea, China, Chile, entre otros países. Asimismo, lleva a cabo las acciones conducentes a fortalecer las relaciones con Brasil mediante la inclusión del Perú en las diversas integraciones que son auspiciadas por este país, como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana - IIRSA (específicamente el proyecto de la carretera Interoceánica), los anillos energéticos e, incluso, en la formulación del Consejo de Defensa Sudamericano, en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Mientras tanto, el sector Defensa explicita una agenda que refiere a las amenazas que pueden provenir de las aplicaciones de

doctrinas de seguridad en el hemisferio, que se consideren incompatibles con el derecho internacional; las crisis que podrían surgir con la escasez de recursos vitales; el terrorismo internacional; la delincuencia organizada; y el narcotráfico. Sin embargo, además de que gran parte de esta agenda no estaría correspondiendo estrictamente al sector Defensa, existe una que no es tan manifiesta aunque todo hace suponer que es la prioritaria: las amenazas que provienen desde los países vecinos.

Si bien los modelos económicos y políticos imperantes en el hemisferio, que emanaron del denominado Consenso de Washington, proyectaron una disminución de las tensiones en la región latinoamericana y, con ello, la idea de recursos liberados en los gastos de defensa para aplicarlos a «tareas de desarrollo», dos décadas después el escenario no es, ni mucho menos, semejante a esas proyecciones. En gran medida lo que observamos actualmente es la actualización de los clásicos escenarios conflictivos, a los que se agregan ahora tensiones de nuevo tipo.

Esto ha condicionado a que se enfatice la atención en las relaciones bilaterales con un alto componente de seguridad, especialmente con los países vecinos, disminuyendo la importancia de la política multilateral que, dicho sea de paso, no ha sido materia de fuerte interés para el Estado peruano durante las últimas décadas, lo que se evidencia, por ejemplo, en el escaso protagonismo del Perú en los procesos de Cumbres y, aún más, su limitada participación en espacios como la Organización de los Estados Americanos (OEA) y otros.

Incluso en este énfasis que se ha puesto a la bilateralidad –que en teoría debió reforzar el vínculo con los Estados Unidos–, debe tomarse en cuenta que los países andinos –entre ellos el Perú–, han ocupado un espacio limitado en las prioridades globales de ese país, en los aspectos de seguridad y defensa. Desde fines de la década de los 80 la problemática de la región andina sólo incluyó dos asuntos de relativa importancia para Washington: el

narcotráfico y el conflicto colombiano, los que adquirieron mayor énfasis luego de los ataques del 11 de setiembre del 2001.

De esta manera, en términos generales, EE.UU. subordina los temas regionales a sus perspectivas globales, que enfatizan las visiones de seguridad y los instrumentos militares para el procesamiento de agendas complejas. Aun así, la cooperación estadounidense para la lucha antinarcóticos, descendió a menos de la mitad entre el 2008 y 2009, en comparación al 2003 y 2004.

Vecindad problemática

Ahora bien, sobre cómo hemos procesado el énfasis actual de la bilateralidad con los países vecinos, lo relevante sería que el Perú experimenta una renovación de sus tensiones con Chile; mantiene latente una serie de aspectos con Ecuador; ha enfriado y tensionado sus relaciones con Bolivia por consideraciones ideológicas; y ha promovido la militarización de la frontera con Colombia, en mutuo acuerdo con ese país. Asimismo, las tensiones con Venezuela han sido evidentes en los últimos años, igualmente, por consideraciones ideológicas.

En este escenario, lo más significativo, obviamente, viene ocurriendo en la frontera sur del país. El gobierno del presidente García mantiene relaciones distantes con el actual gobierno boliviano, lo que ha llegado incluso a serios cuestionamientos públicos de uno y otro lado, conduciendo las relaciones entre países que históricamente se consideraban aliados naturales, al más bajo nivel. Sin embargo, debe puntualizarse que esta precaria situación ha comenzado a recomponerse con el reciente nombramiento como embajador del Perú en Bolivia, del excanciller Manuel Rodríguez Cuadros, uno de los más fervientes defensores de la amistad peruano-boliviana.

Pero, el reto crucial es con Chile. El gobierno peruano debe manejar la encrucijada que le plantea, por un lado, el alto nivel

de inversiones de las empresas chilenas en el país y la existencia de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre ambos y, de otro lado, la reactivación del diferendo territorial, esta vez marítimo, con dicha nación. Dadas las cosas de esa manera, sin haber articulado en buena forma la defensa, la política exterior y los intereses comerciales, el gobierno peruano se vio obligado a «salir del paso» diseñando una cuestionable estrategia de «cuerdas separadas», es decir, buscando que sea viable el impulso de la integración económica mediante la liberalización de los mercados, evitando que se contamine con los intereses territoriales nacionales que se han puesto sobre la mesa.

Sin embargo, esto contradice lo que el sector Defensa se propone como objetivo prioritario –«integridad del territorio»–, que a su vez está sumamente condicionado por el gasto militar alto y constante que viene implementando Chile durante las últimas décadas. En efecto, los malestares que provienen desde los sectores militares son indudables aun cuando no se hayan formalizado, y la presión presupuestal que han empezado a ejercer tiene como argumento esencial los medios que necesitan para cumplir con su misión constitucional. Más aún, el incierto derrotero que sigue la iniciativa de reducción del gasto militar impulsado por el presidente García, –proponiéndola inicialmente ante UNASUR, para luego afirmar que este no es un ámbito adecuado para procesar tales propuestas–, acrecienta aún más el malestar de la alta jerarquía militar peruana, que se refuerza con las críticas y falta de disposición por parte de las autoridades chilenas.

Si como se señaló, el escenario más importante se desarrolla en el sur, el norte ha vuelto a la palestra por un lado poco esperado. El Tribunal Internacional de Justicia de La Haya, instancia a la que el Perú recurre para plantear sus demandas en el diferendo que sostiene con Chile, inició dicho proceso y ha consultado a Ecuador su disposición para convertirse en parte del juicio. En caso de darse la aceptación de Ecuador, estaremos ante uno de los escenarios

más esperados por Chile, ya que estima que Ecuador reiterará que los acuerdos de 1952 y 1954 (antecedentes en los que se sujeta la posición chilena y que están circunscritos a la actividad pesquera), fijan los límites marítimos a través de paralelos.

Debe tomarse en cuenta que en agosto del 2004 Chile y Ecuador conformaron una «Comisión Especial y Permanente sobre Límites Marítimos», seguida de diversas declaraciones oficiales conjuntas, reiterando su firme adhesión de los acuerdos de 1952 y 1954, remarcando la unificación de su postura frente a los reclamos limítrofes de Perú, suscribiendo incluso una alianza estratégica para potenciar su presencia militar, política y económica en el Océano Pacífico y Sudamérica.

Sobre el tema, el presidente Correa ha sido contradictorio y si en mayo del 2007 afirmó que el Perú quiere imponerle «la bisectriz» a Ecuador y Chile, en agosto del mismo año declaró que «no había problemas de delimitación» con nuestro país y, posteriormente, en octubre del 2009, advirtió que Ecuador estaba listo si era convocado por el Tribunal de La Haya.

Pero este asunto no es lo único referente al Ecuador. Luego de haber transcurrido más de cincuenta años de la firma del Tratado de Río de Janeiro, desconocido parcialmente por Ecuador y suscitados varios enfrentamientos armados (como el de 1981 en la denominada Cordillera del Cóndor y en 1995 en el denominado conflicto del Cenepa), el Perú y el Ecuador firmaron el 26 de octubre de 1998 el Tratado de Itamaraty, dando fin a sus diferencias. En dicho acuerdo se estableció un plan a largo plazo para propiciar la integración definitiva y mejorar nuestras relaciones: el Plan Binacional de Paz y Desarrollo.

Dicho Plan fue concebido como una estrategia para elevar el nivel de vida de las poblaciones del norte y nor-oriental del Perú, y del sur y oriente del Ecuador, proponiéndose la ejecución de proyectos conjuntos que permitan integrar económicamente la región, acelerar su desarrollo productivo y social, y superar la

situación de atraso respecto al resto de los territorios de ambos países. En esa línea, oficialmente se argumenta que este tratado tiene efectos importantes en la política de seguridad del Perú pues al poner de lado un posible foco de tensiones, se ha podido disponer de mayores recursos para los sectores sociales de la región; asimismo, debido a la integración económica de los pueblos fronterizos se nota un creciente desarrollo económico y comercial en esa zona.

Un balance en perspectiva permite identificar serias debilidades en los resultados que viene obteniendo esta acción de integración, entre ellas que los éxitos están reflejados básicamente en el aumento del intercambio comercial y el impacto es visible sólo en las regiones económicamente más dinámicas (las costeras). Así, los otros componentes del desarrollo sostenible no muestran una evolución aceptable en los indicadores correspondientes a las zonas andinas y amazónicas del espacio fronterizo.

Sumado a ello, debe considerarse la serie de aspectos contemplados en el Tratado referido que aún falta implementarse. En ese sentido, tendríamos que analizar la manera como el Perú tratará, por ejemplo, la instalación de aduanas ecuatorianas en su territorio, la libre navegación por el río Amazonas de embarcaciones de ese país, entre otros aspectos, justo cuando las articulaciones multimodales Atlántico-Pacífico han empezado a adquirir un enorme valor estratégico.

Finalmente, las relaciones con Brasil han experimentado cambios sustanciales, en la medida que dejó de ser para el Perú un país lejano a pesar de la vecindad, siendo actualmente una referencia estratégica para nosotros, tal como está concebido en los lineamientos estratégicos de la Cancillería peruana. Aun así, esto no puede reducirse a la simple constatación de la percepción de la población que, efectivamente, ha empezado a sentir a Brasil como un país amigo; a los cambios en la balanza comercial; o a la cantidad de convenios y compromisos mutuos que han firmado los gobiernos.

La complejidad de las relaciones con el Brasil parte del hecho de que el Perú siendo territorialmente un país amazónico (61% de su superficie corresponde a la Amazonía), los proyectos de construcción nacional no incluyeron este espacio. De otro lado, Brasil emerge como una potencia regional, con proyecciones y objetivos definidos, para lo cual ha diseñado un conjunto de acciones tendientes a la ocupación de este espacio, de acuerdo a sus objetivos nacionales.

Esto no deja de producir desconciertos desde el lado peruano, que se reflejan bastante bien en las maneras tan poco reflexivas como el Perú ha empezado a vincularse con los programas de integración cuyas iniciativas son promovidas desde el Brasil, como son los casos de la carretera Interoceánica, insertada en el programa IIRSA, o la conformación de los anillos energéticos en Sudamérica, entre otros. En estas situaciones, las iniciativas brasileñas no han sido acompañadas con declaraciones explícitas de intereses por la parte peruana o, dicho de otra manera, haber identificado al Brasil como un aliado estratégico no ha sido acompañado de la elaboración de instrumentos que permitan la debida negociación de intereses entre ambos países.

En esta línea, algo que llama mucho la atención, es que en estas relaciones sumamente desequilibradas no haya un claro enfoque de defensa y seguridad en las relaciones bilaterales con Brasil, más aún cuando sólo décadas atrás, Brasil era un país ante el cual se debía tomar las provisiones del caso precisamente por su magnitud.

El entusiasmo es tal, que el Perú a la vez que ha debilitado sus posiciones en las integraciones subregionales –la Comunidad Andina–, empieza a mirar con interés la formación de UNASUR y, dentro de este, la conformación de un Consejo de Seguridad Sudamericano, en los cuales es evidente el auspicio brasileño, aun cuando la falta de definición puede mostrarse nítidamente con el último y sorprendente giro que pareciera haberle dado el

presidente García a su posición, cuando afirmó que no percibía la utilidad de UNASUR .

Aun así, es positiva la generación de un espacio autónomo de integración sin la participación de los Estados Unidos. Sin embargo, tres cuestiones puntuales deberían preocupar: 1) que UNASUR aún sea un foro y no un espacio de integración consolidado; 2) en la medida que los países participantes no formulen sus intereses y demandas, así como procedimientos de consenso, este espacio puede correr la suerte de los que están vigentes, es decir, la burocratización que conlleva la falta de instrumentalización de las voluntades declaradas; y 3) la ausencia evidente de espacios de participación de la sociedad civil.

La seguridad interna

¿Las mismas inconsistencias vistas en la política exterior las encontramos en la seguridad interna? Si bien la política de defensa y seguridad en el Perú muestra una tendencia al corto plazo, debido a las deficiencias en la formulación de instrumentos –falta de articulación intersectorial y ausencia de objetivos estratégicos, entre otros–, en gran medida estos problemas también se deben a los acotamientos que imponen los modelos económico y político imperantes.

En ese sentido, la combinación de un centramiento de lo económico en el crecimiento y de lo político en la democracia electoral, ha dado como resultado una seguridad interna «realmente existente» que no se engarza con las tareas del desarrollo, entre ellas, el fortalecimiento institucional que permita la sostenibilidad del sistema democrático.

Una primera cuestión a resaltarse, son los factores adversos para la defensa y seguridad que genera la persistencia de los problemas socioeconómicos. Según los últimos reportes del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), los resultados de la

lucha contra la pobreza deberían invitar al optimismo, dado la importante disminución en los últimos años.

Sin embargo, además de las observaciones hechas respecto a las metodologías empleadas, la cuestión fundamental radica en la enorme importancia que aún mantiene la desigualdad en el país. Aunque el Perú muestra evoluciones favorables en este rubro, la vigencia de brechas importantes de desigualdad no puede negarse.

De esta manera, las manifestaciones de descontento social son muestras de que la distribución del ingreso no mejoró sustancialmente durante la fase expansiva de la economía peruana, lo cual trae a colación la poca capacidad formada para procesar institucionalmente la conflictividad social. Es decir, los actores estatales y no estatales vienen mostrando evidentes limitaciones para formular gobernanzas adecuadas en las dimensiones locales y regionales, de manera tal que el conflicto no puede ser asimilado propendiendo a formarse escenarios muy violentos.

De esta forma, los modelos imperantes han profundizado el fraccionamiento del país, haciendo que presente dos grandes rostros: los territorios y poblaciones que están enganchados en la dinámica del crecimiento económico y, por otro lado, aquellos que han quedado al margen del mismo o, dado el caso, han estructurado economías ilícitas (como el narcotráfico), sobre los cuales el único expediente es la militarización, ante la imposibilidad de implementar en estas zonas estrategias de desarrollo sostenible.

En esa línea, el Perú aún no supera totalmente el problema subversivo que se originó a inicios de la década de los 80. Hasta la fecha, un maltrecho y distorsionado Sendero Luminoso, más pegado a las variables del narcotráfico que a una lógica de lucha armada, persiste en su intento subversivo manteniendo columnas armadas en el Alto Huallaga -dirigido por el denominado «camarada Artemio»-, y en el valle de los ríos Apurímac y Ene -VRAE-, bajo el mando del autorreferido «camarada José».

Frente a ello, se dispuso que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CC.FF.AA.) conduzca dos planes operativos destinados a pacificar las zonas donde pululan tanto Sendero Luminoso como el narcotráfico: el VRAE y el Alto Huallaga. Estos planes toman el nombre de los lugares geográficos de aplicación y responden a una lógica evidentemente militar, para buscar de esa manera recuperar la presencia efectiva del Estado.

Sin embargo, la falta de definición estratégica impide una visualización certera sobre la importancia de los factores presentes en el VRAE y en el Alto Huallaga: el problema principal es ¿el narcotráfico o la subversión? La respuesta lógica es que el primero puede subsistir sin el segundo, pero este necesita retroalimentarse con el narcotráfico.

Así, hay evidencias de los resultados adversos que se vienen obteniendo con la militarización de las zonas cocaleras, en la búsqueda de derrotar a los remanentes subversivos existentes en ellas. A pesar de ello, el gobierno insiste en su esquema y ha decidido aumentar el presupuesto de Defensa, en el rubro específico de VRAE, zona en la que el componente militar de la intervención del Estado ha sido fundamental en los últimos años. Sin embargo, el Programa de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), reporta que el cultivo de coca en el año 2008 en el Perú incrementó su extensión en 4.5%, totalizando 56,100 hectáreas y, como consecuencia, la elevación de la oferta potencial de clorhidrato de cocaína que llegó a 302 toneladas. A pesar de que el incremento de este año no es significativo, la tendencia se mantiene ascendente por tercer año consecutivo.

Hacia adelante

Entre el 2010 y el 2011, se escenificarán en el Perú dos procesos electorales -regional/local y nacional-, que serán decisivos para

vislumbrar el comportamiento de las tendencias nacionales de mediano plazo. Salvo la aparición de factores imprevistos, las proyecciones indican que los temas referidos a la política exterior, defensa y seguridad del país no serán materia del debate político electoral, tal como ha sido en ocasiones anteriores. Esta situación que seguramente se reiterará en los años venideros, es un buen indicio para plantear la permanencia de varios cuellos de botella que dificultan la vinculación de la defensa y seguridad en un marco de democracia sostenible.

Lo primero que debe señalarse es, precisamente, la poca voluntad existente para tratar estos aspectos, suponiéndolos ámbitos exclusivos de los especialistas y, por lo tanto, dejando de lado el carácter público que tienen las decisiones adoptadas. Aún más, esto debería preocuparnos en tanto las evidencias de no haber una mínima coordinación entre Relaciones Exteriores y Defensa son bastante fuertes, a lo que debemos agregar la clara direccionalidad comercial que tiene la política exterior peruana, limitando severamente el planteamiento de una estrategia con los países vecinos en que se demuestren la defensa y la seguridad como componentes centrales.

La reducción a los aspectos comerciales de la política exterior peruana, no ha permitido considerar en su exacta dimensión el hecho de que los Estados conducen intereses nacionales que van mucho más allá y, en esa línea, identifican amenazas y oportunidades en el desenvolvimiento de sus amigos y oponentes en otros planos. Así, está claro que para los gobernantes peruanos «las buenas relaciones» están midiéndose exclusivamente en la balanza comercial, dejando peligrosamente de lado aspectos fundamentales de la soberanía nacional en las relaciones con los vecinos.

Es lo que sucede cuando sin mayores preocupaciones dejamos que nuestros gobernantes apliquen un recetario sin los cuidados y precauciones que exigen los intereses nacionales. Lejos están los tiempos en que los esquemas hemisféricos consideraban que

la defensa era un gasto innecesario, porque «las democracias no se hacen la guerra y el único regulador es el mercado libre». La realidad, como vemos todos los días, es otra. Es decir, el mercado también es una guerra que el Perú no sabe enfrentar. Allí están las inversiones chilenas en nuestro país para recordárnoslo cotidianamente.

Por otro lado, deben subrayarse los pocos avances realizados en la construcción de controles democráticos en la formulación y ejecución de las políticas públicas de defensa y seguridad. En efecto, los cambios que debieron darse, por ejemplo, en la actuación más decisiva del Congreso de la República, no se han plasmado en la magnitud requerida. Debe agregarse a eso la poca voluntad existente para implementar el Sistema Nacional de Defensa y Seguridad.

En ambos casos se debe desagregar dos dimensiones del problema. Uno, los problemas estructurales del diseño del Estado peruano, que fomenta la compartimentalización de los sectores y la poca o nula comunicación entre sus diversos niveles –nacional, regional y local–. Dos, esto hace que se instale y fortalezca una percepción de autonomía entre las instituciones del sector Defensa, a lo que se suma la falta de empoderamiento a la conducción civil del mismo. En ese sentido, los militares peruanos siguen asumiendo que sus roles no deben armonizarse con los objetivos generales que se plantea el Estado peruano y, en esa línea, formulan e intentan imponer su propia agenda a los gobiernos.

A su vez, esto se ve facilitado por una autoridad civil que debido a los graves problemas de legitimidad que resulta de un sistema de representación política sumamente deteriorado, tiende a optar por la opción más fácil en sus relaciones con el segmento militar, es decir, acceder a sus requerimientos para evitar formar tensiones que podrían desestabilizar al gobierno.

Sobre esta base, es bastante difícil que podamos aspirar en el mediano plazo al necesario diálogo entre la política exterior, la

defensa y la seguridad. Más aún, este divorcio se fundamenta en el arraigo de concepciones arcaicas que contribuyen a ahondar aún más los graves problemas de desigualdad existentes en el país. Por ejemplo, los problemas que muestra el frente interno se siguen definiendo bajo las nociones clásicas del «subversivo comunista», de manera tal que el procesamiento de la conflictividad social tiende fácilmente a militarizarse. Incluso, la lucha antinarcóticos –aun cuando el liderazgo formal debiera ejercerlo el sector Interior–, también es un ámbito en el que se sigue considerando la militarización como una solución.

Perspectivas de la economía peruana en el 2010-2011

Humberto Campodónico

Presentación

En este trabajo se presentan algunas de las principales características que marcan la evolución de la economía peruana en el último periodo, incidiendo en la evolución del Producto Bruto Interno (PBI), la estructura económica, la inversión extranjera, la recaudación tributaria, el empleo, los salarios y la desigualdad en la distribución del ingreso. En la segunda sección se analizan los pronósticos de crecimiento de la economía para el 2010-2011 (en el marco del nuevo crecimiento de la economía mundial); el debate sobre el «recalentamiento» de la economía y la supuesta necesidad de recortar el gasto y la inversión pública; el Decreto de Urgencia (DU) -037-2010-EF que plantea los recortes del gasto público; y algunas alternativas de incremento de los ingresos tributarios. Finalmente, se presentan las conclusiones sobre el crecimiento económico pronosticado para el 2010-2011, en el marco de este periodo electoral.

El marco económico

La economía peruana atravesó un periodo de crecimiento sostenido del 2001 al 2008, con una tasa de crecimiento promedio anual

de 6.8% del PBI. Así, en este periodo se superaron las tasas de crecimiento promedio anteriores desde 1950. Todos los sectores crecieron a tasas bastante altas, destacando construcción, manufactura, minería, comercio y otros servicios.

Este crecimiento introduce importantes cambios en la estructura económica del país. Tres son los más notables. Uno, el decrecimiento de la agricultura, que disminuye su participación en el PBI del 14.2% en 1950, al 7.7% en el 2008. Segundo, el crecimiento notable del sector minería que pasa del 2.6% al 5.7%, de 1950 al 2008. Este crecimiento tiene una duración sostenida de más de 25 años. Tercero, el sector construcción, que pasa del 3,6% en 1959 al 5.9% en el 2008, observándose un crecimiento importante a lo largo de todo el periodo.

Los sectores que se mantienen relativamente estables son manufactura, comercio y otros servicios (aquí entran todos los servicios, incluidos los gubernamentales). En la manufactura se aprecia un importante crecimiento de 1950 a 1975, en la fase de auge de la industrialización por sustitución de importaciones, pasando de 13% del PBI a 18% en el periodo, pero luego baja al 14% en 1980. De allí en adelante se ha recuperado y ahora está en 15.5% del PBI.

Por su parte, el sector servicios (compuesto por transportes, hoteles, servicios financieros, alquileres, servicios personales y los servicios gubernamentales) ha estado siempre cerca del 40%, pero su composición interna ha variado mucho (sobre todo por la «nueva economía», microchips, telecomunicaciones, internet).

**Perú: cambios en la estructura sectorial
del Producto Bruto Interno (PBI)**

Sectores	1950	1975	1990	2000	2008
1. Agro	14.20%	6.70%	8.00%	8.90%	7.70%
2. Pesca	0.10%	0.30%	0.50%	0.60%	0.50%
3. Minería e hidrocarburos	2.60%	2.40%	4.40%	5.50%	5.70%
4. Total sector primario (1+2+3)	17.00%	9.40%	12.90%	14.90%	13.90%
5. Manufactura	13.20%	17.70%	15.60%	14.90%	15.50%
6. Construcción	3.60%	4.00%	4.10%	5.00%	5.90%
7. Electricidad y agua	0.40%	0.90%	1.80%	2.10%	2.00%
8. Comercio	14.80%	17.10%	14.40%	14.30%	15.00%
9. Otros servicios	39.90%	39.00%	42.10%	39.20%	38.00%
10. Total no primario (5+6+7+8+9)	71.90%	78.80%	78.00%	75.50%	76.50%
11. Impuestos	11.10%	11.80%	9.10%	9.60%	9.60%
12. PBI (4+10+11)	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). Elaboración propia.

Sector externo

En las exportaciones peruanas siguen predominando las exportaciones tradicionales, sobre todo de productos mineros: cobre y oro, principalmente, acompañados en menor medida de zinc, plomo, hierro y plata. Estas exportaciones constituyen el 70% del total y los ingresos provenientes de las exportaciones están estrechamente vinculados a los precios internacionales de los minerales.

Pero también han cobrado importancia las llamadas exportaciones no tradicionales, que constituyen el 26% del total. Entre ellas tenemos los productos químicos, metal-mecánicos, sidero-metalúrgicos y productos artesanales (como joyería y algunas confecciones

menores). Desde fines de la década del 90 y principios del nuevo milenio, además de las ya mencionadas, cobra importancia una nueva gama de exportaciones no tradicionales: los textiles y confecciones, los productos agroindustriales (espárragos, paltas, limones, tomates), así como alimentos pesqueros con algún grado de procesamiento (distintos a la harina de pescado).

En lo que respecta al destino de estas exportaciones no tradicionales, debe destacarse que los principales mercados son Estados Unidos (EE.UU.), la Unión Europea (EU) y China. Con estos tres mercados se han firmado ya Tratados de Libre Comercio, lo que implica rebajas de aranceles y mejores posibilidades de acceso a esos mercados. Todo ello depende, sin embargo, de la evolución de la situación económica de estos países en los próximos años. Si se logra superar la actual crisis económica, entonces las exportaciones no tradicionales a esos países tendrían un importante espacio para avanzar.

Sector fiscal

Uno de los mayores problemas del país es la escasa recaudación tributaria, que en los últimos 50 años ha estado cercana al 13% del PBI, cuando el promedio de la región es cercano al 17%, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Hay que agregar que incluso en los años 2001-2008, de amplio crecimiento económico, la recaudación apenas si creció (llegó a 15.5% en el 2008), pero descendió al 13.6% en el 2009.

En 1991, con la eliminación de la hiperinflación y la creación de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), la recaudación tributaria comienza a mejorar con respecto a los años previos de hiperinflación, la cual licuó los ingresos, cayendo la presión tributaria a 8.1% del PBI en 1990. La reforma tributaria de esos años trajo consigo un cambio en la estructura de la recaudación: se aumentan los impuestos indirectos

(el Impuesto General a las Ventas - IGV y los impuestos selectivos al consumo) y disminuye la carga de los impuestos directos (se elimina el impuesto al patrimonio, que si bien recaudaba poco, tenía un importante componente de equidad).

Los problemas de baja recaudación tributaria también tienen un componente importante en los siguientes factores: las rebajas arancelarias, las exoneraciones tributarias vigentes, la evasión y elusión tributaria, la informalidad y el contrabando (que la Sociedad Nacional de Industrias estima en por lo menos US\$ 1,000 millones anuales).

La estructura tributaria de la reforma de los 90 se mantiene hasta hoy y es evidente que se necesita una nueva reforma tributaria que permita una mejor y más balanceada recaudación.

Inversión extranjera

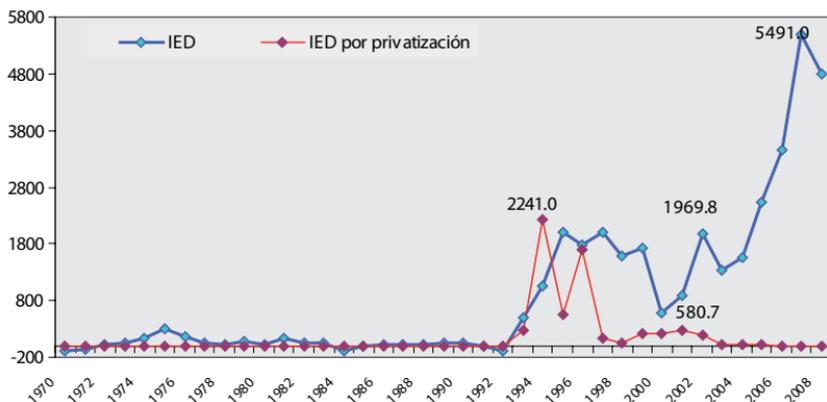
El Decreto Legislativo (DL) 662 de 1991, Ley de Fomento a las Inversiones Extranjeras, estableció un régimen bastante favorable a la inversión extranjera. Destacan los contratos de estabilidad jurídica, que garantizan la estabilidad del régimen tributario referido al Impuesto a la Renta vigente al momento de celebrarse el convenio; estabilidad de la libre disponibilidad de divisas; del derecho de libre remesa de utilidades, dividendos, capitales y otros ingresos que perciba. Según un informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo¹ (UNCTAD, por sus siglas en inglés) sobre la situación de la inversión en el Perú, esta legislación otorga mayores incentivos que en los países del sudeste asiático y que Chile.

El DL 662 también impulsó la privatización, que tuvo un fuerte dinamismo de 1993 a 1998, privatizándose buena parte de las empresas públicas. De allí en adelante, la Inversión Extranjera Directa (IED) toma un nuevo impulso por la inversión en nuevos

¹ UNCTAD. *Perú, Análisis de las Políticas de Inversiones*, Ginebra: Naciones Unidas, 2004.

proyectos mineros y petroleros. Según el Ministerio de Energía y Minas, las inversiones en el periodo 1992-2008 en el sector minero y petrolero, ascendieron a US\$ 14,900 y 7,300 millones, respectivamente.

Inversión extranjera directa en el Perú: 1970-2008 (en US\$ millones)



También ha habido IED significativa en otros sectores, tales como el sector financiero (el 43% de los bancos son de propiedad del capital extranjero), telecomunicaciones (el 100% es de capital extranjero), servicios comerciales, manufactura (sobre todo a través de la compra de activos industriales) y energía eléctrica (en la oferta de energía, el 70% pertenece al capital extranjero). La IED también ha incursionado en nuevos rubros, como la infraestructura (puertos, aeropuertos, carreteras) y también en el sector agroindustrial.

De los US\$ 34,000 millones de *stock* de inversión extranjera al 2008 reportada por el Banco Central de Reserva (BCR), el primer lugar lo tiene la Unión Europea (sobre todo España), seguida de EE.UU. y Chile. Así, las perspectivas de crecimiento económico están fuertemente influenciadas por los flujos de IED en los diferentes sectores, sobre todo aquellos relacionados con las

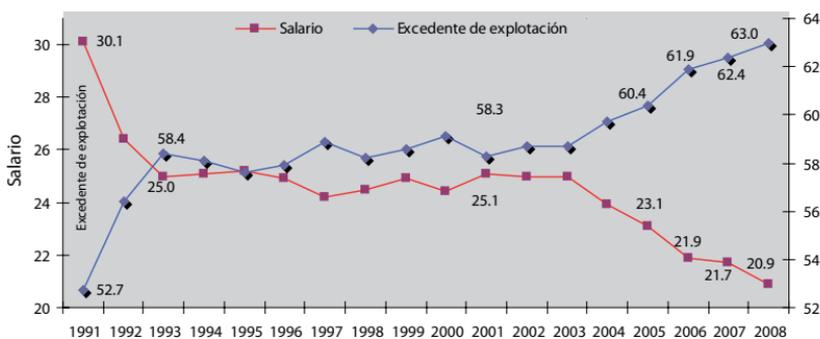
industrias extractivas, pero también en los campos del comercio, construcción, energía y servicios en general.

Ganancias y salarios

Una de las condiciones claves para el relanzamiento del crecimiento desde 1992, ha sido el fuerte deterioro del nivel de los salarios –sobre todo por la hiperinflación, así como por la reforma pro-empresarial de las leyes laborales en 1991-1992–, lo que permite el aumento de la rentabilidad empresarial.

De 1991 al 2008 se aprecia una constante disminución de la participación salarial, expresada como % del PBI, a pesar del alto crecimiento económico de los últimos años, mientras que aumentó la participación del excedente de explotación (utilidades de las empresas, principalmente, más los ingresos de los independientes).

*Salarios y excedentes de explotación, 1991-2008
(en porcentaje del PBI)*



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Elaboración propia.

La evolución de la calidad del empleo

La legislación laboral de los 90 modificó de manera drástica la calidad del empleo que, desde allí en adelante, se caracteriza por

su precariedad. Así, en 1970 los empleos estables eran varias veces superiores a los empleos eventuales. Esta situación comienza a revertirse en los años 80 y principios de los 90, pero aún en esos años la cantidad de empleos estables era superior a los eventuales.

Dice el ex ministro de Trabajo, Julio Gamero: «A partir de 1992, la reforma laboral llevó a la consagración de la contratación temporal como el medio privilegiado de la relación laboral. Así, hacia 1994 la cantidad de trabajadores en situación de contratación temporal superaría a aquellos que gozaban de un contrato indefinido, situación que continuaría acentuándose. En una perspectiva de mediano y largo plazo, ello ha conducido a que en el 2006 casi el 75% del empleo asalariado privado de Lima Metropolitana, venga laborando bajo un contrato a modalidad (contrato temporal, sin jubilación, vacaciones, ni Compensación de Tiempos de Servicio - CTS)²».

La concentración en la distribución del ingreso

Uno de los puntos clave de los procesos económicos es que el crecimiento es condición necesaria, pero no suficiente, para alcanzar el desarrollo sostenible. Existen evidencias empíricas de que el crecimiento económico puede llevar al aumento del ingreso *per cápita* de la población, pero que al mismo tiempo se pueden acrecentar las desigualdades debido a la concentración del ingreso nacional en sectores reducidos de la población.

La medición de la desigualdad en la distribución del ingreso se realiza con el Coeficiente de Gini (del economista italiano Corrado Gini), que es un número entre 0 y 1, en donde 0 corresponde a la igualdad perfecta (todos tienen los mismos ingresos) y 1 corresponde a la desigualdad perfecta (una persona tiene todos los ingresos

² Gamero, Julio. *El empleo precario en el Perú, 1980 – 2008: una explicación alternativa y propuesta de políticas públicas para su superación*. Tesis de Magister. Lima: Facultad de Ingeniería Económica y Ciencias Sociales (FIECS) - Universidad Nacional de Ingeniería (UNI), 2009.

y los demás ninguno). Se considera que una sociedad es altamente desigual cuando el Coeficiente de Gini supera el nivel de 0.4

En el Perú, los estudios sobre distribución del ingreso han venido evolucionando a través del tiempo y no todos ellos han usado la misma metodología, por lo cual no son estrictamente comparables. Sin embargo, la mayoría de los estudios analizados (ver siguiente cuadro) coinciden en afirmar que la desigualdad en el Perú ha aumentado (o se ha mantenido constante), ya sea en la fase del modelo primario exportador de los años 50 y 60, como en la fase de la aplicación del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y, también, con la puesta en marcha del Plan de Ajuste Estructural Neoliberal de los años 90.

Así, «de acuerdo con los estudios de Adolfo Figueroa, la desigualdad se elevó entre 1950 y 1990, teniendo como marco dos fases bien marcadas del ciclo económico: una expansiva, entre 1950 y 1975, promovida por las políticas intervencionistas y la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones y una recesiva, entre 1976 y 1990. En la primera, el deterioro distributivo tuvo su origen tanto en el incremento de la desigualdad de los ingresos del factor trabajo como en el aumento de la participación de las ganancias en el ingreso nacional. En la segunda, el incremento de la desigualdad se debió a la elevación de la participación de las ganancias en el ingreso nacional y al proceso de deterioro de las remuneraciones del ingreso de trabajo a causa de la crisis. En la década del 90, la evidencia de la concentración de la propiedad recogida en trabajos de Adolfo Figueroa sugiere que, en el mejor de los casos, la distribución del ingreso no se habría modificado en forma significativa³».

³ Maldonado, Stanislaw y Ríos, Vanesa. *Más allá de la igualdad de oportunidades: Desigualdad de ingresos, responsabilidad individual y movilidad social en el Perú. Informe final*. Lima: Consorcio de Investigación Económico y Social (CIES) y Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP), 2006.

Concentración del ingreso en el Perú 1961 - 2004

	1961	1971-72	1985-86	1991	1994	1996	2000
50% más pobre	12.3	10.7	18.8	21	22.9	24.5	19.22
20% más rico	77.3	60.9	51.4	46.6	45.4	42.9	51.29
Coeficiente de Gini	0.58	0.55	0.48	0.43	0.41	0.38	0.47

Fuente: Maldonado, Stanislao y Ríos, Vanesa. *Más allá de la igualdad de oportunidades: Desigualdad de ingresos, responsabilidad individual y movilidad social en el Perú. Informe final*. Lima: Consorcio de Investigación Económico y Social (CIES) y Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP), 2006.

De acuerdo con estadísticas recientes del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el coeficiente de Gini en la década del 2000 se ha mantenido en niveles cercanos a 0.50. Los mismos resultados se dan en la distribución del ingreso por sectores económicos.

Los límites a la inversión en las industrias extractivas

En el Perú, el tema de la preservación del medio ambiente, ligado al combate contra el calentamiento global, se une de manera clara con una creciente oposición a las industrias extractivas (hidrocarburos y minería) en distintas zonas del país, principalmente en la Amazonía.

En lo económico, esto tiene un fuerte impacto en la puesta en marcha de nuevos proyectos «extractivistas», como ha sido el caso de Cerro Quilish (Cajamarca, Yanacocha), Tambogrande (Piura, Manhattan), Bagua (Decretos Legislativos), Tía María (Arequipa, Southern) y varios más.

El choque entre los intereses empresariales del sector junto con el gobierno (cuyos ingresos fiscales dependen en gran medida de las industrias extractivas), es un factor creciente de conflicto social, como lo atestiguan los informes de la Defensoría del Pueblo.

Así, se puede decir que los límites a la expansión de los sectores primario exportadores están relacionados a factores sociales

y ambientales, los mismos que han cobrado mayor fuerza con el proceso de globalización en marcha, a la vez que crece la conciencia mundial por la preservación del medio ambiente y contra el calentamiento global.

Perspectivas para el 2010 y el 2011

La mayoría de los analistas coinciden en afirmar que la crisis económica internacional ya ha terminado y que se ha retomado la senda del crecimiento. Sin embargo, la crisis europea reciente, producto de los grandes déficits fiscales de esos países, puede generar una nueva recaída de la economía mundial. Es muy temprano aún para saber si eso sucederá, motivo por el cual nos concentraremos en las perspectivas positivas, dejando para las conclusiones un comentario sobre los impactos negativos de un posible cambio de tendencia.

Según el Banco Central de Reserva (BCR), el índice de confianza empresarial alcanzó en abril los 74 puntos, nivel que no se registraba desde mayo de 2008, lo que refleja un mayoritario optimismo entre los empresarios encuestados con respecto al futuro próximo de la economía. Por otra parte, el índice de expectativas del sector señala que la mayoría de las empresas mantienen perspectivas favorables, en particular aquellas vinculadas a la construcción, el comercio y la manufactura.

Pronósticos al 2010 y 2011

Los pronósticos para el 2010 indican un crecimiento del PBI que fluctúa entre 5 y 7%, según diversos analistas. Para el Banco de Crédito del Perú (BCP), el crecimiento sería 6.3% en el 2010, el mismo que estaría sustentado, en lo esencial, en el crecimiento de la demanda interna, con una variación anual del 8.4% con respecto

al 2009. Asimismo, el BCP pronostica una inflación de 1.9% en el 2010 y un tipo de cambio estable en S/. 2.80 por dólar.

En lo que concierne a las cuentas externas, vuelven a crecer las exportaciones e importaciones y se mantiene el superávit en la balanza comercial en el 2010, lo que provoca un aumento en las reservas internacionales que llegarían al nivel récord de US\$ 36,000 millones a fin de año.

Los indicadores de actividad económica señalan que en el Primer Trimestre (IT) del 2010, el Producto Bruto Interno (PBI) se habría recuperado significativamente. La consultora Macroconsult afirma que «se espera un crecimiento de 6.1%, debido a que la demanda interna y externa vienen creciendo a tasas elevadas. En términos desestacionalizados (y en tasas anuales usando la metodología de Estados Unidos), en el primer trimestre de 2010 el PBI habría crecido 9%».

El debate sobre el «recalentamiento»

Este alto crecimiento de la economía en el 2010 ha influido en que se instale un debate sobre un «recalentamiento» de la economía, que podría definirse así:

- 1) En el 2009 hubo un importante «Plan Estímulo», es decir, un impulso fiscal para hacer frente a la caída de la inversión privada de -15% (ver cuadro siguiente) y del consumo privado (que creció 8.7% en el 2008 pero sólo 2.4% en el 2009). Este «Plan Estímulo» ascendió a la suma de S/. 15,091 millones, lo que equivale al 3.9% del PBI.
- 2) Este «Plan Estímulo» hizo que el consumo público crezca en 16.5% en el 2009, mientras que la inversión pública lo hizo en nada menos que 25.9% (después de haber crecido 42% en el 2008). Sin este «Plan Estímulo» no se hubiera crecido el 1% del PBI en el 2009.

Demanda interna y PBI
(Variaciones porcentuales reales)

	2008	2009	2010*		2011*	
			Ri Dic 09	Ri Mar 10	Ri Dic 09	Ri Mar 10
1. Demanda interna	12,1	-2,9	6,2	6,8	6,1	6,3
a. Consumo privado	8,7	2,4	3,3	3,3	4,2	4,2
b. Consumo público	2,1	16,5	4,9	4,2	3,9	3,1
c. Inversión privada	25,8	-15,2	6,3	8,8	9,0	9,0
d. Inversión pública	42,8	25,9	22,0	19,8	9,8	6,0
e. Variación de existencias (% PBI)	1,0	-2,4	0,0	-0,9	0,5	0,1
2. Exportaciones	8,8	-2,5	5,5	5,5	5,7	5,7
3. Importaciones	19,8	-18,4	8,8	11,9	8,9	8,9
4. Producto Bruto Interno	9,8	0,9	5,5	5,5	5,5	5,5
<i>Memo:</i>						
Gasto público	13,4	19,8	11,2	9,9	6,3	4,2

Ri: Reporte de Inflación

- 3) En el 2010 la situación cambia drásticamente. La economía internacional se ha recuperado, lo que mejora los precios de las exportaciones tradicionales (minerales) y de las exportaciones no tradicionales. Asimismo, se recuperan el consumo y la inversión privada (el BCR anuncia inversiones de US\$ 10,000 y 12,000 millones para el 2010 y el 2011).
- 4) En ese contexto se estaría produciendo un «recalentamiento» de la economía (la demanda crece más que la oferta de muchos productos), lo que podría desembocar en una alta inflación. Asimismo, el mantenimiento del crecimiento del consumo y la inversión pública generaría un déficit fiscal del 2.2% del PBI en el 2010 (en el 2009 el déficit fiscal fue 1.9% del PBI).
- 5) Por tanto, si el consumo y la inversión privada se están recuperando, ya no es necesario que sigan aumentando el consumo y la inversión pública, generando un déficit fiscal. Hay que producir ahorros «ahora que estamos creciendo» para poder usarlos más adelante (política contracíclica).

Hay muchos analistas que discrepan de este diagnóstico, pues indican que los salarios no han crecido y que los empleos apenas si han aumentado. Agregan que el nivel de la inversión pública es bajo (6% del PBI), comparado con el promedio de la región y no podría generar presiones inflacionarias (además de que es necesario cerrar la brecha en los déficits de infraestructura). Lo mismo sucede con el gasto público (que constituye el 9% del PBI).

El Decreto de Urgencia 037-2010-EF

De acuerdo con este diagnóstico, el nuevo Marco Macroeconómico Multianual (MMM) se ha planteado un déficit fiscal mayor al 1.6% del PBI, lo que implica recortar el gasto fiscal en 0.6% del PBI, más o menos 2,300 millones de soles.

Agrega el MMM que «el gasto público deberá crecer a un ritmo menor al observado recientemente, dado que dichos incrementos sólo se dieron en forma temporal para mitigar los efectos de la crisis internacional. Así, un menor ritmo de crecimiento del gasto público contribuirá a evitar presiones inflacionarias y una mayor apreciación de la moneda local, así como a reconstituir el espacio de respuesta fiscal ante una eventual recaída de la economía mundial».

Para implementar esa política se ha promulgado el Decreto de Urgencia (DU) 037-2010: «la ministra señaló que se busca limitar el gasto en bienes y servicios del Gobierno Nacional, como por ejemplo gastos en vestuario, viajes, publicidad estatal, difusión de imagen institucional, entre otros⁴».

El Artículo 3.1 del DU-037-2010 dice: «En el caso de proyectos de inversión pública que no hayan iniciado ejecución, el presupuesto asignado en el Pliego, en conjunto, a tales proyectos en

⁴ Nota de Prensa del Ministerio de Economía y Finanzas del 18 de mayo del 2010.

el presente año fiscal, sólo podrá ser ejecutado hasta un 25% de dicho monto global. El Titular del Pliego priorizará los proyectos de inversión no iniciados que se financiarán con cargo a dicho porcentaje en el presente año fiscal, debiendo garantizar que si se inician no queden inconclusos, considerando, de ser el caso, su priorización en la programación y formulación presupuestal del año fiscal respectivo». Estos recortes han generado protestas de los sectores afectados, desde los gobiernos regionales y locales, hasta las universidades.

Hay por lo menos dos temas de fondo en la discusión sobre el DU-037-2010. El primero tiene que ver con el enfoque de que la economía mundial ya se recuperó de la crisis del 2008-2009, motivo por el cual vamos a atravesar un periodo de franco crecimiento. Sobre este tema particular, la crisis de varios países de la Unión Europea parece indicar que las raíces de la crisis económica del 2008-2009, son más profundas, pues ponen en cuestión el modelo del Estado de Bienestar y sus transferencias sociales (que inciden en déficits fiscales), lo que se agravó con los estímulos fiscales para hacer frente a las quiebras de los bancos y para promover la reactivación económica.

Si esto es así, el crecimiento actual de la economía mundial no sería sostenible y podríamos estar frente a recesiones «no previstas», una vez más, por los principales analistas económicos, incluido el Fondo Monetario Internacional (FMI). Por lo tanto, no correspondería quitar el estímulo fiscal, sino mantenerlo, para no incurrir en el mismo error que el entonces ministro de Economía Juan Valdivieso, en el segundo semestre del 2008.

El segundo tema es el aumento de los ingresos tributarios, que es otra manera de reducir el déficit fiscal. Este aumento comprende una larga lista de medidas, entre las cuales tenemos: 1) revisión de la rebaja unilateral de aranceles del 2007, que genera una pérdida anual de 1% del PBI; 2) revisión de las exoneraciones tributarias, sobre todo al sector financiero; 3) combatir la evasión y

elusión tributaria del impuesto a la renta (el ex-jefe de la SUNAT ha cuantificado estas pérdidas que ascienden a 5.6% del PBI) y del IGV; 4) implementar un impuesto a las sobre ganancias mineras, como lo acaba de hacer Australia; 5) promover la formalidad (como en el caso de la minería artesanal de oro, que factura US\$ 1,000 millones anuales); 6) combatir el contrabando, que factura US\$ 1,000 millones anuales, según la Sociedad Nacional de Industrias; y 7) restablecer el impuesto al patrimonio y a la herencia eliminados en 1991, que si bien no generan grandes ingresos, son importantes en materia de equidad.

En estos temas el gobierno no ha registrado avances y no hay planteamientos para una reforma tributaria integral.

Conclusiones

El Perú ha atravesado una etapa de importante crecimiento en el periodo 1991-2008 (interrumpido por la recesión de 1998 al 2000), en el marco de la puesta en marcha de políticas neoliberales que ha modificado sustancialmente la estructura productiva del país. Estos cambios han traído consigo un importante aumento de la Importación Externa Directa en sectores extractivos, telecomunicaciones, comercio, servicios e infraestructura, lo que se refleja en el aumento de su poder económico (y, seguramente, en su influencia política).

El crecimiento económico del periodo 2001-2008, ha logrado disminuir la pobreza urbana (sobre todo en la costa), pero subsisten importantes carencias en las zonas rurales, sobre todo en el sur andino. Este crecimiento se ha basado en la precariedad de las condiciones de trabajo de los sectores asalariados, así como en sus bajos niveles salariales. Desde el punto de vista de la distribución del ingreso, este se ha mantenido estancado en niveles altos de desigualdad.

Para el gobierno actual, así como para la mayor parte de la clase empresarial, política y de propietarios de los medios de comunicación, no se deben realizar cambios en el modelo económico que apunten a una mejor ecuación de los roles del mercado y del Estado, como ha sucedido en la mayoría de países de la región, incluyendo aquellos que son más abiertamente pro-mercado, como Colombia y Chile.

Así, el crecimiento que se pronostica para el 2010 y el 2011 no va a afectar significativamente las condiciones actuales de empleo y salarios, ni tampoco atenuará la desigualdad existente. Dicho esto, creemos que la austeridad propuesta por el DU 037-2010-EF, en pleno año electoral, puede chocar con las aspiraciones políticas de amplios sectores del partido de gobierno, por lo que es posible prever enfrentamientos con las autoridades del Ministerio de Economía y Finanzas.

Finalmente, si la crisis económica internacional se agudiza haciendo caer los precios de las materias primas y deteriorando los flujos de inversión, entonces los escenarios optimistas se modificarían a partir del segundo semestre del 2010 y en el 2011.

Paradojas de la política social aprista

Raúl Mauro

Introducción

El discurso de apertura del Presidente llamó la atención sobre una pregunta esencial en la política pública peruana: ¿por qué si la economía nacional había crecido en más del 25% durante cinco años seguidos (entre 2001 y 2006), el empleo no había crecido con la misma fuerza y la pobreza apenas se había reducido en un 2%?, ¿dónde había ido a parar todo ese crecimiento?, ¿por qué es que en ese periodo se había observado una demora en la repartición del ingreso hacia los casi 13 millones de pobres en el país? La respuesta ofrecida por el entonces flamante Presidente Alan García fue que el crecimiento explosivo de la producción y de las exportaciones, había conducido a un crecimiento «dispendioso» del Estado, a expensas del empobrecimiento de la población. Sobre la base de este hecho, explicaba el Presidente, se encontraba la gran pérdida de fe de la población en el Estado, al ser este incapaz de atender sus demandas más básicas en salud, educación y justicia social. De ahí resultaba el surgimiento de la marea de conflictos y malestar social en todo el país. Para enfrentar este problema, su gobierno planteaba recuperar la fe de la población en la democracia y en la justicia social que ella le podía prodigar. Fue así que entonces declaró que con su gobierno había llegado la hora del pueblo.

Cuatro años después, a escasos 12 meses para terminar este segundo gobierno aprista, el descontento social no ha cesado. Por el contrario, se ha intensificado riesgosamente. Así lo demuestra el aumento del número de conflictos que han pasado de una media mensual de 63 conflictos sociales durante el 2004, a un poco más de 260 durante el 2009¹. La mayoría de ellos no sólo tienen que ver con disputas con las autoridades locales, sino por sobre todo con los llamados conflictos socioambientales, esto es, aquellos que son protagonizados por la población frente a la ola de nuevas inversiones extractivas en el país.

Cabe destacar que la oleada de protesta social no es el único indicador de insatisfacción que ha crecido en el país. Es necesario observar que también han aumentado exponencialmente las cifras de migración internacional del país, las cuales no han podido ser frenadas por el actual gobierno. Mientras que en el 2001 los migrantes sin retorno ascendían a un poco más de 66 mil personas, en el 2006 esta cifra se triplicó alcanzando a 204 mil personas. Finalmente, en el 2009 más de 292 mil personas migraron del país sin retorno. Esta última cifra equivale aproximadamente a la población censada del Cercado de Lima en junio de 2007. ¡Es como si en el transcurso de un año, toda la población de ese distrito se hubiera mudado fuera del país! En un país como el nuestro, donde el progreso material de los últimos años ha sido considerado como un potencial nuevo milagro económico para el mundo, cuesta creer que el conflicto social y la migración internacional se hayan desbordado tanto.

Veamos. En los últimos cuatro años de gobierno, la economía peruana ha continuado su dinamismo acumulando un crecimiento de casi 21%, con un pico de crecimiento de 9.8% durante el 2008. Este comportamiento de la economía motivó a algunos técnicos del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) a realizar una

¹ Defensoría del Pueblo. *Reporte mensual de conflictos sociales (2004-2010)*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2010.

categorización forzada de la idea de «milagro económico», según la cual, si el Perú seguía creciendo a una tasa promedio de 7% durante los próximos diez años, podía calificar como tal². Por su parte, a diferencia de lo ocurrido durante el gobierno de Toledo, las cifras de pobreza han mostrado una notable reducción como consecuencia del crecimiento económico observado, pasando de 44.5% en el 2006, a 34.8% en el 2009. Nada menos que una reducción de casi 10 puntos porcentuales en tan sólo tres años. Ello implicaría que cada año habrían escapado de la pobreza una media de aproximadamente 800 mil peruanos, gracias al mayor dinamismo del mercado laboral en sectores como la agroexportación, los textiles y la construcción.

La pregunta entonces cae por su propio peso: ¿cómo es posible que, habiendo alcanzado tan notables logros en términos económicos y sociales, la población peruana muestre cada vez mayores niveles de conflictividad y de migración internacional?, ¿por qué la población no se muestra satisfecha o contenta con los resultados si es que la evidencia estadística demuestra que ahora se goza de un mejor nivel de vida que hace tan solo cuatro años?, ¿es que acaso el Estado sigue siendo el ente derrochador que García denunciara al principio de su segundo gobierno?

Las respuestas a esta paradoja no se encuentran en las cifras fetichistas de la producción materializadas por nuestros políticos con tanta avidez en los últimos veinte años. Tampoco se encuentran en las manoseadas cifras de la pobreza, las cuales son víctimas de continuas revisiones técnicas no sólo aquí en el Perú, sino en Washington, logrando producir únicamente una «ensalada» de cifras, las cuales no pueden tomarse con referencia exacta para evaluar la política pública. Las respuestas deben buscarse más bien en una amplia evaluación de la política social del actual gobierno, que es el objetivo que motiva el presente artículo. Las áreas bajo

² Chirinos, Raymundo. *¿Puede el Perú ser un nuevo milagro económico?* Lima: BCRP, 2008.

escrutinio son la educación, la salud y la vivienda³. Pero antes de analizarlas, se presenta a continuación una reflexión acerca de las cifras del crecimiento y la pobreza.

Crecimiento y pobreza, más te veo menos te creo

A pesar de la sólida y elaborada maquinaria estadística que se ha generado alrededor de la medición del crecimiento económico (Producto Bruto Interno - PBI) y la pobreza, no existen indicadores que generen tal grado de polémica y escepticismo por su poca capacidad para representar la idea de progreso económico y social que la sociedad global espera. Sin embargo, ambos indicadores siguen siendo usados comúnmente para orientar la política económica y social de los países ante la falta de un mejor instrumento. El cuestionamiento, sin embargo, permanece. Si estos indicadores fallan en medir lo que ellos pretenden hacer, entonces la política pública está mal orientada y puede provocar más daño que bienestar a sus ciudadanos.

En el caso del indicador del PBI, su capacidad para medir el progreso de los niveles de vida ha sido puesta en cuestión en innumerables estudios. El más importante de ellos provino a partir de una iniciativa política realizada por el presidente francés, Nicolás Sarkozy, al establecer una comisión técnica de alto nivel para evaluarlo. Esta comisión denominada la «Comisión para la Medición del Desempeño Económico y el Progreso Social» (CMEPSP, por sus siglas en inglés), fue liderada por los economistas Joseph Stiglitz, Amartya Sen y Jean-Paul Fitoussi, y su reporte fue presentado en septiembre de 2009. Dentro de las principales críticas realizadas al PBI se encuentran:

³ La política social relacionada a la justicia y al empleo *per se*, han sido dejadas de lado para el análisis en virtud de la disponibilidad de espacio para la evaluación realizada en el presente artículo.

- Existe una brecha muy amplia entre lo que las estadísticas oficiales proclaman (específicamente en el caso del PBI) y lo que la población percibe. Ello sucede no solamente en sociedades altamente desiguales donde el ingreso nacional no está bien distribuido, sino también en sociedades de países en desarrollo donde el respaldo a las estadísticas apenas supera el 33%, como sucede en Francia y el Reino Unido.

En el caso peruano, el Grupo de Opinión Pública (GOP) de la Universidad de Lima, llegó a identificar que el grado de confianza de la población limeña hacia el Instituto Nacional de Estadística e Información (INEI), ha ido decreciendo durante el último gobierno, pasando de 61.1% en el 2007, a 57.3% en 2008 y 47.6% en el 2009⁴. Es interesante saber que en contraste con estas cifras, las correspondientes a la desconfianza en el INEI no aumentaron. Lo que ocurrió más bien ha sido un aumento de las respuestas «no sé», que pasaron de 5.5% en el 2007, a 18.1% en 2008 y 30.4% en 2009. Ello podría interpretarse como un estado creciente de confusión frente a la información provista por el instituto (en general por toda la información que este provee), que es imposible para la ciudadanía formarse una opinión certera de lo que está pasando.

- Un segundo punto a discutir es que el crecimiento económico puede estar explicado por un aumento significativo del consumo de las personas, pero esto no necesariamente implica una mejora de su calidad de vida. El ejemplo provisto por el documento revisado es el caso de los embotellamientos de tránsito. Ellos tienen un impacto significativo en el consumo de petróleo en la medida que más autos se añaden a las vías y luego se aumentan más vías para

⁴ Grupo de Opinión Pública. *VI Encuesta Anual sobre Confianza en las Instituciones*. Lima: Universidad de Lima, 2009.

intentar descongestionar el tránsito que ha aumentado a una nueva escala. Este proceso tiene un impacto positivo en el desempeño del PBI, pero ello no necesariamente significa que la población está disfrutando de una mejor calidad de vida.

Esto puede hacerse patente en nuestra realidad al observar el caso de Lima Metropolitana. Esta se ha convertido en una ciudad caótica, ya no tanto como en el pasado por la venta callejera o informal, sino más bien por el impacto de la importación de autos usados hasta antes del 2006 y ahora por la cuota de aporte de los autos nuevos, los que según las cifras del Ministerio de Transportes, desde esa fecha se compran más que los autos usados. Frente al más del millón de vehículos que circulan por las calles de Lima, la única respuesta ofrecida por el alcalde ha sido la renovación o construcción de nueva infraestructura vial, lo que en concreto no resuelve el problema, puesto que por un lado se han puesto en evidencia sus demoras, fallas técnicas y atropellos al ornato de la ciudad; en tanto que por el otro se ha puesto en evidencia el estigma de la corrupción al revisarse y exponerse continuamente las revalorizaciones de las obras, pese a las fallas observadas.

- Otro problema empírico identificado, es que el mayor dinamismo del crecimiento no se encuentra correlacionado con el aumento de la felicidad en el mundo. Esto es lo que se conoce como la paradoja de Esterlín. Esta paradoja ha sido evaluada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el caso del crecimiento económico de la región, encontrando evidencia que la soporta. Por ello, el BID calificó a la reciente ola expansiva de América Latina como la del «crecimiento infeliz», en la que el Perú era el país que mostraba la mayor brecha entre el desempeño objetivo de

los indicadores de crecimiento, con respecto al desempeño subjetivo de los mismos⁵.

- Un problema particularmente grave es el relativo a la imputación de valores en la construcción del PBI. Las imputaciones son necesarias por una serie de razones técnicas, sin embargo, estas se hacen a un costo que perjudica la calidad de la información finalmente obtenida. De acuerdo con la fuente consultada, la imputación llega a representar entre un quinto a un tercio del total del PBI calculado. En el caso del Perú, esta imputación alcanza la exorbitante proporción del 69%, lo que habría causado serios problemas de comparabilidad de las cifras del crecimiento del presente gobierno, con las de los gobiernos precedentes⁶.
- Finalmente, se encuentra el problema de que el PBI no captura el costo ocasionado por la producción de bienes al explotar los recursos naturales. Según este punto de vista, más importante que medir únicamente el PBI, es medir la riqueza de las naciones en su manera más amplia propuesta por Smith. Esto implica incorporar en la contabilidad de las naciones, el capital natural. Dasgupta realiza una medición aproximada de dicha propuesta teórica encontrando que, en todos los casos que él analizó para su artículo⁷, el crecimiento real fue negativo y no positivo, como lo registran oficialmente sus respectivas cuentas nacionales. De esta manera, las políticas de desarrollo que ignoren el carácter central que tiene el capital natural para medir la

⁵ Banco Interamericano de Desarrollo. *Beyond facts. Understanding quality of life*. Cambridge: Harvard University, 2008.

⁶ Matuk, Farid. «Estadística Títire». En: *Farid Matuk. Desde el exilio*. Página web. Bagdad: Farid Matuk, 2009. <http://29x55.wordpress.com/2009/04/12/estadistica-titire-12-iv-09/>

⁷ Todos los casos, excepto China, muestran un desempeño macroeconómico negativo: África Subsahariana, Bangladesh, India, Nepal y Pakistán.

riqueza de un país, tienen el potencial riesgo de ser dañinos para la población antes que ser beneficiosos⁸.

Las propuestas realizadas por la CMEPSP, en torno a estos problemas y otros más, pueden ser revisadas en los documentos citados en los pies de página. Sin embargo, no quiero cerrar este acápite sin remarcar que el mensaje central presentado aquí, es que mientras el mundo del conocimiento está buscando nuevas formas de entender y medir el progreso social, el actual gobierno peruano ha desviado la atención hacia un problema primario y en desuso, para distraer la atención sobre lo que verdaderamente es importante.

De manera similar al caso del PBI, existen varios problemas que discutir sobre el indicador de la pobreza, esto es el conteo de pobres sobre la población total. El principal problema a discutir es el relacionado con su confiabilidad. No me refiero a aquella que se mide en términos estadísticos, sino más bien a la que es percibida por la población. Las encuestas realizadas por el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pueden ayudarnos a realizar el contraste, de manera parcial, sobre todo para el caso de Lima Metropolitana que es donde se ha producido la mayor reducción de la pobreza que el resto del país. La pregunta que nos sirve para tal efecto es la siguiente: ¿Cómo está su situación económica familiar comparándola respecto de hace 12 meses? De acuerdo con las respuestas se revela una tendencia estable en alrededor del 30%, de aquellas personas que responden que su situación económica familiar ha mejorado. El problema ocurre sin embargo con las otras dos categorías donde al parecer se produce un intercambio en las tendencias. En el caso de los que mencionan que su situación permanece estancada, este va decayendo lentamente

⁸ Dasgupta, Partha. «Nature's role in sustaining economic development». En: *Philosophical Transactions of The Royal Society B.*, vol. 365, n.º 1537. Londres: The Royal Society, 2010, pp. 5-11.

hasta alcanzar su mínimo histórico en septiembre de 2008, con 32%. En ese mismo mes, la población que respondió señalando que su situación económica familiar empeoró, alcanzó su máximo histórico de 42%. A partir de entonces, las personas que estaban «igual que hace 12 meses» muestran una tendencia ascendente, recuperando los niveles porcentuales observados a inicios de las mediciones en enero de 2007, esto es alrededor del 40%. Mientras que los que piensan que su situación está peor ha ido decreciendo paulatinamente. Lo anterior estaría describiendo un deterioro de los niveles de vida que alcanzó su punto máximo en septiembre de 2008 y cuya situación permanece igual mientras que la crisis internacional continúa. Estos resultados guardan mucha correspondencia con la situación de crisis internacional que ha afectado a muchas familias, donde sus perceptores perdieron sus empleos en sectores clave que promovieron el crecimiento reciente de nuestra economía: la minería, los textiles y la agroindustria. Pero esta situación no tiene sentido con el indicador de pobreza que muestra que el porcentaje de pobres disminuyó de 44.5% en 2006, a 39.3% en 2007. Luego siguió disminuyendo a 36.2% en el 2008 y finalmente 34.8% en el 2009.

Un segundo problema que discutir es que gran parte de la desconfianza en este indicador, no reside necesariamente en la potencial manipulación que se realiza en su construcción. Farid Matuk es uno de los pocos analistas que enfatiza la necesidad de transparentar el proceso de imputación de valores en la encuesta, mediante el acto de compartir las rutinas de programación estadística utilizadas para tal efecto. Hasta la fecha, esta información pertenece al nirvana del conocimiento de un selecto grupo de técnicos y no es compartido con el resto de la academia. De esta manera se restringe la posibilidad de mejoras en el referido indicador y se contribuye a la desconfianza que el mismo genera ante sus continuas revisiones. Este es el segundo aspecto sobre el cual se generan evidencias concretas de desconfianza. Veamos.

No existe indicador que haya sido tan manoseado⁹ por los propios técnicos que generan dichos datos, en aras de mejorar su precisión y confiabilidad en su medición, y que haya ocasionado precisamente lo contrario. Este problema no es exclusivo del Perú. Es un problema originado en la construcción del conocimiento político sobre la realidad de los niveles de vida de todo el mundo. Me explico. En el caso peruano, la producción de las cifras de pobreza tuvo su mejor momento cuando existían dos fuentes competitivas que las generaban. Era paradójicamente la época de la «democradura» fujimorista, en las cuales el INEI proclamaba oficialmente que el porcentaje de pobreza se reducía –como lo hace ahora–, a pesar que se producía una recesión en el país pasando de 37.6% en 1997, a 37.3% en 1998. No obstante, la fuente alternativa que presentaba sus estimaciones estadísticas de la pobreza era el Instituto Cuánto. De acuerdo con esta fuente, la pobreza en 1997 ascendía a más del 50%, por lo que la mayoría de investigadores al realizar sus trabajos citaban a esta fuente y no la producida por el INEI. Esto condujo a un proceso sin precedentes en el país: la necesidad de la revisión de las estimaciones oficiales de la pobreza a cargo de un equipo consultor provisto por el gobierno francés¹⁰, lo que le devolvió la confianza al INEI, pero produjo el lamentable resultado de que la fuente alternativa que realizaba las estimaciones competitivas fuera anulada.

A pesar de haberse producido este proceso de recuperación de la confianza en el instituto oficial, tanto las metodologías como las subsiguientes estimaciones fueron revisadas continuamente, a tal punto que era poco probable conocer con exactitud si las cifras disponibles por parte del INEI eran las correctas. Este hecho

⁹ Manoseo: tentar o tocar repetidamente algo, a veces ajándolo o desluciéndolo.

¹⁰ El Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD), de la mano de su principal especialista, el economista Javier Herrera, se encargó de realizar las nuevas estimaciones de la pobreza y produjo una revolución en la producción de estadísticas sociales del Instituto Nacional de Estadística e Informática.

trajo como consecuencia un *impasse* no tan minúsculo, disparado durante el discurso presidencial del gobierno de Alejandro Toledo, cuando en julio de 2004 proclamó que el número de pobres había disminuido en 420 mil personas. Al día siguiente, Javier Herrera, el asesor técnico del INEI, que producía las cifras oficiales de pobreza al interior del mismo, salió a desmentir dicha cifra al señalar que la comparación de los porcentajes de pobreza había sido equivocada y manipulada. De acuerdo con la información que este investigador proveyó en conferencia de prensa en ese momento, en realidad, el número de pobres había aumentado en 190 mil personas. Esta situación desembocó en un enfrentamiento entre el jefe del INEI y el asesor para determinar la veracidad de las cifras, lo que finalmente culminó con la salida de este último del país por haberse politizado su intervención técnica¹¹. La credibilidad en el INEI decayó fuertemente, al punto que se hicieron algunos esfuerzos por atraer a Javier Herrera hacia organizaciones privadas consultoras en la medición de los niveles de vida. Lo que sin embargo, no prosperó.

No fue sino hasta que Farid Matuk terminara su gestión al frente del INEI, que en marzo de 2007 el instituto recurrió al Banco Mundial para que se pudiera resolver los problemas metodológicos que sólo un asesor técnico de la talla de Javier Herrera podía resolver. Dado el anterior precedente, en vez de limitarse a convocar al referido investigador para que volviera a asesorar al INEI, se conformó un equipo interinstitucional que lo incluía a fin de revisar las cifras de pobreza desde el 2004. A la fecha, este Comité Interinstitucional de la Medición de la Pobreza permite

¹¹ Los entretelones ocurridos durante esos días se encuentran excepcionalmente relatados por el economista Jürgen Schuldt. Ver: Schuldt, Jürgen. «¿Chorro, goteo o hueveo? A propósito de la pobreza y la moderada recuperación económica». En: *Actualidad Económica del Perú*, vol. julio. Lima: Centro de Derechos y Desarrollo, 2004, pp. 1-15.

garantizar que los datos producidos por el INEI se hagan bajo una metodología supervisada, pertinente y actualizada¹².

Pero aquí es donde surge la pregunta, ¿por qué el Banco Mundial aparece como un símbolo de garantía de la veracidad de las estadísticas de pobreza construidas en la actualidad?, ¿no es acaso el Banco Mundial –junto con el FMI–, una organización que sufre de una grave crisis de credibilidad a escala global por su incapacidad para promover la reducción de la pobreza en el mundo entero? La reciente crisis financiera y económica no sólo puso por los suelos la credibilidad de estas organizaciones, sino que puso en duda su pertinencia en el equilibrio mundial de la economía, a menos que se hicieran importantes reformas en su estructura de gobierno acusadas de anti-democráticas. Adicionalmente, la revisión de las cifras de pobreza mundial realizadas por Chen y Ravallion, investigadores del propio Banco Mundial, produjeron mayor escepticismo sobre el avance real del mundo hacia la solución de sus graves problemas¹³, ya que para el año 2005, «descubrieron» que habían 400 millones de pobres más de los que previamente se calculaba¹⁴. Esto sin contar el efecto de la crisis económica internacional en progreso mientras se publicaban estos datos.

Esta discusión no pretende concluir recomendando el abandono de los conceptos o indicadores propuestos para mirar la realidad que pretendemos conocer y cambiar. Pero si se recomienda cambiar de actitud respecto de la excesiva focalización analítica y política que se hace en los mismos, pues se pierden de vista dramáticas realidades igualmente relevantes para la

¹² Banco Mundial. *Declaración del Comité Interinstitucional de medición de pobreza*. Lima: INEI, 2009.

¹³ Tomaselli, Nicolo. *World Bank new poverty estimates: more confusing than ever*. Londres: Eurodad - Bretton Woods Project, 2008.

¹⁴ Chen, Shaohua y Ravallion, Martín. *The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty*. Washington D.C.: The World Bank, 2008.

política pública que necesitan ser transformadas. Estas involucran el desarrollo de las capacidades de sus ciudadanos, para los cuales resultan centrales el desempeño de las políticas sociales relativas a la educación, la salud, la vivienda y el empleo. Como consecuencia de su menor atención y discusión, estos ejes han sido mal definidos y desatendidos por el nuevo modelo de hacer política social de nuestros días, donde se hace énfasis en la participación mínima del Estado, y el protagonismo de la actividad privada. Esto resulta curioso pues, en nuestro Perú, el Estado históricamente nunca ha estado presente en la totalidad del territorio. Así cuando llegó el momento para introducir reformas al interior del Estado, el empresariado promovió cambios allí donde pudieran asegurarse rentas oportunistas en nombre de la eficiencia y el mercado. La sociedad civil por su parte, no ha sido lo suficientemente orgánica ni propositiva como para influir significativamente en la política nacional, en la medida que se han ido restando las oportunidades para la reflexión democrática de la ciudadanía en su conjunto.

La política educativa: buscando calidad sin pagar el costo

Durante los noventa, la política educativa estuvo orientada a cerrar la brecha del acceso a la educación básica. Para ello se realizaron grandes inversiones en infraestructura educativa y se absorbió en la medida de lo posible a los maestros que no encontraban trabajo fuera del sistema¹⁵. Como resultado de

¹⁵ De acuerdo con la información proporcionada por el INEI, dentro de los profesionales migrantes fuera del país, el maestro o profesor es la categoría que lidera a este grupo con más de 37.2 mil personas que han migrado entre 1994-2008 y no han retornado. Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI), Dirección General de Migraciones y Naturalización (DIGEMIN) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM). *Perú: Estadísticas de la migración internacional de peruanos 1990-2008*. Lima: OIM, 2009.

esta política¹⁶ se incrementaron notablemente los porcentajes de cobertura y asistencia escolar, principalmente en la educación primaria, y en menor medida en la secundaria¹⁷. No obstante, no se lograron resultados positivos en lo relacionado a los indicadores de funcionamiento y de resultado del sistema. Por ejemplo, el porcentaje de atraso escolar continúa siendo un problema significativo en la actualidad¹⁸. Este indicador ha empeorado entre el 2005 y 2008, pasando de 18.8% a 21.6% respectivamente, en las escuelas públicas, mientras que en las privadas este porcentaje se ha duplicado de 2.4% a 5.9%, en el mismo periodo. Por su parte, los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2009 (ECE-2009) demuestra que los avances son insuficientes puesto que hay un déficit de inversión en capital humano muy amplio que superar: el porcentaje de estudiantes del sistema estatal que logró los aprendizajes esperados en comprensión lectora, no supera el 18%, en tanto que en el área lógico matemática esta apenas llega al 11%. En contraste con estos resultados, el mayor desempeño lo logran los estudiantes del sistema privado (comprensión lectora 43% y matemática 23.2%), lo que en buena cuenta revela las desigualdades que el Estado introduce en la población como consecuencia de su desatención en un aspecto clave del bienestar social. Esta

¹⁶ Algunos estudios echaron evidencia sobre el carácter electoral de las inversiones realizadas durante esa época, lo que después se tradujo en denuncias periodísticas de la pobre calidad de la infraestructura construida. Véase por ejemplo: Schady, Norbert. «Seeking Votes: The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES)». En: *World Bank Policy Research Working Paper*, n.º 2166. Washington D.C.: World Bank, 1999. En el 2008, de acuerdo con el Ministerio de Educación, sólo el 34.8% de las escuelas públicas se encontraban en buen estado y alrededor del 40% necesitaban alguna reparación parcial o total.

¹⁷ Las tasas de cobertura escolar superan el 95% entre los niños y niñas de 7 hasta los 12 años de edad. Fuera de este rango de edad, las tasas de cobertura caen hasta el 85%. De acuerdo con el Censo Continuo de 2006, el número de niños fuera del sistema educativo nacional no era poca cosa, en términos absolutos. En el rango de 6 a 11 años, habían 76.2 mil niños fuera del sistema, mientras que para el rango de 12 a 16 años, ascendía a 268 mil niños y niñas que estaban fuera del sistema educativo.

¹⁸ Paxson, Christina y Schady, Norbert. *Do school facilities matter? The case of the Peruvian Social Fund (FONCODES)*. Princeton: Princeton University, 1999.

situación brinda soporte a la hipótesis de que el éxito del actual modelo económico primario exportador, se hace a expensas de la inversión de capital humano, puesto que no requiere de una mayor calificación promedio en la mano de obra disponible para sostener su crecimiento económico.

En efecto, hacia el inicio de la década del boom macroeconómico, el gobierno de Alejandro Toledo heredó el desafío de elevar la calidad de los servicios educativos provistos por el Estado, luego de que el Perú mostrara un pobre desempeño en las evaluaciones PISA¹⁹ de 2000, lo que nos ubicaba en los últimos lugares del ranking de países evaluados. La gran paradoja que se abrió en aquel entonces era que a pesar que el Perú calificaba como un país de ingresos medios, su desempeño escolar era comparable al de los países más pobres que participaron de la evaluación²⁰. Así, Toledo emprendió una política de mejoramiento de los salarios de los profesores con la finalidad de obtener una mejora en la calidad de la educación. Esta hipótesis fue refutada por los magros resultados de las pruebas nacionales que fueron aplicadas a los estudiantes. En efecto, cuando los estudiantes de la Encuesta Nacional 2004 fueron enfrentados a las preguntas de comunicación integral y lógico matemática de la encuesta CRECER 1998, los resultados no mostraron ningún cambio significativo, aunque la naturaleza del cambio tenía una tendencia decreciente. Esto es, los alumnos del 6to grado de primaria y el 5to grado de secundaria tuvieron un menor rendimiento promedio con las preguntas de 2004, respecto al promedio observado con las respuestas del

¹⁹ El Programme for International Student Assessment (PISA), coordinado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), realiza pruebas de desempeño de las distintas áreas de evaluación escolar (lectura, matemáticas y ciencias), para los estudiantes de nivel secundario a nivel internacional, con la finalidad de evaluar y mejorar las políticas educativas.

²⁰ The World Bank. *Toward high-quality education in Peru. Standards, accountability, and capacitybuilding*. Washington D.C.: The World Bank, 2007.

cuestionario de 1998²¹. El único aspecto positivo de esta experiencia es quizá que los ingresos de buena parte de los maestros han mejorado de manera significativa y por consiguiente también han mejorado ligeramente su nivel de vida²².

Como el gobierno de Alejandro Toledo no pudo resolver el problema de la calidad de la educación, el gobierno de Alan García asumió el reto pero con un enfoque distinto: la evaluación del magisterio y su posterior depuración, todo esto en el marco de la implementación de la administración pública por resultados. Ello significó que a pesar que el crecimiento económico continuó su apogeo, la importancia del presupuesto destinado al sector educación continuó decreciendo significativamente. En efecto, entre el 2002 y 2006, el presupuesto del sector educación pasó de 3% a 2.5% del PBI. Este porcentaje se ha mantenido durante el actual gobierno sin la menor expectativa de poder alcanzar el promedio latinoamericano situado en 4.7%, durante el 2008²³. Pese a la ola de conflictos que este enfoque ha producido entre el gobierno y los sindicatos de maestros, no se han apreciado mejoras significativas en el desempeño escolar de los estudiantes.

La hipótesis complementaria actual de la reforma educativa es que la descentralización educativa podrá traer resultados

²¹ Unida de Medición de Calidad. *IV Evaluación nacional del rendimiento estudiantil 2004: resultados*. Presentación PowerPoint. Diapositivas 89-96. Lima: Ministerio de Educación, 2005.

²² Ello sin embargo no implicó una mejora en la tabla de ingresos medios de las profesiones, pues el magisterio sigue siendo sinónimo de una de las carreras peor remuneradas del país: menos de la mitad de la remuneración promedio del profesional peruano. Ver: Yamada, Gustavo. «Retornos a la educación superior en el mercado laboral: ¿Vale la pena el esfuerzo?». En: *Diagnóstico y Propuesta*. n.º 30. Documento de Trabajo 78. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico - Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), 2007. Cabe recordar que durante el gobierno de Alejandro Toledo se produjeron cinco aumentos remunerativos que totalizaron un aumento promedio de 365 nuevos soles.

²³ División de Estadística y Proyecciones Económicas. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2009*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010.

positivos, en la mejora de la calidad de los servicios educativos. En la medida que los problemas de implementación de esta política sean superados, resolviendo la ecuación mínima de correspondencia entre la descentralización de las funciones del Estado y la desconcentración de recursos, es posible que se pueda plantear de manera un poco más realista los objetivos y las metas de calidad educativa necesarios en el nivel local. Como los esfuerzos por descentralizar aún han sido nulos, es muy probable que García termine el gobierno sin haber podido resolver la paradoja central, el tener un país de ingreso mediano cuyo Estado no es capaz de financiar con impuestos una educación de calidad para su población escolar. Esto constituye uno de los principales problemas de la falta de competitividad del Perú en el escenario internacional²⁴.

La política de salud: ¿cómo asumir el costo del cholo barato?

Al igual que en el caso del sector educación, el sector salud aparte de concentrar el presupuesto más bajo de la región (0.9% frente al 3.4% del promedio), también ha sufrido por haberse minado su importancia con respecto a la evolución de la economía en su conjunto. Mientras que en el 2002 el sector salud representaba un poco más del 1.2% del PBI, para el 2006 ya alcanzaba el 1.1%. Este sector se ha deteriorado aún más durante el actual gobierno, llegando a la dramática cifra del 0.9% del PBI²⁵. Es por ello que llama la atención que frente a los esfuerzos para mejorar el acceso a un aseguramiento universal, tengamos un peligroso incremento del porcentaje de la población que refiere tener algún problema

²⁴ World Economic Forum (WEF). *The global competitiveness report 2009-2010*. Ginebra: WEF, 2009.

²⁵ División de Estadística y Proyecciones Económicas. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2009*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010.

de salud crónico²⁶, durante la fecha de la entrevista. Mientras que el 2004, la incidencia de este problema era de 17.6%, en el 2006 se observaba una incidencia de 22.7%. De allí aumentó el problema a 22.9% en el 2007, para terminar en 23.9% en el 2008. La medición del último trimestre del 2009 revelaba que la incidencia ya alcanzaba al 24.3% de la población. La pregunta que surge en este punto es: ¿a qué costo humano está creciendo la economía peruana?

Pese al acceso al aseguramiento universal ofrecido por el Estado, apenas el 40% de la población que refirió tener una enfermedad crónica afirma haber buscado algún tipo de atención médica, siendo este porcentaje un poco mayor para el caso de Lima Metropolitana, donde alcanza al 56% de la población durante el cuarto trimestre de 2009. Este porcentaje también es mayor que el promedio nacional cuando se considera al total de la población que refirió tener alguna enfermedad crónica o no crónica, alcanzando el 50% en el último trimestre del 2009. Lo dramático de estos datos es que la consulta en farmacia compite con la consulta realizada a los establecimientos de salud del Ministerio de Salud²⁷. En el primer caso este ascendía a 15.6% mientras que en el segundo a 19.8%. Esto sólo es posible en un país donde la legislación para la venta indiscriminada de medicamentos es letra

²⁶ De acuerdo con la encuesta se considera como problema de salud crónico cuando la persona tiene una enfermedad crónica como la artritis, hipertensión, asma, reumatismo, diabetes, tuberculosis, VIH, colesterol, entre otros.

²⁷ Existe un estudio sobre las evidencias de corrupción en el sector salud peruano, en comparación con el sistema de salud ugandés, las cuales tienen que ver con el siguiente tipo de actividades: a) incremento de precios de los servicios por encima de los oficiales, los cuales son tomados como un ingreso adicional individual; b) colusión entre el personal del hospital y las farmacias externas o proveedores externos de pruebas médicas; c) elevado ausentismo de los médicos que cuentan con un trabajo secundario en el sector privado; d) médicos que remiten a sus pacientes a sus consultorios privados y e) coimas de sexo o dinero para obtener empleos. El estudio encuentra que hay una elevada probabilidad de parte de las familias ricas para incurrir en el soborno, para obtener atenciones preferenciales en el sistema de salud público, frente a las familias más pobres. Ver: Hunt, Jennifer. «Bribery in health care in Peru and Uganda». En: *NBER Working Paper*, n.º 13034. Cambridge: National Bureau of Economic Research (NBER), 2007.

muerta, probablemente ante la incapacidad de poder satisfacer la elevada demanda de servicios de salud, que no es posible atender por el elevado déficit de médicos y enfermeras en el sistema de salud pública²⁸. Paradójicamente, la causa que explica este déficit no es la falta de nuevas generaciones de graduados de la salud, sino más bien la poca capacidad de absorción del sistema y la consiguiente migración masiva de los mismos.

Una dimensión que aparece especialmente sensible en la agenda pública de la salud, es la relacionada con las políticas que buscan gestionar el crecimiento poblacional. En este escenario, la irrupción recurrente de un actor decisivo como lo es la Iglesia Católica, por encima de las políticas relativas al crecimiento de la población, es materia de acalorada discusión pública. No obstante, pese a las continuas presiones de la Iglesia, las políticas poblacionales se han abierto paso con relativo éxito, incluso durante este gobierno. Los resultados de dichas políticas todavía no son conocidos porque recién se están implementando y no es posible realizar un debate objetivo sobre los hechos hasta que las mediciones sean realizadas. Un tema asociado que preocupa sin embargo, es el hecho de que la mortalidad materna permanece con un elevado nivel de incidencia en nuestro país, lo que ha motivado la producción de prominentes reportes que abordan este problema en el Perú²⁹. Estos informes coinciden en que pese a los avances realizados en el largo plazo, aún persiste un serio problema de sub-reporte de este fenómeno, y lo que es peor, una de las tasas más altas en América Latina a pesar del notable avance económico realizado por el país.

²⁸ La estimación oscila entre los 28 y 29 mil profesionales para el 2007. Colegio Médico del Perú (CMP). *Análisis de la oferta, demanda y necesidad de médicos 2005-2011*. Lima: CMP, 2007.

²⁹ Ver: Physicians for Human Rights. *Demoras fatales: mortalidad materna en el Perú*. Cambridge: Physicians for Human Rights, 2007. Ver también: Amnistía Internacional. *Deficiencias fatales. Las barreras a la salud materna en Perú*. Madrid: Amnistía Internacional, 2009.

Para culminar la discusión sobre la política de salud, es importante destacar la complementariedad que ella tiene con la política social que lucha contra el hambre y la desnutrición. Los datos de cobertura de la provisión de alimentos hacia por lo menos un miembro del hogar, revelan que estos han estado descendiendo lenta pero significativamente cada año desde el 2004, cuando la cobertura era del 40.6% del total de familias. El 2006, el porcentaje de cobertura se ubicaba en 36.9%, mientras que el 2008 alcanzó 34.2%. El mínimo histórico se alcanzó durante el segundo trimestre de 2009 con 30.5%, que es el porcentaje de familias que tuvieron al menos un miembro como beneficiario de algún programa alimentario. Lo mismo ha ocurrido con el porcentaje de población efectivamente atendida por algún programa alimentario, pasando de 18.5% en el 2004, a 16.1% en el 2006, y finalmente a 15.9% en el 2008. Pese a que el informe de indicadores sociales del INEI hace referencia a una deficiencia en la medición del indicador de déficit calórico, lo cierto es que los porcentajes que allí aparecen muestran cierto grado de asociación con la reducción de la cobertura de los programas alimentarios. En tanto estos muestran una tendencia sostenida a la baja, los porcentajes de déficit calórico muestran una tendencia al alza, lo cual estaría demostrando la elevada sensibilidad de la tasa de pobreza hacia las transferencias de tipo gubernamental. Si se suspenden estas ayudas, es muy probable que las nuevas pruebas de calidad de la educación resulten bastante dramáticas, debido al bajísimo nivel de nutrición de la población en edad escolar.

Política de vivienda: el libre mercado provee viviendas a quien puede pagar

La política de vivienda es una dimensión de la política pública que por lo general no se incluye en las evaluaciones de la política social, por privilegiar a otros sectores como lo son el empleo o la

nutrición. Sin embargo, en este artículo consideramos pertinente realizar un brevísimo balance sobre esta dimensión central de la política social, por su considerable impacto en los niveles de vida de la población. Ello se debe a que por lo general, la política de vivienda puede ser concebida como una política de respuesta de parte del gobierno, a las fallas del mercado para producir un nivel aceptable de acceso a lo que se considera es un derecho humano: una vivienda digna, una vivienda social³⁰.

Es en este marco que se define el problema a resolver en la política de vivienda. A diferencia del pasado, en que el problema de la vivienda era concebido como un problema de acceso al crédito para financiar la autoconstrucción, a partir del 2002 se pensó en un modelo de construcción multifamiliar liderado por la inversión privada. En este nuevo esquema, el Estado jugaría un rol facilitador tanto para los productores como para los consumidores de vivienda. Con ese objetivo se ha apoyado con financiamiento a los productores de proyectos de vivienda multifamiliar y con el bono de buen pagador, a los compradores. Si bien es cierto que este nuevo modelo cumplió las expectativas iniciales con creces (durante el gobierno de Toledo el crecimiento medio del sector construcción fue de 6.3% y en el actual gobierno esta tasa media se ha duplicado hasta alcanzar el 13.4%), también es cierto que rápidamente se han encontrado cuellos de botella para seguir expandiendo el sector.

Entre los principales factores que explican este hecho, se tiene que el sector socioeconómico al que va dirigida la inversión parece ser más pequeño y menos pudiente de lo que se pensaba.

³⁰ El extinto Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), tenía la siguiente definición operativa de la vivienda social: «la vivienda involucra todos los servicios necesarios para hacer habitable un lote de terreno, es decir, contar con todas las facilidades, tanto de habitabilidad como de salubridad, para que un poblador pueda habitarlo en condiciones decorosas». De La Luz Nieto, María. *Metodología de evaluación de proyectos de viviendas sociales*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1999.

De acuerdo con los datos de colocación del Fondo MiVivienda, luego de tocar su pico más alto en el 2005, el número de créditos cayó bruscamente de 7960 colocaciones, a 5500 en el 2006, y posteriormente se ha mantenido en una media anual de 3 mil nuevos créditos hasta el 2009. Ello solamente puede suceder cuando tienes más del 59% de la población ocupada urbana ubicada en el sector informal. La respuesta a esta restricción desde el Estado fue recurrir a los recursos que son remitidos por los migrantes peruanos que trabajan en los países más avanzados y así captar fondos frescos que oxigenen a esta estrategia de desarrollo del mercado inmobiliario. Aunque la respuesta ha sido ingeniosa en un principio, deja clara la lección que los principios de mercado no pueden guiar a una política pública que busque favorecer a las grandes mayorías que necesitan una vivienda digna, porque lo que produce son viviendas para quienes pueden en realidad pagarla. Todo esto en el marco de un proceso de auge de mercado que construye viviendas cada vez de mayor costo que cuando se inició el programa. Así, los sectores de más bajos ingresos, cubiertos por el sistema «Techo Propio», han tenido pocas probabilidades de ser beneficiado por esta política. Tampoco han podido ser beneficiadas las familias que producen su vivienda de manera gradual, ni aquellas que viven en los pueblos jóvenes en una magnitud concordante con la creciente demanda.

De lo anterior se deduce que una política de vivienda integral debe comprender una política laboral que promocióne la mejora de los ingresos de los trabajadores, y en el caso peruano, habría que añadir incluso la salarización y la sindicalización. Es decir, en términos concretos, es necesario reconstruir el mercado laboral en el país. En el primer caso, se deben incluir políticas que impulsen el crecimiento sistemático del salario mínimo y la inversión en el capital humano del trabajador. En el segundo, es crucial cambiar las políticas que limitan la salarización de la mano de obra, como las que siguen vigentes en los sectores de mayor crecimiento en

el país: la agroexportación y los textiles. Y en el último caso, es necesario elevar el nivel de sindicalización de la fuerza laboral, que sólo en el caso de Lima Metropolitana, la ciudad más importante del país, apenas alcanza al 4.8% de su población asalariada³¹.

Una segunda limitación de importancia ha sido la pobre disponibilidad de servicios básicos para la vivienda. Las estadísticas nacionales son elocuentes en ese sentido: la cobertura nacional de provisión de agua potable alcanza al 76% de la población y a 57% en los servicios de saneamiento³². Estos datos esconden profundas brechas entre regiones y distritos, ya sean estos más urbanos o rurales. De acuerdo con esta realidad, la lógica de mercado no permite construir más allá de donde no se encuentre asegurada la provisión de estos servicios, si es que se quiere garantizar un nivel mínimo de rentabilidad. Este problema ha llevado a que los inversionistas busquen realizar las nuevas inversiones en los predios de los distritos donde la cobertura de servicios está garantizada, como lo son San Isidro, Miraflores, Pueblo Libre, Magdalena, Chorrillos, entre otros; en tanto que el resto de la población de menores recursos ha sido literalmente desatendida. De esta manera, se comprueba que la lógica de mercado no reemplaza a la obligación del Estado de diseñar una política más acorde a las necesidades de desarrollo urbano de la población.

Con todo, el actual gobierno asumió el reto de elevar el nivel de acceso de la población al agua y saneamiento a través del programa «Agua para Todos», el cual prometía ser el programa más importante y democratizador de la actual administración. Lamentablemente, una evaluación independiente encargada por el Ministerio de Economía y Finanzas, encontró que el diseño del

³¹ Gamero, Julio. *A un año del TLC con EE.UU.: Elementos para una evaluación de los acuerdos de libre comercio bajo el enfoque de trabajo decente*. Lima: Red Peruana para una Globalización con Equidad (RedGE), 2010.

³² Ministerio de Vivienda. *Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015*. Lima: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2006.

programa era deficiente, sin una meta clara que cumplir, ni una metodología de implementación ordenada que permitiera realizar un seguimiento y monitoreo de los avances del mismo, y así evitar el dispendio de recursos³³. El hallazgo que causó mayor revuelo mediático es que con el programa «Agua Para Todos», el Estado peruano gastaría un 70% más que el promedio mundial para brindarle agua a un ciudadano³⁴. A la fecha, no se conoce si el gobierno ha atendido a las recomendaciones técnicas realizadas en dicho informe y por consiguiente las dudas respecto a la efectividad del programa no son carentes de fundamento.

¿Qué queda entonces para los pobres? En la práctica, el único instrumento de la política de vivienda orientado hacia los pobres ha sido el otorgamiento de títulos de propiedad, como una manera de formalizarla y así convertir al propietario en sujeto de crédito. Esto permitiría, en la visión primaria de Hernando de Soto, desencadenar las fuerzas del mercado más importantes del país, pues había una inmensa riqueza escondida en todos estos predios autoconstruidos, que permitiría dinamizar el crédito productivo para hacer que el país crezca. A pesar que esta relación no ha podido ser probada, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), continúa cumpliendo sus funciones distraendo recursos que deberían ser asumidos por los gobiernos locales, para un mejor control y gestión del espacio urbano³⁵. Es necesario que los problemas de vivienda de la gente de bajos ingresos, sea abordada a través de un programa integral que incluya la creación de empleos que paguen un salario digno

³³ Machicao, Juan Carlos; Andrade, Raúl y Barra, Arturo. *Presupuesto evaluado: Agua para Todos*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas, 2009.

³⁴ «Para ponerle agua a un peruano, el Estado gasta 70% más que el promedio mundial». *El Comercio*, Lima, 22 de marzo de 2010.

³⁵ Un reciente trabajo de **desco** muestra que el mercado no se ha acercado a las familias que recibieron títulos. Ver: Caria, Antonio Stefano. *Títulos sin desarrollo: Los efectos de la titulación de tierras en los nuevos barrios de Lima*. Serie Estudios Urbanos 4. Lima: **desco**. Programa Urbano, 2008.

para vivir, acceso a los servicios básicos con calidad incluyendo la salud, y un incremento de la oferta de vivienda de bajo costo³⁶.

En suma, el balance de la política de vivienda indica que las estrategias de mercado no han sido exitosas en proveer una vivienda digna para las grandes mayorías. Para lo que las políticas de mercado han sido tradicionalmente exitosas, es en la distribución del bienestar y el ingreso hacia los sectores socioeconómicos medios y altos, reforzando las tendencias segregacionistas del mercado, y perpetuando los patrones geográficos de inversión y desinversión. De esta manera queda evidenciada que la fe que le han puesto nuestros líderes políticos al mercado, para remediar los problemas de vivienda digna, está fuera de sitio. Al contrario, existen potenciales nuevos problemas generados por el mercado que el Estado se verá obligado a resolver en los próximos años, si se quiere hacer de Lima una ciudad digna de vivir.

Política social y corrupción, un lamentable reencuentro

Para concluir, es importante abordar un problema central de la política social actual. Me refiero explícitamente al problema de la corrupción. En tanto que el primer gobierno de Alan García es percibido por la población limeña como el segundo más corrupto, después del gobierno de Alberto Fujimori³⁷, cabe preguntarse en qué lugar de dicho ranking quedará este su segundo gobierno. Las denuncias de corrupción en el Ministerio de Salud durante la gestión de Hernán Garrido Lecca; posteriormente las denuncias en el Ministerio de Vivienda por los fondos de reconstrucción de la ciudad de Pisco e Ica, o los casos de adjudicación de terrenos a precios irrisorios a gente allegada al gobierno; así como la falta de

³⁶ Midgley, James; Tracy, Martin B. y Livermore, Michelle. *The Handbook of Social Policy*. Thousand Oaks: SAGE publications, 2009.

³⁷ Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). *Estado de la opinión pública: Corrupción (agosto)*. Lima: PUCP, 2009.

transparencia en el proceso de evaluación docente para ingresar a la carrera magisterial; entre otros, son apenas unos pocos de los gruesos casos que se van acumulando en el tintero de la corrupción del actual gobierno. Creo que este también es un motivo poderoso para el malestar que encandila a la población frente a un gobierno que les da la espalda, promueve ganancias exentas de impuestos al capital, penaliza el trabajo, y encima, les roba.

Estamos asistiendo a lo que habría sido un gobierno con un *staff* técnico «dispendiosamente» remunerado, a uno altamente corrupto. ¿Cuáles son las dimensiones de la corrupción actual?, ¿cuánto atraso está ocasionando el actual gobierno en términos de la salud, la vivienda y la educación, más allá de las cosméticas cifras del crecimiento y la pobreza? Históricamente, la corrupción directa y la institucionalizada han representado un costo medio equivalente al 30% del gasto público y 4% del PBI. En el caso del gobierno de Alberto Fujimori, este ha alcanzado el 50% del gasto público y el 4.5% del PBI³⁸. Veremos pues dentro de muy poco, como las nuevas mediciones que se realicen indiquen la magnitud de los costos que este gobierno ha ocasionado al crecimiento con equidad, al bienestar y al fortalecimiento de la democracia del país.

Un ejercicio sencillo nos permite apreciar que si las cifras de corrupción del actual gobierno se equiparan a las observadas históricamente en nuestro país, estamos hablando de un presupuesto combinado que supera con creces al nivel del gasto social orientado a la salud, la educación y la vivienda, esto es, el 3.5% del PBI. Así, los recursos distraídos por la corrupción en el Estado podrían incrementar automáticamente el presupuesto del gasto social, en al menos cuatro puntos porcentuales, logrando que este llegue a un tope mínimo del 7%. ¿Por qué no se hace? Porque el modelo económico que se ha privilegiado en el país no necesita invertir

³⁸ Quiroz, Alfonso. *Corrupt circles: a history of unbound graft in Peru*. Washington D.C.: The Johns Hopkins University Press, 2008.

masivamente en el capital humano de su sociedad para construir el desarrollo de la misma. Una redefinición urgente y clara del rol del Estado, en el marco de un modelo de crecimiento económico que limita las oportunidades de desarrollo social, podría proporcionar las herramientas básicas para superar estas paradojas que aún persisten sin resolver por el actual gobierno.

El capitalismo neoliberal del segundo gobierno de Alan García*

Julio C. Postigo

Introducción

La invitación original para escribir este ensayo me pedía un análisis del desarrollo rural y cambio climático enfocado en las políticas que haya implementado –o no–, el gobierno del Partido Aprista Peruano (PAP), en el periodo comprendido entre los años 2006 y 2010. El ensayo debía combinar un balance o evaluación con una perspectiva general, y dejaba a mi discreción incluir un caso específico y/o recomendaciones.

Esta invitación con características de «presente griego» tenía, desde mi punto de vista, algunos problemas. El primero se refiere al binomio desarrollo rural/cambio climático, mediante el cual se juntan la expresión concreta de los sectores involucrados en el mundo agrario –i.e., las políticas de desarrollo rural–, con fenómenos atmosféricos que tienen en su origen y progresión al nacimiento y consolidación del capitalismo respectivamente. Visto de esta forma, los componentes del binomio no sólo existen en distintos niveles, sino que su vinculación parece unívoca en tanto y cuanto es el cambio climático el que está transformando algunas de las condiciones –climáticas por lo menos– en las cuales el desarrollo rural debe (o debiera) operar.

* Agradezco los valiosos comentarios de Guillermo Rochabrún y Levy del Águila que contribuyeron a mejorar este ensayo. Asimismo, el apoyo financiero del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y el Fondo Minka Chorlavi.

El segundo problema deriva del hecho que «desconozco mayormente en su totalidad», las políticas que de una u otra forma vinculen desarrollo rural y cambio climático, por lo cual sería poco responsable de mi parte intentar analizar dichas políticas, asumiendo, claro está, que tales políticas no sólo existen, sino que han generado impactos y por lo tanto son plausibles de ser analizadas o evaluadas¹.

En estas circunstancias, me pareció irresponsable y poco serio ensayar el análisis que la invitación original solicitaba, así que preferí que sean los organizadores de *Perú Hoy* los irresponsables, y les sugerí escribir un ensayo sobre las relaciones entre cambio climático y desarrollo; más en concreto, entre las formas de desarrollo que se promueven en el Perú y el cambio climático.

El ensayo se organiza en tres secciones. La primera esboza algunos elementos de análisis de la relación entre capitalismo y Estado, desde el gobierno del General Velasco en adelante. La siguiente sección usa el caso del valle de Ica para presentar algunas formas de la evolución del capitalismo en el Perú, con énfasis en el segundo gobierno de Alan García. La tercera parte, no sólo honra mínimamente la invitación de **desco**, sino que busca establecer un diálogo sobre las dimensiones sociales del cambio climático.

Capitalismo y Estado en el Perú

El desarrollo en el Perú está marcado por la dinámica que el capitalismo tiene en el país. En esta dinámica se imbrican capitales -transnacionales y nacionales-, Estado y las distintas sociedades

¹ La evaluación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) que viene realizando el Ministerio del Ambiente, como parte de la reactivación de la comisión multisectorial para la actualización de la ENCC, muestra resultados poco alentadores en cuanto al cumplimiento de metas del 2009: 13% cumplidas, 46% incumplidas pero en proceso de cumplimiento, y 41% incumplidas definitivamente (Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES). «Plan a la deriva». *La Revista Agraria*, vol. 11, n.º 117. Lima: CEPES, 2010, pp. 12-13.). Una forma de evaluar el impacto de las políticas es el Índice de Desempeño Ambiental (<http://epi.yale.edu>).

del Perú. La vinculación de estos actores se caracteriza por la producción de plusvalía, la acumulación y concentración de capital; el creciente copamiento del Estado por los grupos empresariales; y las consustanciales contradicciones derivadas de esta forma de producción y organización del país. Estas contradicciones las encontramos, parcialmente al menos, en la creciente brecha entre ricos y pobres; en la creciente concentración de capital y la expansión de la desposesión; en las brechas entre campo y ciudad, la costa y el resto del país. Se aprecian también en el funcionamiento del Estado, por ejemplo, de forma general en la estructura tributaria, y en particular en las exoneraciones para las empresas –producto de la estabilidad jurídica–; en la estructura y dinámica intra e inter ministerial; y en la acción estatal catalizadora de la expansión capitalista.

La participación del Estado es tan crucial como aparente. Aparente no sólo porque expande infraestructura –e.g., carreteras– para facilitar los procesos productivos y acelerar la circulación de las mercancías², sino porque liberaliza la administración de servicios –e.g., puertos, pensiones y finanzas– y el funcionamiento de sectores estratégicos –e.g., generación de energía, producción de hidrocarburos–, que pasan a responder a intereses privados; todo para garantizar la acumulación de capital. Esta apariencia, aunque real, no debe encubrir el hecho que la actuación estatal está muy por debajo de los niveles aceptables en cuanto a la provisión de servicios: 34% de provincias recibe menos del 50% del nivel aceptable de servicios que el Estado debiera garantizar, y sólo 8.7% de las provincias obtiene más del 75% del nivel aceptable de servicios provistos por el Estado³.

² Como lo muestra el análisis de la vialidad elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente. Parte I: las brechas en el territorio*. Lima: PNUD, 2009.

³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente. Parte I: las brechas en el territorio*. Lima: PNUD, 2009.

La centralidad de la participación del Estado en el origen, desarrollo y consolidación del capitalismo, especialmente en los países desarrollados, es ampliamente reconocida y estudiada⁴. En el caso del Perú, el fin de la república oligárquica, consolidada hacia fines de los años 60 con la primera fase del gobierno militar, disoció formalmente al Estado y la oligarquía. Este particular hiato entre clase dominante y Estado, permitió el espacio para el capitalismo de estado promovido por el gobierno del General Velasco.

En su corta duración, este capitalismo de Estado promovió el desarrollo nacional con base en una industria propia, intensificó la sustitución de importaciones y protegió a la industria nacional más que anteriores gobiernos⁵, modernizó las relaciones sociales –con una reforma agraria que transformó la estructura agraria y la tenencia de la tierra– y reformuló las relaciones con el capital transnacional⁶ –destaca la expropiación de las empresas petroleras y mineras de capital norteamericano–. La reforma agraria no sólo democratiza la vida política rural sino que permite la expansión tanto de la demanda –necesaria para la producción nacional–, como

⁴ Para un análisis del papel del gasto fiscal en el desarrollo del capitalismo en los países del primer mundo, ver Gough, Ian. «State expenditure in advanced capitalism». *New Left Review*, vol. 92. London: New Left Review, 1975, pp. 53-92. Para un análisis de la influencia histórica del Estado en la formación y consolidación del capitalismo, véase Wallerstein, Immanuel. «Globalization or The Age of Transition?: A Long-Term View of the Trajectory of the World-System». *International Sociology*, vol. 15, n.º 2. Haifa: International Sociology Association, 2000, pp. 249-265. Wallerstein, Immanuel. «Structural Crises». *New Left Review*, vol. 62, n.º Mar/Apr. London: New Left Review, 2010, pp. 133-142. Hobsbawm, Eric J. *The Age of Extremes. A History of the World, 1914 - 1991*. New York: Pantheon, 1994. Los salvatajes financieros de empresas realizadas por distintos Estados en la reciente crisis, son el ejemplo más palpable de la participación del Estado en la consolidación del capitalismo.

⁵ Una síntesis del desarrollo industrial en el Perú del siglo XX se encuentra en: Jiménez, Félix. «Estado, Mercado, Crisis y Restauración Liberal en el Perú». En: Carlos Contreras y Manuel Glave, ed. *Estado y Mercado en la Historia del Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2002.

⁶ Durand, Francisco. *El poder incierto: Trayectoria económica y política del empresariado peruano*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2004. Thorp, Rosemary y Bertram, Geoffrey. *Peru, 1890-1977: Growth and Policy in an Open Economy*. London: MacMillan, 1978.

del mercado –libre ahora de la mediación de los gamonales, aunque con fuerte intervención estatal en el control de precios–. Podría esperarse, además, que la modernización del campo incluyera el desarrollo de las fuerzas productivas, lo cual deviniera en aumento de la plusvalía relativa por un lado, y, por el otro, la disminución de los precios de los alimentos. Consecuentemente, se tendría la disminución del valor de la fuerza de trabajo –tan necesitada para el desarrollo de la industria nacional– y la ampliación de la demanda rural. La relación entre reforma agraria y desarrollo industrial se explicita en el mecanismo de cobro de los bonos de más alto valor (>S/.270,000 de la época), los cuales se intercambiaban por acciones de empresas industriales pertenecientes al Estado; se promovía así la conversión de propietarios agrarios en capitalistas industriales⁷.

Los gobiernos posteriores a la primera fase del gobierno revolucionario de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) han intentado deshacer lo realizado durante el periodo velasquista, y lo han conseguido con relativo éxito⁸. El Perú ha retomado su posición como productor de materias primas, nos hemos consagrado como país primario exportador en la división internacional del trabajo, la industria nacional es minúscula, nuestra capacidad técnico-científica ínfima, y la generación de producción con valor agregado prácticamente escasa⁹.

⁷ Quijano, Anibal. *Nationalism and Capitalism in Peru: A Study in Neo-Imperialism*. New York and London: Monthly Review, 1971. Thorp, Rosemay y Bertram, Geoffrey. *Peru, 1890-1977: Growth and Policy in an Open Economy*. London: MacMillan, 1978.

⁸ Durand, Francisco. *El poder incierto: Trayectoria económica y política del empresariado peruano*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2004.

⁹ El Perú no sólo se ha convertido en uno de los principales destinos de la inversión minera mundial, sino que de acuerdo con un informe de PriceWaterhouseCoopers de febrero de 2010, se esperan para los próximos 6 años inversiones mineras por US \$35,470 millones (Superneau, Laura. *Licencia social en Perú: Explorando el origen de la discordia*. Santiago de Chile: Business News Américas, 2010.). Jiménez, Félix. «Estado, Mercado, Crisis y Restauración Liberal en el Perú». En: Carlos Contreras y Manuel Glave, ed. *Estado y Mercado en la Historia del Perú*. Lima: PUCP, 2002. Yepes, Ernesto. *Economía y Política. La Modernización en el Perú del Siglo XX. Ilusión y Realidad*. Lima: Mosca Azul, 1992.

En la etapa post-velasquista, que encumbró al neoliberalismo como paradigma hegemónico en la última década del siglo XX, han ocurrido cambios importantes. En forma general, el Estado ha reducido sus capacidades de gestión al mínimo, salvo que sea para promover la inversión, y su rol de regulador de las relaciones económicas se ha limitado a promover el *laissez-faire*¹⁰. Las formas rentistas del capitalismo en el Perú fueron eliminadas, permitiendo la capitalización de grandes masas de valor y el crecimiento que ahora vemos¹¹. Es notable que el Estado haya dejado de ser el principal actor económico¹², función que ahora realiza un grupo de corporaciones privadas¹³. Asimismo, el centro del poder económico ha visto crecer el capital extranjero en detrimento del nacional, con una creciente concentración de la propiedad, capital y capacidad productiva. Este proceso ha sido llamado «oligopolización» de la economía¹⁴, el cual ha transformado la estructura de la clase empresarial dotándola de un núcleo multinacional y oligopólico antes desconocido. Finalmente, los conglomerados empresariales han institucionalizado la colocación, de forma sistemática, de un grupo de sus empleados en puestos claves de la administración pública, usando la ideologizada necesidad de tener técnicos. Esta nueva característica hace que los tecnócratas circulen por una correa de transmisión, sin solución de continuidad, de la administración pública a la empresa

¹⁰ Jiménez, Félix. «Estado, Mercado, Crisis y Restauración Liberal en el Perú». En: Carlos Contreras y Manuel Glave, ed. *Estado y Mercado en la Historia del Perú*. Lima: PUCP, 2002. Gonzales de Olarte, Efraín. *El neoliberalismo a la peruana: economía política del ajuste estructural, 1990-1997*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos/Consortio de Investigación Económica, 1998.

¹¹ Rochabrún, Guillermo. Comunicación personal. 9 de Mayo 2010.

¹² Yepes, Ernesto. *Economía y Política. La Modernización en el Perú del Siglo XX. Ilusión y Realidad*. Lima: Mosca Azul, 1992.

¹³ Durand, Francisco. *El poder incierto: Trayectoria económica y política del empresariado peruano*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2004.

¹⁴ Baer, Werner. «El Neoliberalismo en América Latina: ¿un regalo al pasado?». En: Carlos Contreras y Manuel Glave, ed. *Estado y Mercado en la Historia del Perú*. Lima: PUCP, 2002. Durand, Francisco. *La Mano Invisible en el Estado. Efectos del neoliberalismo en el empresariado y en la política*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 2005.

privada, y viceversa; los intereses del capital están representados en (y resguardados por) el Estado mejor que nunca¹⁵.

Un caso de desarrollo capitalista agrario: Ica

Una de las mejores muestras del boom agroexportador es Ica. El brillo del boom ha impedido análisis detallados de los procesos socioambientales que ahí vienen ocurriendo. La expansión de la frontera agrícola en el desierto iqueño –llamado pampa–, ha requerido la activa participación del Estado por un lado, con infraestructura para garantizar la acumulación y provisión de agua de riego; por el otro, con una legislación que permita tanto el acceso y propiedad de las tierras eriazas, como el control del recurso hídrico superficial y la poca regulación del subterráneo.

En el valle de Ica la estructura de la propiedad agraria cambió luego de la reforma agraria, y ahora predomina la mediana y pequeña agricultura que riega con agua de canal, y de pozo en época de estiaje¹⁶. La gran agricultura industrial de la pampa de Ica, con propiedades de cientos de hectáreas irrigadas con agua bombeada del subsuelo, es en su mayoría producto de inversiones de capital acumulado en otros sectores productivos –e.g. minería, pesca, drogas legales–, es decir, no se trata de agricultores expandiendo sus operaciones sino de grupos empresariales diversificando sus negocios. Esta diferencia, en apariencia sutil, tiene profundas implicancias en cuanto al tipo de relación del propietario con la tierra, la cultura existente, la comunidad local que habita el territorio, las relaciones

¹⁵ Durand, Francisco. *La Mano Invisible en el Estado. Efectos del neoliberalismo en el empresariado y en la política*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 2005. Durand, Francisco. *Riqueza económica y pobreza política*. Lima: PUCP, 2003.

¹⁶ El estudio más completo de las transformaciones en el valle de Ica es Oré, María Teresa. *Agua: bien común y usos privados. Riego, Estado y conflictos en La Achirana del Inca*. Lima: PUCP/Soluciones Prácticas-ITDG/ Wageningen University/ Water Law and Indigenous Rights (WALIR), 2005.

con los poderes locales y nacionales, el proceso productivo, y las formas de acumulación del capital.

El sostenido crecimiento agroexportador es un indicador que no hay problemas de demanda ni de contracciones del mercado. Sin embargo, donde está la competencia es en el acceso y control del agua, especialmente del agua subterránea. La disminución de la napa freática llevó a la prohibición de construir nuevos pozos, por lo tanto, las licencias de los pozos existentes, los pozos propiamente dichos y los terrenos donde ellos se ubican, han adquirido valor de cambio que aumenta debido a la especulación y la escasez relativa del agua. Sumado a esto, la crisis de los pequeños y medianos agricultores por deudas, falta de liquidez y acceso a capital financiero, competencia desleal con productos importados subsidiados en sus países de origen, y variabilidad climática, ha acicateado la dinámica del mercado de tierras en la zona a favor de la gran agricultura, que busca adquirir terrenos en el valle como una manera de acceder a las licencias y/o pozos.

El problema del agua en Ica requiere no sólo una mirada intrarregional, sino una interregional, porque el agua que usa Ica viene de las zonas altas de las cuencas, las mismas que se encuentran en Huancavelica. En este departamento, que se ha hecho conocido por ser el más pobre del Perú, la actividad agraria es de campesinos indígenas y fundamentalmente de subsistencia –con sistemas agrícolas que combinan la agricultura con la ganadería en distintas proporciones–, mientras que la propiedad de la tierra es en alto porcentaje comunal.

Los conflictos por el control y acceso del agua entre Ica y Huancavelica, o más precisamente, entre los medianos y grandes agricultores, y los campesinos y pastores andinos, es un caso que condensa problemas profundos y extendidos, es decir, que subyacen en nuestra historia republicana y se presentan en todo el territorio: i) modelo de desarrollo y participación del Estado; ii) las relaciones entre economía de subsistencia y economía de

mercado; iii) las luchas entre los de arriba y los de abajo (para el caso no sólo se trata de una metáfora referida a su ubicación geográfico-espacial). En este ensayo trazaremos algunas directrices analíticas sobre los dos primeros problemas.

I. Modelo y Estado: el neoliberalismo del segundo gobierno de Alan García

El capitalismo primario exportador (e importador) «recargado» de los 90, vio constreñida su expansión espacial por las determinaciones geográficas andinas y las limitaciones legales que protegían la propiedad de las comunidades campesinas indígenas. Se espera que la combinación de una transformación masiva de uso de la tierra (en bosques maderables y explotaciones mineras) y el desarrollo de las fuerzas productivas, resuelvan los problemas planteados por la geografía.

La legislación que protege los derechos de propiedad de la tierra de las comunidades representa un problema de otra índole, no sólo porque requiere la activa participación del Estado para promover agresivamente los cambios en la legislación, sino porque existe un frente externo, donde las empresas tienen que mantener una imagen de responsables en términos ambientales y sociales, debido a su creciente integración en el mercado internacional.

La posición y participación del Estado respecto de la naturaleza, durante el segundo gobierno del PAP, quedó claramente expuesta en la saga de manifiestos publicados por Alan García iniciados por «El síndrome del perro del hortelano»¹⁷. García no sólo transformó la naturaleza en mercancía, sino que pontificó a la inversión privada como extirpadora de la pobreza, ignoró la acción transformadora de la naturaleza llevada a cabo por las

¹⁷ CEPES. «Dos decretos nocivos». *La Revista Agraria*, vol. 10, n.º 105. Lima: CEPES, 2009, pp. 1-16.

sociedades andinas y amazónicas, así como los derechos de estos pueblos sobre sus territorios. En su manifiesto neoliberal, García buscó disminuir más la participación del Estado a favor de la intervención de los inversionistas privados, con la ingenua confianza en el mercado y la competencia como mecanismos reguladores.

Los Decretos Legislativos (DL) que se intentó pasar de «contrabando» como parte de las modificaciones necesarias para la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con EEUU –entre los cuales había 25 referidos al sector agrario–, incluían los DL 994 y 1064 cuyo objetivo es promover la inversión privada. El primero –DL 994– buscaba promover los proyectos de irrigación privada en tierras eriazas, las mismas que serían del Estado en caso de no estar tituladas. Es decir, la intención es quitarles las tierras eriazas a las comunidades campesinas que no tuvieran títulos, valorizar los terrenos y luego venderlos a terceros. El DL 1064 allana el camino para el otorgamiento forzado de servidumbre de los propietarios de tierras agrícolas a favor de empresas extractivas, y desconoce los avances logrados en materia de servidumbre entre empresas y comunidad¹⁸.

Los derogados DL 1015 y su modificador 1073, buscaban cambiar la institucionalidad comunal respecto a la toma de decisiones sobre venta y usos de la tierra, de tal forma que una minoría presente en una asamblea pueda decidir sobre la venta o cesión en uso de las tierras de la comunidad a terceros. El trasfondo de este decreto era facilitar el acceso de las grandes empresas a las tierras comunales y debilitar el poder comunal sobre su territorio.

¹⁸ Sobre la subdeterminación y sedimentación del capitalismo en el Perú, ver Rochabrún, Guillermo. «Apuntes para la comprensión del capitalismo en el Perú». En: Guillermo Rochabrún, ed. *Batallas por la teoría: en torno a Marx y el Perú*. Lima: IEP, 2007.

II. Subsistencia y mercado: capitalismo en sedimentación¹⁹

El consabido carácter de permanente que adquiere lo transitorio en el Perú no ha sido ajeno al capitalismo. Este se encuentra, desde su arribo al país, en un estado de constante transición, circunscrita en función de sus intereses, necesidades, y esporádicamente, presiones indeseadas –i.e., lucha de clases, convenios internacionales, TLC²⁰–.

Históricamente, la producción capitalista en el Perú convivió con la mercantilización de parte de la producción campesina²¹. Producción de autosubsistencia y producción capitalista han tenido relaciones de mutua apropiación y transformación que han ocurrido mayormente en la esfera de la producción de autosubsistencia. El capital no necesitó transformar las relaciones de producción campesinas, sino allí donde tuviera (¿o pudiera?) que controlar algún (o varios) factor de la producción.

La autosubsistencia, por su parte, redefine creativamente su imbricación con el capitalismo, negocia con empresas extractivas, vende parte de la fuerza de trabajo familiar, monetariza parte de la producción, educa a los hijos, incorpora mejoras técnicas e insumos, observa la creciente masa de productos capitalistamente producidos e, inclusive, incrementa su consumo de ellos, pero todo esto no transforma la naturaleza de las relaciones sociales

¹⁹ Señalamos dos ejemplos: la creación del Ministerio del Ambiente –con sus escasos poder y recursos–, como parte de los requisitos para la firma del TLC con EE.UU., y la mejora de las condiciones laborales en agroexportadoras, como un requisito de la certificación necesaria para acceder a los mercados internacionales. Este último ejemplo podría implicar la ampliación del mercado por el simple aumento de la cantidad de consumidores.

²⁰ Rochabrún, Guillermo. «Apuntes para la comprensión del capitalismo en el Perú». En: Guillermo Rochabrún, ed. *Batallas por la teoría: en torno a Marx y el Perú*. Lima: IEP, 2007.

²¹ Impactos de la expansión capitalista en economía campesina de Paucartambo (Cusco) en Zimmerer, Karl S. «Labor Shortages and Crop Diversity in the Southern Peruvian Sierra». *Geographical Review*, vol. 81, n.º 4. New York: The American Geographical Society, 1991, pp. 414-432.

que la hacen posible, es más, son estas relaciones las que le dan cierta capacidad de amortiguar los impactos de las crisis cíclicas del capital y compensar los limitados procesos de distribución de servicios básicos.

Los decretos analizados en párrafos anteriores muestran la activa intervención estatal para promover la inversión privada. Sin embargo, esta actitud estatal no sólo es producto del convencimiento ideológico que Alan García profesa del credo neoliberal, sino que se fundamenta en la propia necesidad del capital de replantear su relación con las economías de subsistencia y, fundamentalmente, con el espacio que estas ocupan. El capital podría estar mostrando la acentuación de algunas determinaciones mediante las cuales reorganiza las formas de propiedad de la tierra de las comunidades y también de la producción campesina. Algunos ejemplos son: la especialización en monocultivos, el reemplazo de las formas de intercambio de trabajo por el pago de jornales –lo que permite control de fuerza de trabajo en épocas clave del proceso productivo y deriva en diferenciación social campesina–, transacciones de tierras que generan concentración de la propiedad y campesinos sin tierra, creciente empleo rural no agrícola, la conversión de campesinos y/o propietarios en proletariado de la agroindustria²². Estas transformaciones de las relaciones sociales podrían mermar las capacidades que las sociedades campesinas han tenido para reproducirse en su territorio, más aún en el contexto de creciente variabilidad y cambio climático.

²² Ayers, Jessica y Dodman, David. «Climate change adaptation and development I: the state of the debate». *Progress in Development Studies*, vol. 10, n.º 2. London: SAGE Journals Online, 2010, pp. 161-168. Postigo, Julio C. «La naturaleza social del cambio climático». *Boletín de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP)*, vol. 26, octubre. México D.F.: ALOP, 2009.

Capitalismo y cambio climático: empezando a dialogar

El capitalismo y el cambio climático moderno están vinculados en su origen y tienen una correlación positiva a lo largo de su trajinar por la historia²³. Las variaciones del clima planetario están presentes en cualquier escala temporal de análisis, sin embargo, las ocurridas hace más de trescientos años se atribuyen a procesos naturales, mientras que el cambio climático moderno –i.e. los últimos trescientos años–, ha sido causado por la actividad humana, fundamentalmente por el incremento de la concentración de gases de efecto invernadero (GEI) debido al uso de combustibles fósiles. Más aún, el calentamiento de la parte final del siglo XX no tiene precedentes en los últimos 2000 años, y esto sólo se puede atribuir a la actividad de la sociedad humana²⁴.

El porvenir y lo esperable

El cambio climático es el proceso más importante de las últimas tres décadas en los andes tropicales, porque agudiza de una forma sin precedentes, la transformación del ecosistema andino derivada de la mutua interdependencia de naturaleza y sociedad en este territorio. Desplazamientos de pisos ecológicos y zonas de

²³ Solomon, S., et al. *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2007. Mann, Michael E. «Climate Over the Past Two Millennia». *Annual Review of Earth and Planetary Sciences*, vol. 35, n.º 1. Palo Alto: Annual Reviews, 2007, pp.111-136. Noble, Ian, et al. «Climate Change». En: Kanchan Chopra, Rik Leemans, Pushpam Kumar y Henk Simons, ed. *Ecosystems and Human Well-being: Policy Responses, Volume 3*. Washington D.C., Covelo, London: Island Press, 2005.

²⁴ Earls, John. «Organización social y tecnológica de la agricultura andina para la adaptación al cambio climático en cuencas hidrográficas». *Tecnología y Sociedad*, vol. 16, n.º 8. Lima: Soluciones Prácticas-ITDG, 2009, pp. 13-32. Torres, Juan y Gómez, Anelí. *Adaptación al cambio climático: de los fríos y los calores en los Andes*. Lima: Soluciones Prácticas-ITDG, 2008. Buytaert, Wouter, et al. «Potential impacts of climate change on the environmental services of humid tropical alpine regions». *Global Ecology and Biogeography*. 2010 (por publicar).

producción, procesos ecológicos aún no estudiados, y modificaciones de los regímenes hídricos, son algunas de las manifestaciones ecológicas de dicha agudización²⁵. Además, vinculados al cambio climático se están produciendo cambios en los patrones climáticos –e.g., precipitación y temperatura–, incremento tanto de la ocurrencia como de la intensidad de los fenómenos climáticos extremos –e.g., sequía, heladas, granizadas y retroceso de los glaciares²⁶–.

Considerando que en todos los escenarios de emisiones de GEI²⁷ la situación económica en el 2100 será de crecimiento y mayor riqueza, se puede inferir que el capitalismo continuará su expansión aunque los patrones espaciales de esta son variados. Para el Perú se puede afirmar que las determinaciones del capitalismo continuarán su definición con la creciente tensión con la producción de subsistencia. La tendencia de una participación del Estado a favor de la expansión capitalista podría tener algunos matices derivados tanto de la inestabilidad del mercado internacional, como de la lucha de clases. Es pertinente recordar que esa lucha llevó al gobierno de Toledo a retroceder en sus intentos de privatizar la provisión de energía –i.e., «Arequipazo»–, y al de García a frenar en sus afanes de privatizar las tierras comunales.

Es de esperar que el Estado responda orgánicamente frente al cambio climático cuando este comprometa las posibilidades de

²⁵ Mark, B. G. y McKenzie, J. M. «Tracing Increasing Tropical Andean Glacier Melt with Stable Isotopes in Water». *Environmental Science & Technology*, vol. 41, n.º 20. Washington D.C.: American Chemical Society, 2007. pp. 6955-6960. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). *Análisis del impacto de los eventos fríos (friaje) del 2008 en la agricultura y ganadería alto andina en el Perú*. Lima: FAO, 2008.

²⁶ Nakićenović, Nebojša, et al. *Special report on emissions scenarios: a special report of Working Group III of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

²⁷ Nakićenović, Nebojša, et al. *Special report on emissions scenarios: a special report of Working Group III of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

reproducción del capital y el modelo de acumulación imperante. En este sentido, algunas respuestas podrían relacionarse con la construcción de más proyectos de irrigación del desierto costero, el que será más abatido por fenómenos del Niño más extremos y frecuentes. La provisión de mayores seguridades para las inversiones y probablemente menores obligaciones tributarias a las industrias extractivas, por estar invirtiendo en tiempos de creciente incertidumbre²⁸. El patrón de concentración de la tierra se consolidará con grupos económicos siendo propietarios de miles de hectáreas en los valles²⁹. Este retorno del latifundio alterará las relaciones de poder, la estructura agraria y las relaciones sociales tanto en las zonas de producción como en los lugares de donde extraen la fuerza de trabajo. Las crecientes agroindustrias y población continuarán su ascendente demanda de agua y tierras. Es posible también que la creciente masa de trabajadores implemente nuevas formas de organizarse, logrando mejorar sus condiciones laborales y de reproducción material.

La expansión del capitalismo en zonas aptas para negocios rentables continuará transformando el uso y la cobertura del suelo. El ejemplo de la «industria» del turismo y la transformación del Valle Sagrado en Cusco –de producción agrícola familiar en espacio de recreación, de población de pequeños propietarios y campesinos a trabajadores o proveedores de servicios, o de

²⁸ Para el caso de la Amazonía ver Dourojeanni, Marc. «El futuro incierto de la Amazonía peruana». *Le Monde Diplomatique*. Lima: abril 2010 (<http://www.eldiplo.com.pe/el-futuro-incierto-de-la-amazonia-peruana>).

²⁹ Mientras este ensayo es elaborado, se debate en el Congreso de la República el Proyecto de Ley 3194, que limita la extensión de la propiedad agraria en la costa en 40,000 ha productivas. La «justificación» del proyecto es evitar el latifundio, pero los congresistas ignoran que antes de la reforma agraria la propiedad más extensa –Casagrande– tenía casi 30,000 ha. Lo que intentaría este proyecto es formalizar el latifundio hasta 40,000 ha y evitar la concentración de tierras por parte de algunos grupos de poder económico, que actualmente poseen extensiones mayores a 50,000 ha en algunos valles costeros. Al respecto ver: Eguren López, Fernando. «40 mil hectáreas ¿es mucho o poco?». *La República*. Lima, 29 de abril de 2010.

productos a hoteles y restaurantes-, cuestiona el destino de: i) las actividades productivas en zonas atractivas para el capitalismo, ii) la pequeña agricultura y la producción campesina en tierras marginales, y iii) las formas productivas que no tienen el auspicio estatal, ni los recursos financieros, políticos ni tecnológicos para enfrentar la variabilidad y cambio climático.

Los pequeños y medianos productores, y los campesinos indígenas, tendrán que depender, una vez más, de sus capacidades sociales y culturales para responder a la naturaleza³⁰, además de enfrentarse a prácticas productivas que los desestructuran, a proyectos políticos que buscan expropiarles sus territorios, y a panfletos presidenciales que ignoran las múltiples e históricas formas en las que sociedades campesinas e indígenas han transformado la naturaleza y el mundo social que los rodea.

³⁰ Adger, W. Neil. «Social capital, collective action, and adaptation to climate change». *Economic Geography*, vol. 79, n.º 4. Worcester: Clark University, 2003, pp. 387-404. Earls, John. «Organización social y tecnológica de la agricultura andina para la adaptación al cambio climático en cuencas hidrográficas». *Tecnología y Sociedad*, vol. 16, n.º 8. Lima: Soluciones Prácticas-ITDG, 2009, pp. 13-32. Postigo, Julio C., et al. «Change and Continuity in a Pastoralist Community in the High Peruvian Andes». *Human Ecology*, vol. 36, n.º 4. New York: Springer, 2008. pp. 535-551.

Promoviendo la sierra

Hugo Wiener

EN LOS ÚLTIMOS 25 AÑOS, mi principal atención ha estado puesta en la sierra peruana y especialmente en su espacio rural. Un cuarto de siglo en la escala humana puede ser poco, pero he tenido la oportunidad de ver en ese tiempo importantes cambios y creo que para bien. Cuando inicié estos trabajos en la sierra sur en los años ochenta, me descorazonaban las enormes restricciones que enfrentaba el poblador andino. Faltaba de todo, comenzando por el oxígeno que es escaso e impone severos límites a muchas comunidades de plantas y animales. Pero el desafío no sólo era la altura sino su paisaje escabroso. La mayor parte de la cordillera que atraviesa nuestro territorio está conformada por elevaciones y cimas que se suceden, y cuya solución de continuidad son las quebradas y hondonadas que son a un tiempo, las incisiones que ha hecho el agua en esta orografía para abrirse paso y los puntos de apoyo desde los cuales se yerguen estas montañas. Sólo en contados espacios se puede encontrar altiplanicies alcanzando su mayor extensión en la zona circunlacustre del Titicaca.

Sin embargo, las más altas civilizaciones prehispánicas tuvieron asiento en este escenario rudo y desafiante. Las montañas podían ser extraordinarias defensas naturales con los usos de guerra de aquel entonces. Sin embargo, John Murra, un extraordinario etnohistoriador peruano, propuso otra explicación sobre la importancia de la sierra en la organización social. Él señaló que

la existencia de diversos pisos ecológicos favorecía el intercambio y la complementariedad. A través del control vertical se resolvía el acceso a una canasta diferenciada de productos para el sostenimiento de las familias¹.

Años después, José María Caballero escribió el más importante estudio sobre la economía contemporánea de la sierra y destacó que lo que se había considerado una ventaja comparativa, el acceso a diversos pisos ecológicos, devenía en una desventaja con las nuevas formas de producción de escala². En la sierra, las áreas de producción agropecuaria están pulverizadas y ni que decir de los derechos de propiedad sobre estos recursos.

En fecha más reciente, pensé y escribí que la creciente segmentación de los mercados y el retorno a lo natural de cada vez un mayor número de consumidores, podía ser una nueva oportunidad para los habitantes de la sierra peruana³. Murra y Caballero ya no están con nosotros para iluminarnos con su inteligencia⁴, pero los pobladores de la sierra han ido encontrando en estos años, sus propios caminos para cambiar su situación con más mercado. Esto es más meritorio si consideramos que esta región fue la más castigada por la guerra subversiva iniciada por Sendero Luminoso hace hoy tres décadas. Si la reforma agraria de los años 70 acabó con el gamonalismo y permitió que la mayoría de los pobladores de la sierra se convirtieran en ciudadanos y propietarios, el desgarrar de violencia de los ochenta terminó con la mayor parte de las restantes barreras que ponían a la sierra de espaldas

¹ Murra, John. *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 1975.

² Caballero, José María. *Economía Agraria de la Sierra Peruana*. Lima: IEP, 1981.

³ Wiener, Hugo. «La agricultura de la Sierra». En: *Modernización de la Agricultura Peruana: Una visión Regional en Debate. Reconversión de la Agricultura Serrana*. Lima: Proyecto de Innovación y Competitividad para el Agro Peruano (INCAGRO) - Ministerio de Agricultura, 2002. Este ensayo fue escrito con Carlos Alviar y luego desarrollado en el libro *Ayacucho, la Sierra y el Sector Agrario*. Lima: Centro de Desarrollo Agropecuario (CEDAP), 2006.

⁴ John Murra falleció el 2006 y José María Caballero hace apenas unas semanas.

al país. Como un grito destemplado, las urgencias de esta región se abrieron paso en la agenda nacional.

Los proyectos de desarrollo

Cuando me aproximé al tema, no era un número desdeñable de profesionales de las ciencias agrarias, de la ingeniería y de las ciencias sociales, entre las que se cuenta la economía, que participaban de proyectos productivos con poblaciones campesinas. Fueran intervenciones de entidades públicas o de organizaciones no gubernamentales, a todas las animaba el propósito de dotar a los pobladores rurales del ande de mayores recursos y de mejor calidad e introducir técnicas más avanzadas para su aprovechamiento. Por esa vía se construyó infraestructura productiva básica y de transformación, se instalaron sistemas de riego, se introdujo semilla híbrida o mejorada, fertilizantes para aumentar los nutrientes de los suelos y químicos para combatir los insectos y las plagas, se instalaron pastos exóticos y reproductores de raza. En estas actividades se emplearon muchos recursos pero los resultados fueron poco satisfactorios. Si alguna lección importante se pudo sacar de esa experiencia, es que no se podía trasladar al ecosistema andino montañoso las formas y medios de producir que habían funcionado en las partes bajas.

Durante la primera administración de Alan García, sobre todo en su fase de ascenso, la sierra tuvo un importante espacio en la prédica gubernamental. Se promovió el consumo de los cultivos andinos, se implementaron las microrregiones como unidades de ejecución de proyectos de impulso productivo, se efectuaron los conversatorios *Rimanakuy* con los presidentes de las comunidades campesinas y se les entregó cheques de libre disponibilidad, se estableció el crédito cero interés y se anunciaron acciones específicas para el que se denominó «el trapecio andino», que concentra a la población quechua y aymara, y la más afectada por la violencia.

Todo este discurso agrarista y por la sierra fue sin embargo corroído con las masivas importaciones alimentarias y el malhadado dólar MUC (Dólar de Mercado Único de Cambio).

Conforme se fue agudizando la guerra interna y la economía alcanzaba su máxima desorganización con la hiperinflación, el espacio para los proyectos productivos se fue estrechando y tomaron importancia nuevamente las intervenciones orientadas a satisfacer necesidades básicas enfocadas como instrumentos de compensación social y reparación para las poblaciones más afectadas por la violencia interna y el ajuste estructural en la economía.

En los últimos años de la década de los 90, la situación económica tendió a normalizarse y se hicieron importantes progresos en la conexión de las ciudades más importantes de la sierra, que hasta entonces se percibían como más distantes e inaccesibles. Pero no sólo mejoraron las vías. Más localidades fueron alcanzadas por los tendidos de electricidad, por la telefonía fija, por la radio y televisión, por el Internet y más recientemente por el teléfono celular. Si bien había continuado la migración hacia la costa y la selva, más intensa había sido la urbanización al interior de la propia sierra, haciendo crecer a una red de ciudades intermedias y convirtiendo estas localidades en espacios de intercambio más significativos.

La nueva inversión minera, aún sin modificar su enfoque exclusivista y excluyente, contribuyó a la mejora de la infraestructura y favoreció el desarrollo de algunas actividades de servicio en su ámbito de influencia.

Cambio de enfoque

Para entonces tuve la oportunidad de vincularme con algunos proyectos que tenían enfoques avanzados ejecutados por el Estado y financiados por el FIDA⁵. La idea central en estas intervenciones

⁵ Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.

era trasladar a los llamados beneficiarios en la jerga de los proyectos, la decisión de qué hacer y cómo hacerlo, y la responsabilidad de escoger los medios para conseguirlo. No eran los proyectistas y formuladores quienes debían discernir qué es lo que harían los beneficiarios de la ayuda, sino evaluar *ex ante* si sus ideas eran viables. En el marco de estos proyectos de financiamiento, asesoría y acompañamiento es que se formalizó la idea de planes de negocios.

Este fue un cambio de paradigma trascendente. No entró con facilidad pues generaba resistencia entre todos aquellos que habían hecho de la ejecución de proyectos convencionales una forma de vida. En el nuevo esquema los asistentes técnicos eran contratados por los beneficiarios, que actuaban como clientes de servicios y podían exigirles un mejor desempeño y el cumplimiento de metas, pudiendo incluso ser penalizados con la rescisión de contratos. Se establecía un mayor control social sobre los recursos dinerarios de la ayuda y se exigía que los beneficiarios interesados invirtieran recursos propios en la idea de negocios. Estos debían además aprender a gestionar su idea de negocios y asumir por entero la responsabilidad por sus aciertos y errores. Todas estas ideas han tomado forma en los actuales enfoques de empoderamiento y apropiación de los proyectos por los beneficiarios.

Sin embargo, tan importante como los argumentos antes expuestos, era que los beneficiarios debían formarse una idea de negocios con la información disponible y los recursos a los que podían acceder. Esta restricción imponía un esfuerzo natural de optimización de los medios y una visión práctica de lo que realmente podía funcionar en el contexto de severas restricciones que tiene la sierra peruana.

La primera experiencia de este tipo con la que me vinculé tuvo el pintoresco nombre de FEAS⁶. Esta era una ventanilla

⁶ Proyecto de Fomento de la Transferencia de Tecnología a las Comunidades Campesinas de la Sierra (FEAS). Se ejecutó en cinco departamentos entre agosto 1993 y julio 1999.

que financiaba la contratación de asistencia técnica por parte de pequeños productores organizados. La mayor parte de los planes de negocios que se presentaron y financiaron eran bastante convencionales y en perspectiva podría afirmarse que tuvieron resultados bastante modestos. Más adelante se lanzó el proyecto MARENASS⁷, que en la misma orientación agregó un componente de emulación para motivar a las organizaciones campesinas a recuperar y mejorar el manejo de sus recursos naturales. Es este el proyecto que introduce con fuerza el concepto de capacitación campesino a campesino y que define los roles de los *yachachiq*, denominación esta última que hoy se ha generalizado para referirnos al campesino que sabe, aplica y enseña⁸.

Años después participé en el proyecto de Innovación y Competitividad para el Agro Peruano (INCAGRO)⁹, un fondo concursable del Ministerio de Agricultura que cofinanciaba proyectos de investigación y extensión, entendida esta última como contratación por parte de los productores organizados de capacitación y asistencia técnica para negocios. Conceptualmente, INCAGRO se situaba en este enfoque de empoderamiento de los productores. En más de una oportunidad escuché decir que INCAGRO era un proyecto orientado hacia el segmento acomodado de la pequeña producción y se entendía que estaba concentrado en la costa. Sin embargo, el mayor número de proyectos que cofinanciaba INCAGRO estaban en la sierra (45%) y luego en la selva (34%), y en términos de fondos adjudicados, la selva captaba el 42% y la sierra el 33%.

Entre el FEAS e INCAGRO había transcurrido casi una década. ¿Qué pude observar? Encontré que algunas de las organizaciones

⁷ Proyecto Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur: Apurímac, Ayacucho y Cusco. Iniciado en 1998, concluyó el 2004 pero fue continuado en menor escala con fondos públicos.

⁸ Los *yachachiq* eran la forma básica de estos líderes campesinos. En un nivel más avanzados habían los *collanans* y finalmente los *yachaq*.

⁹ Su nombre oficial era Proyecto de Investigación y Extensión Agrícola (PIEA). Se inició el 2001 y era financiado por el Banco Mundial.

y personas que habían participado con el FEAS reaparecían con INCAGRO. Pero las organizaciones, sus ideas y las personas habían madurado. La mayoría de organizaciones, personas e ideas de negocios que postulaban a INCAGRO ya habían recorrido un tramo importante, habían avanzado (no sin tropiezos), se habían consolidado y depurado. Conocían mejor las oportunidades que tenían enfrente y se mostraban más confiados y decididos en sus planes.

En el nuevo siglo se multiplicaron las intervenciones. Aumentó el número de fondos concursables, se agregaron nuevos proyectos públicos financiados con endeudamiento externo o contribuciones de la cooperación internacional, aumentaron las intervenciones de organizaciones privadas con un enfoque claro de negocios, y a estos se sumó como un nuevo actor la minería con sus programas de responsabilidad social y compensación. De algún modo, esta incursión atropellada de muchos actores sobreponiéndose y en muchos casos retornando a viejas formas de intervención, ha distraído recursos y debilitado algunos procesos. Como dice el refrán: «muchas manos en un plato, hacen mucho garabato».

Sin embargo, y al final del día, se ha logrado acumular mucha capacidad operando y transformando su realidad. Por cierto, no es que estos emprendedores en la sierra se la deban a uno u otro proyecto. Podríamos decir más bien que los proyectos han sido como jalones en un proceso continuo, sin pausa, que está modificando la sierra en general y su espacio rural en particular.

Tuve en paralelo otra aproximación a esta misma realidad. Por diez años continuos he ejercido la presidencia de la Caja Rural Los Andes de Puno. Es una pequeña organización microfinanciera y desde esta suerte de atalaya he tenido la posibilidad de ver crecer y madurar a la industria microfinanciera y en especial aquella orientada al sector rural. Las tasas de crecimiento en este espacio son espectaculares y sólo podrían sostenerse si en paralelo hay

un proceso real de crecimiento en la economía de los productores del campo.

Se suele decir que la industria microfinanciera no crea oportunidades para los emprendedores pero permite que estos las aprovechen cuando efectivamente se presentan. Como dice otro refrán: «la ocasión la pintan calva porque sólo cuando se puede acceder a algunos recursos es posible tomar la ocasión por los pelos».

Razones para el optimismo

Resumiendo esta reflexión personal, ha corrido mucha agua bajo los puentes pero no en vano. He trocado el descorazonamiento por un prudente optimismo. Veo a muchos productores haciendo cosas muy significativas y cambiando su vida. Me preguntaba el por qué de tantas universidades, temiendo que la mayoría de ellas no alcanzaran un estándar mínimo de calidad, pero conversando con varios productores rurales me sorprendí cuando me contaron que tenían a sus hijos e hijas estudiando en la universidad y no sólo en las públicas, también en las privadas. Algunos de estos productores tienen una modesta vivienda rural sin ningún servicio, donde pasan la mayor parte de sus vidas, pero tienen una propiedad en las ciudades capitales. ¿Los estaremos caracterizando correctamente?

Otro motivo de optimismo es que una parte importante de los casos de éxitos observados –no todos por cierto–, responden a la recuperación y aprovechamiento de la biodiversidad andina. Quizás el caso más emblemático ha sido el de la papa. Por años, la papa nativa fue desplazada por variedades de mayor rendimiento. Todas estas variedades fracasaron más temprano que tarde, por problemas sanitarios pero sobre todo por la rudeza del clima. Todo el esfuerzo de inversión de una campaña se escurría entre las manos ante una helada severa. En las condiciones extremas

de la altura, sólo las papas pequeñas y diversas sobrevivían con rendimientos modestos y comercialmente deleznales. Hasta que nos reencontramos con el placer de la diferencia y lo singular. Hoy podemos comprar en los supermercados colecciones de papas nativas o degustar hojuelas de colores exóticos.

Por cierto, el redescubrimiento de la cocina nacional y su elevamiento al altar de los productos bandera, no hubiera sido posible sin el reposicionamiento de los productos naturales de la sierra, y estos a su turno le deben muchísimo a aquellos visionarios que sacaron la culinaria del patio trasero.

En la sierra hay varias decenas de miles de productores que han certificado su producción orgánica. Este es un también un cambio trascendente. Creo que había algo de verdad en la idea de que lo diverso impuesto por la fractura y la discontinuidad podía ser nuevamente una fuente de inspiración y éxito.

Nuevos instrumentos

En la campaña electoral del 2006, García volvió a poner en el centro de su discurso a la sierra, tratando de incidir en la base social que había logrado interesar su opositor Ollanta Humala. El enfoque adoptado podría señalarse como modernizante, acuñando la idea de una Sierra Exportadora. Esta idea no remató en un programa para la sierra sino que se pasmó en un superorganismo dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, con asiento, con voz pero sin voto, en el propio Consejo. El primer encargo de este organismo era coordinar y articular las políticas públicas que permitieran la incorporación de la zona rural andina a la actividad económica.

Lo cierto es que este organismo no ha coordinado ni articulado política pública alguna, sino que se ha sumado a otros proyectos actuando principalmente como un facilitador de negocios, al estilo del Proyecto de Reducción y Alivio a la Pobreza (PRA), financiado

por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Sierra Exportadora resonó por algún tiempo, hasta que fue siendo dejado de lado, aún cuando su responsable ha hecho los mayores esfuerzos e inversiones por ser siempre noticia. Progresivamente este organismo se fue saliendo de su marco de referencia (Ley N° 28890), vinculándose fuertemente con empresas localizadas en la costa y que podían interesarse en los productos de la sierra. Apareció en Pangoa, en la selva de Junín, extendiendo bastante el concepto de sierra, y aún cuando tenía una restricción a las actividades agropecuarias, forestales, acuicultura, artesanía, textiles, joyería, turismo y transformación de estos productos primarios, extendió igualmente sus dominios hacia la minería no metálica incorporando proyectos de mármol y travertino.

El mismo año 2006 en que se lanzaba Sierra Exportadora, se ingresaba al nuevo Congreso un proyecto para establecer exoneraciones tributarias a algunas actividades productivas en las zonas altoandinas. Este proyecto avanzó lentamente considerando la tenaz resistencia del Ministerio de Economía y el empeño del propio Gobierno por desmontar el extenso régimen de exoneraciones tributarias en la selva, y que había dado lugar a complicadas negociaciones que debían concluir con un reemplazo de las exoneraciones por recursos directos a los presupuestos regionales.

Pero mientras se avanzaba lentamente en esta discusión, García escribió su controvertido artículo sobre «el perro del hortelano». Si bien las tesis del presidente fueron muy discutidas en torno al estallido que se produjo en la selva, el artículo aludía también a las comunidades campesinas de la sierra que no usaban ni permitían usar extensos territorios a su cargo que podían tener riquezas minerales o podían ser explotaciones forestales, siguiendo el exitoso ejemplo de la granja Porcón en Cajamarca y sus bosques de pinos.

Pero el foco del problema en la sierra ha sido y es la minería. En la actualidad los pobladores andinos no están dispuestos a aceptar tan fácilmente que una empresa minera se instale donde ellos vivían, arrinconándolos o expulsándolos. Hay varias razones de por qué esto ocurre. Primero, porque es parte de un proceso de maduración ciudadana el sentirte con el derecho de estar informado, que se respete tu forma de vida o que en la situación extrema se te compense de manera apropiada. ¿Por qué un poblador de un barrio residencial de Lima puede oponerse a una obra y no podría hacerlo un poblador del Ande?

Pero también estos pobladores aprecian que la presencia de las minas genera escasas oportunidades de progreso local. Que la mina le de trabajo al taxista que lleva la gente a la mina, a quien le da de comer, a quien le lava el carro y le arregla las llantas, no tiene mucho impacto. La mayoría de operarios de la mina son personal especializado y externo a la zona; viven en campamentos que son abastecidos por proveedores externos y cuando finalmente estos trabajadores bien pagados para los estándares nacionales incursionan en las poblaciones o ciudades próximas, lo hacen con arrogancia.

Pero sin duda el principal problema es que muchos habitantes no creen en las promesas de los mineros y en la capacidad y objetividad del Estado para controlarlos. Y es que más allá de la voluntad actual de las empresas mineras, de los controles que estas tienen en sus países de origen, lo cierto es que la historia de la minería peruana está plagada de pasivos mineros que se han dejado y de los cuales hoy nadie se hace responsable. Asociar a los mineros con el desarrollo de la sierra requiere más que emplear a los taxistas o destinar recursos a programas de compensación entre la población local.

El 2008 y 2009 estuvo marcado por la decisión del gobierno de García de poner en marcha el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. El punto de conflicto se centró en un conjunto

de leyes inspiradas en el artículo comentado y que llevaron a una confrontación con la población nativa de la selva. Por cierto que estos hechos se precipitaron cuando cada una de las partes había construido una idea cerrada de la otra. Sin canales de diálogo y con una fuerte carga de ideología, se fue al enfrentamiento con los resultados que se conocen. Recién un año después de los lamentables hechos de Bagua, se ha aprobado una norma para regular los procesos de consulta que exige el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Es en este contexto post-Bagua que se acelera la discusión sobre la denominada Ley de Promoción para el Desarrollo de Actividades Productivas en Zonas Altoandinas. El Congreso aprueba en diciembre del 2009 el texto de la ley y esto precipita, al parecer, la salida del entonces Ministro de Economía (MEF) Luis Carranza. El 19 de diciembre se convierte en Ley N° 29482.

Este dispositivo establece tres tipos de exoneraciones (impuesto a la renta, tasas arancelarias e Impuesto General a las Ventas -IGV- a la importación de bienes de capital), por diez años, para organizaciones de productores a partir de los 2500 msnm y empresas en general a partir de los 3200 msnm. Las organizaciones o empresas estarán constituidas o se podrán constituir a partir de la promulgación de dicha ley.

Pocos han discutido que la sierra tiene infraestructura insuficiente y se encuentra en desventaja con relación a la costa. Han señalado que sería mejor, antes que exonerar, invertir en esa infraestructura y recuerdan que el mismo argumento se empleó para mantener las exoneraciones en la selva sin que estas hayan resuelto ningún problema en esa región.

García respondió que cómo se podían quejar de menor recaudación cuando esas empresas no existían. Y esto por cierto no es exacto, pues existen empresas por encima de los 3200 msnm. La ley sólo excluye a los distritos capitales de departamento, quedando habilitados todos los demás distritos de capitales importantes

como Cusco, Huancavelica, Huancayo, Pasco y Puno, a lo que podemos sumar ciudades muy dinámicas como son Concepción, Sicuani o Juliaca.

Pero, ¿son efectivamente malas las exoneraciones? Los argumentos contra las exoneraciones son varios. Algunos son principistas pues señalan que alteran las asignaciones del mercado. Esta objeción no es válida pues ese es el objetivo de la exoneración, corregir una asignación del mercado socialmente indeseada. En el caso de la sierra es sólo parcialmente un problema de infraestructura. Esa brecha se ha ido acortando con el tiempo. Sin embargo, hay otra fuente en la base de la distorsión y son las restricciones naturales de la sierra. El problema es que estas son permanentes por lo que no tendríamos razones para justificar un tratamiento especial temporal.

Y esto lleva a una segunda objeción, la temporalidad. Los críticos señalan que es más fácil establecer las exoneraciones que eliminarlas y cuando se aproximen los diez años, habrán nuevas razones y nuevos lobistas trabajando para que esas exoneraciones se mantengan. En el reglamento de la ley (DS N° 051-2010-EF), el MEF se ha reservado el establecimiento anual de un ratio por actividad productiva y nivel de ventas para acceder a los beneficios, como una modalidad para ajustar a las empresas a lo largo del proceso.

Otra objeción es que las exoneraciones se prestan a fraudes y triquiñuelas que son de difícil control. Por ejemplo, que los bienes de capital adquiridos sin aranceles ni IGV sean destinados principalmente a otras actividades que no están incluidas en los alcances de la ley, o que sean derivados a otros lugares antes de que se hayan consumido. O también que la producción principal sea efectuada fuera de la zona autorizada y sólo un componente menor sea ejecutado en el supuesto centro de producción, facturándose como si todo hubiera sido hecho en este centro de operaciones.

Más pintoresca es la observación que hiciera Javier Escobal¹⁰ que hace notar cómo algunas poblaciones se quedaron fuera de los beneficios de la ley por un metro. La relación de actividades consideradas en esta ley promocional están acotadas a la piscicultura, acuicultura, procesamiento de carnes en general, plantaciones forestales, producción láctea, crianza y explotación de fibra de camélidos y lana de bovinos (sic), agroindustria, artesanía y textiles. Por cierto que será muy difícil obtener lana de bovinos. Actualmente el Congreso discute incluir la orfebrería y precisar que se trata de lana de ovinos y cuero de bovinos.

Aún es temprano para juzgar la eficacia de esta ley. Es poco probable, sin embargo, que las organizaciones de productores importen activos fijos significativos del exterior. En cuanto al impuesto a la renta de tercera categoría, este no aplica a personas naturales y las organizaciones de productores –Micro y Pequeña Empresa (MYPE) inscritas en el Registro Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (REMYPE); cooperativas constituidas al amparo del Decreto Supremo 074-90-TR; empresas comunales y multicomunales con Registro Único de Contribuyentes (RUC)– gozaban de un régimen que deriva de su naturaleza de pequeñas empresas y no tanto de su ubicación. Sin duda quienes pueden aprovechar mejor los alcances de la ley son las sociedades de capital.

Estas empresas deben ser un actor presente en la sierra transformando los bienes que provienen del campo. Como diría Javier Iguíñiz, transformar antes que transportar¹¹. Con la dinámica que viene desarrollando la sierra y que hemos descrito antes, es razonable pensar que muchas empresas podrían instalarse o crearse en

¹⁰ Escobal, Javier. *Exoneraciones Altoandinas ¿y si me falta un metro?* Blog del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), 2009. <http://gradeperu.blogspot.com/2009/12/exoneraciones-altoandinas-y-que-si-me.html>

¹¹ Iguíñiz, Javier. *Aplanar los andes y otras propuestas*. Lima: Instituto Bartolomé de las Casas, 1998.

dicha zona. Esa tendencia me parece inexorable e independiente de estos incentivos.

La pregunta es si estas exoneraciones pueden acortar y acelerar los procesos. Si efectivamente esto ocurriera, la ley alcanzaría sus fines y fortalecería el proceso de cambio en curso en esta región. Esta política se habría complementado con los proyectos y recursos que por otras vías están alcanzando a la sierra y que están animando su producción.

Lo cierto es que ha habido exoneraciones o incentivos en otros sectores que no son tan discutidos. Los hidrocarburos y la gran minería gozan de un régimen especial con depreciación acelerada, que permite recuperar más rápido la inversión y postergar pagos de impuestos a la renta. Cuentan con estabilidad tributaria y han sido favorecidos con esquemas de exoneraciones por reinversión de utilidades. Algunos de estos instrumentos que producen menos escozor pudieron ser aplicados de manera amplia para favorecer la instalación de empresas de transformación en la sierra.

Pero tratándose de los pequeños productores, sin duda son más efectivos los programas que colocan recursos directos a ideas y realidades de negocios en marcha. En el Ministerio de Agricultura (MINAG) teníamos a INCAGRO, ahora a AgroEmprende y el Programa de Compensación a la Competitividad (PCC), que todavía no se pone en marcha. En el Ministerio de la Producción se cuenta con el FIDECOM (Innovate Perú)¹². En las bases de estos concursos se deberían poner bonificaciones a los proyectos en sierra, justamente para crear compensaciones a los desafíos que impone la naturaleza.

Alguna vez Rosemary Thorp¹³ escribió refiriéndose al programa de ajuste de Pedro Beltrán en tiempos del segundo gobierno de

¹² Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad.

¹³ Bertram, Geoffrey y Thorp, Rosemary. *Perú: 1890-1977. Crecimiento y Políticas en una Economía Abierta*. Lima: Mosca Azul editores, 1985.

Prado, «no por sino a pesar de», destacando que dicho programa se benefició del alza entonces de los minerales. Tal vez la acuciosa Thorp exageraba aunque no le faltaba razón. Parafraseando podría decir que la sierra se mueve «no por sino a pesar de» y tal vez también pueda estar exagerando. Sin embargo, insistiré como Galileo frente al tribunal inquisitorial: «pero se mueve (*Eppur si muove*)».

¿Hacia dónde vamos en el sector forestal peruano?

Jorge Malleux

El contexto global

Quienes tenemos el privilegio de haber vivido en directo la evolución del sector forestal (oficialmente este término no se usa en los niveles de gobierno), en el medio siglo pasado, podemos hacer un balance o paralelo entre lo que era la actividad forestal entre los años 1960 y el 2010, es decir 10 lustros de anhelos, satisfacciones y también frustraciones. Recordamos al mismo tiempo que nuestra visión en los 60 no estaba envuelta o enredada en la artificiosamente compleja agenda y terminología que ahora estamos obligados a adoptar, como imposición de las agendas internacionales que se promueven y modifican intencionalmente cada cierto período de años, como una secuencia cíclica de actualización a una moda cuyos principios fundamentales en nuestra visión del mundo forestal, son los mismos de los que ahora se tratan de hacer aparecer como novedosos o superiores, a los que venimos manejando desde hace más de cinco décadas.

El concepto del manejo forestal como rendimiento sostenido, tal vez un término sin mayor elaboración semántica pero con un profundo sentido de responsabilidad ambiental, es el que ahora se amplía a un nivel global de manejo o desarrollo sostenible, cuya definición actual es ampliamente conocida en todos los

rincones del mundo. En realidad, lo que sucede es que aquello que estaba circunscrito al mundo forestal, es ahora el concepto que orienta el principio universal del desarrollo. El mundo actual finalmente comienza a tomar conciencia de la importancia de la sostenibilidad en el manejo ambiental y ya no son solamente los técnicos, profesionales o científicos los que utilizan estos términos y conceptos, sino que estos se han difundido ampliamente, tanto en los estratos poblacionales menos favorecidos con alcances tecnológicos, como entre las nuevas generaciones de estudiantes de colegio. Ello puede considerarse como un paso revolucionario mundial, cuyos efectos son de extrema importancia y trascendencia. Una nueva conciencia mundial que se consolida y organiza en foros, manifestaciones, declaraciones y opiniones, que si bien no están, por ahora, aportando para el desarrollo de programas concretos y alternativos al sistema de mercado basado en el consumismo (que es la causa principal de la aceleración del cambio climático), sí ejercen una presión social para evitar los excesos en el uso incontrolado y no sostenible de los recursos naturales y su acelerada degradación.

En general, los gobiernos de los países en desarrollo y también los desarrollados, salvo destacadas excepciones, se concentran en cómo producir más y cómo generar mayor riqueza medible en términos económicos. En este afán de crecer económicamente, no siempre se producen o generan mayores oportunidades para el desarrollo integral y sostenible de la sociedad en su conjunto y, al mismo tiempo, se abren las puertas para el ingreso casi incontrolado de capitales, especialmente foráneos, orientados a desarrollar actividades extractivas de materia prima y a la ampliación de la frontera agrícola industrial.

El «sector forestal» en el Perú

Volviendo al tema de inicio, algunos aspectos como la acumulación de gases de efecto invernadero (CO₂) y otros, no eran en esos términos tema de análisis o preocupación. La preocupación siempre estuvo relacionada con la pérdida de biomasa y biodiversidad (deforestación), así como con su más rápida y efectiva reposición. A estos procesos de pérdida de biomasa y la quema de bosques hoy en día se los conoce como la principal fuente de emisiones de gases de efecto invernadero, y a la reforestación como sumideros de carbono, dentro del contexto del cambio climático, y actualmente aparecen como un cliché obligatorio en todo lo concerniente a los recursos naturales. Es cierto que los procedimientos metodológicos, las herramientas como las computadoras, los medios cartográficos como las imágenes de satélite, los programas cibernéticos como el Sistema de Información Geográfica (SIG) y muchos otros, han introducido una revolución tecnológica que nos permite hacer trabajos prácticos, estudios, investigación, proyectos etc. que anteriormente también se hacían pero con costos, tiempos y dificultades muy superiores.

Pero la pregunta de fondo, tal como la planteamos líneas arriba, es si con todos esos avances, con el paso de varias décadas, con la mudanza de tantísimos gobiernos, con los cambios estructurales en la administración forestal, con los importantes recursos provenientes de la cooperación internacional, se ha logrado mejorar la eficiencia y capacidad operativa del sector forestal. ¿Estamos logrando el anhelo de ver la actividad forestal en el sitio que todos los que estamos comprometidos con ella quisiéramos? Pienso que como en la mayoría de los países, nuestros gobiernos de turno se han ido acomodando dialécticamente a las nuevas corrientes o agendas internacionales, y han incorporado en sus marcos legales y políticos muchos de estos elementos, sin que en realidad se evidencien cambios o evoluciones trascendentales en

la conservación y el manejo sostenible de los recursos forestales. Por lo tanto, la respuesta correcta y más honesta es que lamentablemente aún estamos lejos de lograr este objetivo. Todavía tenemos un sector forestal con un desarrollo incipiente, muy primario y poco eficiente en el terreno, salvo algunos ejemplos aislados de parte del sector privado y el gobierno, por poner en orden o alcanzar niveles de eficiencia en la producción, control, supervisión y manejo sostenido.

¿Es correcto, en este contexto, echar la culpa al actual gobierno por no haber dado paso a los cambios o ajustes que se requieren para el verdadero desarrollo del sector forestal? La respuesta es sí, tal como lo hemos hecho con gobiernos anteriores. Y no por el hecho de ser los culpables de la situación actual o en su momento, sino por haber caído en la misma inercia e indiferencia que han demostrado la mayoría de los gobiernos que lo han precedido, dejando la problemática forestal en un nivel de prioridades muy por debajo de la mayoría de los otros sectores

El famoso estribillo de que el Perú es el segundo país más importante en América Latina en cuanto a superficie de bosques tropicales, que somos la 8ª ó 10ª potencia en biodiversidad a nivel mundial –lo que aparece en el 100% de los enunciados para justificar cualquier programa, propuesta o proyecto nacional o local–, no ha logrado sensibilizar las conciencias de los políticos ni las arcas del Estado para dar al sector forestal la importancia que merece.

Una explicación del origen de la indiferencia de los gobiernos, es la bajísima contribución del sector forestal al Producto Bruto Interno (PBI) nacional (igual o menor al 1%), lo que aparentemente sólo sirve para justificar el descuido del sector forestal que practica el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y su política de inversiones públicas.

Como consecuencia de este traumático dilema, lo que los forestales, ambientalistas y en general la sociedad civil tienen que

aprender, es cómo vincular el bosque o ecosistema forestal con las necesidades inmediatas que tiene la población y el gobierno. Es decir, articular los programas de desarrollo forestal con la problemática del agua, con la sostenibilidad de las fuentes de energía, el abastecimiento de materia prima para viviendas populares, el autoabastecimiento de celulosa para papel, mejoramiento de suelos para apoyar la agricultura y las actividades agroforestales de alta rentabilidad, reducción de gases efecto invernadero, etc. Pero en la práctica esto no está sucediendo y se sigue insistiendo en el discurso del manejo forestal sostenible *per se*, es decir, del bosque como aislado del contexto socioeconómico. Serio problema que los profesionales forestales tendrán que resolver tarde o temprano.

La pretendida respuesta del sector forestal al «Baguazo»

Decir que el actual gobierno no ha hecho o no está haciendo nada a favor del sector forestal sería injusto, aunque es difícil reconocerle méritos por acciones concretas y resultados de significativa importancia. El tristemente célebre acontecimiento conocido como el «Baguazo» (morbozo término mediático), ha sido un detonador de gran impacto para que el gobierno actual decida repensar la política y legislación forestal, es decir, la derogación del Decreto Ley (DL) 1090 que pretendía reemplazar la Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 27308, promulgada en julio 2000. A decir verdad, este dispositivo legal (DL 1090), imperfecto y de dudosa tendencia, no tenía mucho que ver con el reclamo de las comunidades nativas (CCNN) de la selva, pero sí contribuyó a engrosar las filas de un conjunto de errores políticos que conducían o apuntaban a un esquema de apertura de la tierra forestal a la privatización, cosa que no sólo las CCNN sino la sociedad civil en su conjunto rechazó.

Es lamentable que estos acontecimientos sean los que finalmente sirvan para que el gobierno actual (en la misma forma que

los gobiernos anteriores), decida revisar la política y legislación forestal, aunque en realidad nunca hubo en forma explícita una política de Estado. Al final, este suceso ha servido mucho más que las justificaciones sobre la riqueza de nuestra biodiversidad y el gran potencial productivo que tienen los bosques tropicales en nuestra selva, y ha obligado a formarse una comisión intersectorial de trabajo (Mesa de Trabajo No. 2) para elaborar la Política Nacional Forestal y producir una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, en concordancia con las necesidades de la nación y el potencial actual de los recursos forestales en costa, sierra y selva. También se ha abierto un nuevo espacio llamado «Plataforma», como una extensión de la Mesa de Trabajo No. 2, con la participación de múltiples instituciones públicas y privadas vinculadas con la problemática forestal, para revisar los documentos preliminares de la política y legislación forestal. En lo que se refiere a la política forestal nacional, cuya versión preliminar está aún en discusión, se establece como objetivo:

«Alcanzar la competitividad en el uso sostenible de los bienes y servicios y conservación del patrimonio forestal, con la finalidad de contribuir al desarrollo sostenible nacional. (...)Para tal efecto, busca mejorar el posicionamiento del sector forestal a nivel internacional y nacional, e incrementar su efectividad en la contribución del desarrollo económico nacional en el marco del desarrollo forestal sostenible.»

Lo interesante de este proceso es que se están discutiendo dos documentos en paralelo: la Política por un lado y por otro lado la Ley. Este segundo documento debe ser el producto o mecanismo legal de implementación del primero, es decir, la voluntad del Estado convertida en un articulado armónico y práctico, que sirva como motor para el desarrollo integral del sector forestal. Y por lo tanto, se espera que esta política no sea simplemente una declaración de buenas intenciones, como las que aparecen arriba,

sino que sea adoptada como una verdadera política de Estado que trascienda los gobiernos.

Tal vez el problema que se presenta en la redacción de las leyes es que siempre se concentran en normar, supervisar y regular, es decir, en la obsesión reglamentista antes que la visión objetiva y práctica de medidas o disposiciones que realmente hagan la diferencia entre lo actual y el futuro, en cuanto a facilidades para implementación del Manejo Forestal Sostenible (MFS), el desarrollo de cadenas productivas y la inversión real tanto de parte del gobierno como del sector privado. Lo que corresponde a lo forestal y que es administrado por el Ministerio de Agricultura (MINAG), debe estar fundamentalmente orientado a mejorar la producción, productividad y competitividad, en forma sostenible y conservando el recurso forestal para su aprovechamiento actual y futuro. El Ministerio de Medio Ambiente (MINAM), asume la función de asegurar que los recursos forestales sean conservados en forma sostenible, particularmente en lo que corresponde a las áreas naturales protegidas. La intención primaria debe ser la de articular en forma integral la conservación con la producción eficiente, pero ello es lo que generalmente se olvida en estos procesos de elaboración de los marcos legales o jurídicos, o por último, si se incluye, es probablemente porque suena bien, pero la intencionalidad no está necesariamente presente, o no se toma en cuenta simplemente por falta de creatividad.

Las leyes deben ser herramientas de implementación práctica de una política explícita del Estado, dejando espacios y oportunidades para que quienes la administran puedan utilizar su capacidad, conocimientos y experiencia en hacer las cosas bien.

¿Mercado de tierras en la Amazonía?

De un simple análisis o evaluación de este andar y desandar de tanta norma legal promulgada durante los dos últimos años, en

relación con los recursos forestales (entre ellos los DL 1064 y DL 1090), se podría concluir que la intención del gobierno era, o es, el abrir un amplio mercado de tierras para el sector privado en la Amazonía peruana, lo cual se refuerza con otras disposiciones paralelas y complementarias que se alinean con esta política. Y a pesar de que ha habido enmiendas o marchas atrás sobre ello, se mantiene latente el temor de las CCNN y del sector profesional forestal, ambientalistas, etc.

Un serio problema aún no resuelto en el Perú, a pesar del frondoso marco legal con que contamos, se refiere al acceso a la tierra forestal y bosques naturales. A pesar de las diversas modalidades de ordenamiento territorial, ya sea mediante sistemas tradicionales muy antiguos de ocupación del territorio por las CCNN amazónicas, los sistemas de acceso vía concesiones forestales, mineras y petroleras, así como las antiguas colonizaciones agrícolas, se ha desarrollado un sistema de ocupación *de facto*, no planificado en el tiempo ni en el espacio, que ahora resulta de una enorme complejidad y traba para cualquier iniciativa seria de ordenamiento del territorio. La mejor garantía que el usuario de los recursos forestales encuentra a nivel nacional, sería la estabilidad territorial que ofrecen los registros públicos de la nación, con la posibilidad de utilizar la concesión como una real alternativa para acceder a fuentes crediticias. En tal sentido, una real zonificación ecológica y económica, y un plan de ordenamiento territorial, deben ser condiciones previas indispensables y deben estar consideradas en la revisión del marco legal nacional.

La solución de este problema de ocupación irrestricta o caótica de las tierras, pasa necesariamente por la coordinación efectiva entre los diferentes sectores involucrados, ya que en la mayor parte de los casos se consolida la ocupación informal con la venia e incluso con el apoyo de otras instituciones del propio Estado, que tienen diferentes prioridades y perspectivas, y que no están necesariamente en línea con la conservación y manejo sostenible de los recursos forestales.

Control y otros temas claves para la nueva Ley Forestal

La ley 27308 creó el Consejo Nacional Consultivo de Política Forestal (CONAFOR), como un organismo nacional de alto nivel político integrado por representantes de varios sectores del Ejecutivo, para definir la política nacional forestal, aprobar el plan nacional forestal (quinquenal) y establecer una estrecha coordinación de iniciativas y acciones entre los diferentes ministerios, particularmente en lo que se refiere al uso de la tierra o el ordenamiento territorial forestal, talón de Aquiles del sector, ya que cada día va perdiendo parte importante de su patrimonio, el cual es adjudicado sin mayor trámite al servicio de la agricultura, ganadería y minería. Este organismo nunca llegó a funcionar. El proyecto de la nueva Ley Forestal parece tener la intención de rescatar esta propuesta, lo cual se puede constatar en la redacción preliminar, introduciendo un artículo en el que se crea el CONAFOR.

Ahora bien, conforme a la nueva propuesta, el CONAFOR quedaría simplemente como una instancia de consulta a nivel nacional y regional, perdiendo su esencia primaria como organismo de orientación de la política y del plan nacional de desarrollo forestal.

Otro tema por resolver es el que se refiere al control forestal. La existencia de sistemas paralelos de aprovechamiento forestal, a través de los llamados permisos de aprovechamiento forestal (modalidad de autorización que se otorga para la extracción de madera en los predios agrícolas), contribuye a institucionalizar la tala y comercio ilegal de productos forestales, compitiendo en forma desleal con las concesiones forestales. Mientras ello subsista en forma irrestricta, será muy difícil que el sistema de concesiones forestales, que debe ser considerado como el principal o prioritario sistema de producción, pueda ser viable.

La implementación del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR), a mediados del

2009, como organismo de supervisión de las concesiones forestales, el sistema de aprovechamiento a través de las CCNN y los permisos y autorizaciones de aprovechamiento forestal, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministro (PCM) y creado por la Ley 27308, contribuye a llenar un vacío legal y administrativo. Su anterior estatus, formando parte de la estructura organizativa del ex-Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), era insostenible y demostraba una falta de interés del gobierno (desde el gobierno del Presidente Toledo), por ordenar o dar legitimidad al sistema de producción forestal, que hasta la fecha adolece de serios problemas de legalidad debido al alto índice de extracción ilegal de madera comercial. Sin embargo, hasta la fecha no se puede apreciar un plan orgánico institucional sobre el tema de la tala y comercio ilegal de productos forestales, salvo las intervenciones hechas en un determinado número de concesiones forestales que luego fueron canceladas. Como suele suceder en estos casos, no existe una política preventiva del delito o del problema, pues el Estado actúa sobre situaciones de hecho para penalizar o reprimir y casi nunca para prevenir, lo que sería mucho más efectivo y significativamente menos costoso. Si bien esto es lo que manda su estatuto: «Supervisar y fiscalizar el cumplimiento de los títulos habilitantes otorgados por el Estado, así como las obligaciones y condiciones contenidas en ellos y en los planes de manejo respectivos», es imprescindible que un organismo de esta naturaleza, en coordinación con la administración forestal, desarrolle un programa de prevención, advertencia y educación que contribuya a evitar o reducir los problemas de incumplimiento.

Un tercer problema fundamental se refiere a la necesidad de desarrollar el sistema de transformación y valor agregado de los productos forestales que se obtienen en concesiones forestales, planes de manejo en tierras de CCNN, plantaciones forestales y otras fuentes de abastecimiento de productos, lo que requiere de importantes inversiones que tanto el sector privado como

el público deben tratar de implementar. La simple extracción y comercialización de materia prima que sale del bosque no es garantía para que se dé un manejo sostenible. Es necesario desarrollar cadenas productivas y finalmente cadenas de custodia que generen alto valor agregado tanto para el mercado nacional como de exportación, y ello sólo puede conseguirse mediante una política consistente y agresiva de promoción de la inversión privada, lo cual no necesariamente se logra con incentivos tributarios o desgravaciones de impuestos, aranceles de exportación, etc. sino con un plan integral de desarrollo industrial con objetivos y metas claras, y una adecuada coordinación entre el sector público y privado.

La consolidación del ordenamiento territorial, el manejo forestal sostenible y el desarrollo industrial competitivo, solamente puede lograrse mediante la dirección y supervisión de una institución sólida, estable y altamente eficiente, lo más cercana posible al recurso. Esto requiere de la implementación y funcionamiento de una entidad con un mínimo de autonomía y recursos suficientes, así como de la participación de profesionales idóneos, que provengan de escuelas y universidades de excelencia. Todo ello lamentablemente no ha sido prioridad de los últimos gobiernos, incluyendo el actual, por lo que es necesario y urgente implementar una política de fortalecimiento institucional y apoyo consecuente y muy significativo, a la educación y la investigación forestal.

El proyecto de ley que se viene elaborando en la actualidad prevé la creación del Servicio Forestal Nacional (SERFOR), un antiguo anhelo de todos los profesionales y usuarios de los recursos forestales. El artículo 20 del proyecto de ley crea el SERFOR «como Organismo Técnico Especializado adscrito al Ministerio de Agricultura. El SERFOR es la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.»

Es de esperar que lo que se manifiesta en este artículo pueda ser puesto en la práctica en toda su amplitud y alcances, con lo que se podría avanzar significativamente en la consolidación del aparato institucional que la comunidad forestal nacional espera. Claro está que con el proceso de descentralización de la administración forestal, las regiones tendrán también una buena parte de la responsabilidad de la administración de los recursos forestales en sus respectivos territorios, lo cual está normado en el artículo 24 de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre que se está elaborando, reconociendo que «el Gobierno Regional es la autoridad regional forestal y de fauna silvestre de acuerdo a lo establecido en el artículo 51° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.»

Lamentablemente, el proyecto de ley no considera medidas efectivas para la promoción de la inversión en el manejo, procesamiento industrial y reforestación, con lo cual será muy difícil que en el corto, y aún en el mediano plazo, podamos tener un sector productivo que contribuya en forma importante a la economía nacional y regional, superando el actual nivel del 1% de contribución del sector forestal a la economía nacional.

Deforestación y reforestación

La reforestación y la deforestación son los referentes más importantes de la población cuando se trata del sector forestal peruano, lo que podría convertirse en un tema importante en la política de desarrollo para este sector. Sin embargo, muy poco es que lo que este ha podido lograr durante las últimas décadas, tanto en el avance de la reforestación –el que se hace casi en su totalidad en base a plantaciones de *Eucaliptus* en la región de la sierra–, como en la reducción de la deforestación –la cual ha mantenido un ritmo creciente en las últimas décadas–.

Los primeros cálculos sobre las tasas de deforestación a nivel nacional se hicieron en base al primer mapa forestal del Perú en el año 1975, habiéndose estimado un promedio anual de 160,000 hectáreas, promedio que en el año 2000 se estimaba en 260,000 ha. Sin embargo, luego del estudio de actualización ejecutado por el Programa de Fortalecimiento de Capacidades Nacionales para manejar el Impacto del Cambio Climático y la Contaminación del Aire (PROCLIM), del entonces Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), se redujo esta cifra a 160,000 ha, lo cual puede explicarse por razones estrictamente cartográficas (proceso metodológico de definir y medir físicamente lo que realmente es deforestación), asunto que hasta la fecha requiere de una mejor explicación, ya que para todos es evidente que la deforestación sigue con ritmo creciente. Lo importante es establecer más claramente la línea de base y una metodología que pueda ser validada y aceptada por todas las entidades que velan por el control de la deforestación.

El proyecto de Ley Forestal que actualmente se está elaborando, es reiterativo en la estricta prohibición del cambio de uso de la tierra forestal para otros fines, para lo cual se ha mejorado la redacción de las definiciones y el énfasis del cumplimiento de esta norma. Sin embargo, no se establecen medidas o normas concretas de control para la tala y quema de los bosques, lo que según el informe nacional sobre el medio ambiente preparado por el PROCLIM, es responsable por algo más del 40% de la emisión de gases de efecto invernadero, lo cual una vez más debería ser un tema de muy alta prioridad del gobierno.

En cuanto al tema de reforestación, a parte de los importantes y coordinados esfuerzos llevados a cabo durante la década del 60, en la que se llegó a establecer las primeras grandes plantaciones forestales en la región de la sierra, esta tendencia ha ido descendiendo paulatinamente en relación a la tendencia anual de crecimiento de la tasa anual de reforestación, siendo prácticamente nula durante

los 80, para incrementarse en forma significativa en la década del 90. Las cifras oficiales de plantaciones forestales durante este decenio han sido elaboradas sin las necesarias verificaciones de campo, llegando a publicarse cifras de tasas anuales de reforestación que son muy difíciles de justificar.

Sin embargo, es necesario reconocer el trabajo desplegado por el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACH), con una visión integral de cuencas, dentro de la cual las plantaciones forestales tenían un nivel de prioridad importante.

Entre el 2000 y el 2005 la reforestación nuevamente sufre una baja muy considerable, convirtiéndose sin duda alguna en el peor período de la historia de la reforestación en el Perú. La actual administración de gobierno, a través del programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural (AGRORURAL) del MINAG, tiene como meta anual la plantación de 100 millones de árboles, es decir, aproximadamente 10,000 hectáreas (la gran mayoría en la región de la sierra), cifra aún distante de los promedios anuales logrados durante la década de los 60.

El problema sustancial en lo que respecta a reforestación, es la inexistencia de un plan orgánico a nivel nacional, en el que se establezcan las metas y objetivos de la reforestación tanto a nivel nacional como regional. El plan actual de plantaciones aparentemente está guiado por una meta mediática antes que por una visión sectorial integral, en la que se hayan hecho estudios de mercado de oferta y demanda, por ejemplo para el uso de madera con fines de construcción civil, en estructuras, pisos, techos etc. Tampoco hay un objetivo de producir celulosa para pulpa y papel, de los que somos importadores netos, y en esto llama la atención la no intervención de la autoridad nacional forestal actual, es decir, la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del MINAG. Un plan nacional requiere de objetivos, metas y visiones muy claras, cosa que aparentemente tampoco está entre

las prioridades del actual gobierno, más allá de declaraciones de buena voluntad que aparecen en el nuevo proyecto de Ley Forestal en elaboración.

¿Lecciones aprendidas?

Estas reflexiones sobre cómo asegurar o promover efectivamente el desarrollo forestal nacional son consecuencia de las importantes lecciones aprendidas a través de los hechos. La historia nos enseña que los planes o programas de desarrollo deben alimentarse de las experiencias pasadas, en lo que podemos llamar la extrapolación de la experiencia pasada para la construcción del futuro. Para construir un nuevo marco legal es fundamental analizar algunas preguntas: ¿por qué el servicio forestal de los años 60 fue tan eficiente y profesional?; ¿por qué los pequeños contratos forestales (menos de 1,000 ha) no funcionaron o fueron desvirtuados?; ¿por qué no se da una verdadera integración entre el bosque y la industria?; ¿por qué los campesinos prefieren talar y quemar bosques antes que aprovecharlos en forma sostenida?; ¿por qué avanza tanto la deforestación y no así el manejo sostenido?; ¿por qué nuestro mercado internacional es deficitario en productos forestales teniendo tanto bosque?; ¿por qué el sector privado no quiere invertir en plantaciones forestales?; ¿por qué las CCNN mantienen, en su mayoría, una actitud inercial en relación al manejo de los bosques tal como la administración forestal lo ha diseñado? En realidad, todas estas incógnitas tienen respuestas y tenemos importantes experiencias y lecciones que podemos aprovechar para encontrar soluciones, sin embargo, a veces es más rentable tratar de adecuarse a intereses políticamente elitistas que aprender del pasado. Esperamos que la nueva política y Ley Forestal que se está gestando tenga en consideración estos aspectos y nos ofrezca un producto que, más que el resultado del interés político de momento, nos presente una visión integral de

desarrollo forestal que se nutra de las lecciones que hasta ahora no hemos sabido aprender.

La creación del Ministerio del Ambiente como una decisión política del actual gobierno para dar señales de acompañamiento a las agendas internacionales, es un importante hito en el contexto global del desarrollo ambiental y forestal, en todo caso para un mejor ordenamiento de las funciones y responsabilidades de los organismos del Estado, en cuanto a la conservación y el manejo sostenido de los bosques, aunque aún existen importantes problemas que resolver en cuanto a los roles y responsabilidades del MINAG y el MINAM. En principio se entiende que el primero se ocupa de administrar los bosques y tierras forestales con fines productivos bajo sistemas sostenibles (lo cual involucra conservación), mientras que el segundo establece la política y lineamientos para la conservación de los bosques. Pero en el medio hay un espacio que es compartido por ambos ministerios y que requiere de iniciativas, acuerdos y consensos que tomarán un tiempo importante para lograrse. En este sentido se puede decir que el aspecto de la conservación de la tierra, bosques, fauna y otros componentes de la naturaleza, a través de las Áreas Naturales Protegidas (ANP), está en su mayor parte cumpliendo sus objetivos, sin embargo, son necesarias mejores o más estrechas coordinaciones entre el MINAM, el MINAG y otros sectores.

Iniciativas recientes

En cuanto a nuevas iniciativas emprendidas durante el actual gobierno, es menester destacar las siguientes:

EL MINAG está desarrollando una propuesta de proyecto con posible financiamiento de la Corporación Andina de Fomento (CAF), titulada «Programa de Desarrollo Forestal Sostenible, Inclusivo y Competitivo en la Amazonia Peruana». Este proyecto, generado por la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre

(DGFFS) del MINAG, con el apoyo del MEF, se encuentra actualmente en la fase de elaboración de la factibilidad y tiene el ofrecimiento de financiamiento de la CAF, por un monto total de 160 millones de nuevos soles (55 millones de dólares).

Por su parte, el MINAM tiene ya avanzado un proyecto con la Fundación Moore por 2 millones de dólares, con el fin de hacer estudios detallados sobre reservas de carbono en los bosques de la Amazonía peruana, así como otras iniciativas localizadas en áreas específicas de varias regiones del país, orientadas a la conservación de los recursos forestales y la rehabilitación de importantes ecosistemas.

El MINAM también está promoviendo el desarrollo de un Programa Nacional de Conservación de Bosques, cuyo objetivo es desarrollar una estrategia y plan de acción para asegurar la conservación de 54 millones de ha de bosques naturales de costa, sierra y selva. Este proyecto se está gestionando con la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA).

La firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre el Perú y los Estados Unidos de Norteamérica (EE.UU.), incluye un acápite muy importante sobre aspectos ambientales y de conservación de los recursos forestales, control de tala ilegal y promoción del manejo forestal sostenible, para lo cual se considera de alta prioridad y urgencia la actualización de datos sobre el estado de los bosques y el Inventario Forestal Nacional (IFN). El programa de apoyo a la implementación del Anexo 18 del TLC con EE.UU., desarrollado con apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en el Perú, está mayormente orientado a fortalecer la capacidad de gestión de la DGFFS a nivel nacional y de las regiones.

El Perú tiene además varios otros TLC con diferentes países, tales como Canadá, China, Chile y la Unión Europea, en los cuales el sector forestal aparece como un componente estratégico.

El programa de la Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la Alimentación (FAO) – Finlandia, *Sustainable Forest Management in a changing climate* (Manejo forestal sostenible en un clima cambiante), es otro importante programa que actualmente se está negociando entre el MINAG y la FAO, y tiene como objetivo implementar el IFN y fomentar el manejo forestal sostenible de los bosques, con el fin de contribuir a mejorar los medios de vida rurales, reducir la pobreza y reforzar el papel de los bosques en la mitigación y adaptación al cambio climático. El programa se está llevando a cabo en 5 países a nivel mundial, siendo el Perú uno de ellos.

Conclusión

Finalmente, para hacer un resumen de los logros o avances que se han llevado a cabo en el sector forestal en lo que va del actual gobierno, se puede decir que hasta la fecha no se han materializado cambios o progresos importantes: la administración forestal en su conjunto sigue siendo poco eficiente, con notoria falta de recursos económicos para cumplir a cabalidad con sus objetivos y responsabilidades; el sector privado ha desarrollado muy poco su capacidad operativa y eficiencia, tanto en el bosque como en la industria, a pesar de los esfuerzos hechos por algunas empresas concesionarias por lograr la certificación (cerca de 800,000 ha), pero que aún incluido ello, su producción representa un mínimo porcentaje de la producción nacional, en la que predomina la producción informal; la tala ilegal o abusiva de especies de alto valor comercial, como la caoba y el cedro, se ha podido controlar en gran parte gracias a la presión ejercida por los Centros de Innovación Tecnológica (CITES) y el TLC con los EE.UU., en lo que hay que destacar la coordinación entre el MINAG y MINAM, pero al mismo tiempo hay otras especies que en la actualidad son motivo de cortas excesivas y que seguramente determinarán que en el

corto plazo se las considere en peligro de extinción (Shihuahuaco y otras maderas duras de alta demanda en el mercado internacional, particularmente China); la industria forestal aún está en niveles bastante primitivos de desarrollo, pero hay que destacar los avances logrados en la introducción de sistema de secado en hornos, que se viene desarrollando desde hace casi una década y lo cual está contribuyendo a la mejora de la oferta de madera de diferentes especies que están ingresando en mejores condiciones al mercado nacional e internacional, fundamentalmente debido a iniciativas de la empresa privada; la investigación forestal sigue siendo prácticamente nula, con excepción de algunos trabajos aislados y de poca envergadura que llevan a cabo las universidades, debido a la falta total de recursos económicos para este fin, al mismo tiempo que la empresa privada no invierte absolutamente nada en investigación. Este todavía incierto panorama puede sin embargo convertirse en excelentes oportunidades y mejorar en forma sustancial, si las actuales propuestas de programas que se están gestando son debida y oportunamente implementadas, tales como los programas con la FAO, CAF, JICA, AID, etc. Todo dependerá de la voluntad y esmero del actual gobierno.

La aprobación de la nueva política y Ley Forestal y de Fauna Silvestre, seguramente contribuirá a refrescar el ambiente y dar un importante impulso al sector forestal, a pesar de que estos nuevos marcos políticos y legales no sean del agrado de todos los sectores de usuarios del recurso forestal. Sin embargo, el que todo esto se logre no dependerá exclusivamente del Estado o gobierno de turno, es menester que las universidades, los gremios de profesionales, los empresarios privados, las CCNN y la sociedad civil organizada en su conjunto aporten lo suyo, tratando de contribuir a que las cosas avancen en la velocidad y dirección que todos deseamos y, sobre todo, no se vuelvan a repetir los dramáticos y tristes eventos que ya conocemos, como consecuencia de la falta de diálogo y buena voluntad de todas las partes involucradas.

**Cambio climático y crisis hídrica.
Políticas públicas y cambio de paradigmas
globales**

Erick Pajares

“En la Tierra hay suficiente para satisfacer las necesidades de todos, pero no tanto como para satisfacer la avaricia de algunos”.

Mohandas K. Gandhi

Marco teórico

Hacia el cambio de paradigmas globales

Recientemente el reconocido astrofísico inglés Stephen Hawking ha sugerido que es casi seguro que existan extraterrestres y que, en lugar de buscarlos, deberíamos hacer todo lo posible para evitar cualquier contacto. «Sospecho que podría haber vida e inteligencia allí afuera en formas que no podemos ni concebir», ha dicho el científico. «Así como un chimpancé no puede entender la teoría cuántica, podrían existir aspectos de la realidad que estén más allá de la capacidad de nuestros cerebros»¹, señaló Hawking.

Un poco antes, en enero de 2010, en una reunión científica organizada por la Universidad Católica de Chile (Astrobio 2010), el astrónomo del Centro Goddard de Astrobiología de la *National Aeronautics and Space Administration* (NASA), Gerónimo Villanueva, explicó que al igual que cuando se descubrió que girábamos alrededor del sol y que no era al revés, «habrá un cambio de paradigma al darnos cuenta de que no estamos solos». Pero antes, la sociedad tendrá que mentalizarse de que «en poco tiempo

¹ Véase el documental *Stephen Hawking's Universe*. The Discovery Channel, Mayo, 2010.

estaremos viviendo en Marte», que «igual que pasó cuando se empezó a vivir en la América que descubrió Cristóbal Colón, será un poco raro al principio», concluyó Villanueva.

Por su parte, Lisa Kaltenegger, investigadora del Centro de Astronomía y Astrofísica de la Universidad de Harvard, señaló en dicha reunión, que se están buscando planetas del tamaño y masa de la Tierra y que de encontrarse, «podrían darse las mismas condiciones que aquí para la vida»^{2,3}.

Tales cambios de paradigmas seguramente comportarán, qué duda cabe, modificaciones profundas en la manera de concebir la vida, la vida humana y la vida en todas sus expresiones, la vida en el Planeta Tierra, y la necesidad de una mejor comprensión del cosmos en función de la vida en el planeta.

Exponemos por ello algunas consideraciones teóricas que nos permitan aclarar las premisas inicialmente expuestas.

Ferguson señalaba, atendiendo la noción de paradigma de Kuhn, que «un cambio de paradigma supone un modo nítidamente nuevo de enfocar antiguos problemas»⁴, y que «estamos aprendiendo a enfocar los problemas de otro modo, conscientes de que la mayor parte de las crisis de nuestro mundo han sido

² Véase Kaltenegger, Lisa. *Spectral Characterization of exoplanet Atmospheres*. Santiago de Chile: Astrobio 2010, 2010.

³ Durante las Jornadas de la Historia del Clima, la Vida y nuestra Especie (San Sebastián, País Vasco, 4-8 de mayo de 2009), el ex-director de astrobiología de la NASA, Bruce Runnegar, en su Conferencia «Vida Extraterrestre: ¿Es posible? ¿Qué estamos buscando?», señaló que en el futuro el hombre podrá alterar otros planetas y colonizarlos, aunque deberá transportar hasta ellos muchos de los seres terrestres que los humanos requieren para sobrevivir, como plantas o animales. Preciso además que la NASA prevé transportar plantas a Marte para observar su adaptación y crecimiento. Dicho planeta posee gran cantidad de hielo que «podría ser derretido» de modo que «cambiaría totalmente» su superficie, lo que, en su opinión, puede hacerse en siglos venideros en caso la futura humanidad «tenga la voluntad para ello».

⁴ Ferguson, Marilyn. *La conspiración de Acuario: transformaciones personales y sociales en este fin de siglo*. Barcelona: Editorial Kairós, 1980.

fruto del antiguo paradigma, de las formas, estructuras y creencias propias de una concepción obsoleta de la realidad»⁵.

Asumimos que el «viejo paradigma» es el cartesiano mecanicista, que fragmenta tanto la realidad como las categorías para su aprehensión, y cuyo origen se remonta a Galileo, Bacon, Descartes y Newton. Este paradigma, propio de la modernidad y que hizo avanzar a la ciencia y a la tecnología, enfatiza en la desagregación de los procesos en sus partes constitutivas, privilegiando el análisis y no tanto la síntesis⁶.

Uno nuevo, el «paradigma ecológico» planteado por Fritjof Capra, propone en cambio desarrollar y experimentar el sentimiento de «pertenencia y de conexión con el cosmos como un todo»⁷.

Tal paradigma está relacionado con otros que hoy debemos enfrentar: la crisis ecológica planetaria y los errores civilizatorios que nos llevan en tránsito al colapso. Expresión de ello es el cambio climático global, del cual surge la emergencia global por sobrevivir en un planeta sin agua y en regiones de alta montaña (como la andina) sin glaciares. Así, parece resurgir entonces otro paradigma, el de los límites del crecimiento, o dicho con mayor propiedad, el paradigma del decrecimiento.

Estamos viviendo entonces en el seno de una crisis ambiental, pero ¿qué es una crisis? Attali la define como «la larga y difícil reescritura que separa dos formas provisionales del mundo»⁸, aquella que debemos abandonar por llevarnos a una crisis de proporciones mundiales impensables y que ha sido incapaz de resolver los problemas de la especie humana, y esa nueva visión

⁵ Ferguson, Marilyn. *La conspiración de Acuario: transformaciones personales y sociales en este fin de siglo*. Barcelona: Editorial Kairós, 1980.

⁶ En su manuscrito, *La estructura de las revoluciones científicas*, el filósofo de las ciencias Thomas S. Kuhn presenta un tratado sobre la importancia de los paradigmas en el avance del conocimiento y la ciencia.

⁷ Capra, Fritjof. *La Trama de la vida: una nueva perspectiva de los sistemas vivos*. Barcelona: Editorial Anagrama, 1998.

⁸ Véase Attali, Jacques. *Los tres mundos (para una teoría de la post-crisis)*. Madrid: Cátedra, 1982.

emergente que, planteando alternativas innovadoras, propone el equilibrio en las relaciones entre los distintos grupos humanos y de la humanidad con la naturaleza y con el planeta.

Deviene pues en obligación ética radical el señalar que esta crisis planetaria es causada –en mucho– por la insensatez y la voracidad de un corporativismo transnacional totalitario (totalitarismo invertido)⁹, y desde la razón cordial aún albergamos la esperanza de una respuesta responsable a la pregunta ¿para qué se buscan exoplanetas¹⁰ similares a la Tierra, mientras destruimos irremediablemente el que habitamos?¹¹

Tal cuestionamiento nos remite a la necesidad de revisar de modo crítico el pasado, reinterpretarlo, descubrir nuestros aciertos y errores, y procesar los cambios de rumbo necesarios.

El análisis de la crisis ecológica global supone así, identificar sus causas e intentar descubrir los modelos de utilización de los recursos que subyacen a la crisis. Es ahí, en la profundidad de los orígenes, en las conductas y los modelos que la humanidad (o al menos parte de los que tienen capacidad de decisión y creen representarla) ha adoptado, donde encontraremos las causas de nuestro comportamiento como especie, reconociendo los modos de nuestras relaciones inter e intraespecíficas que expresan nuestras formas de entendernos y de estar en el mundo.

Resulta igualmente evidente que esta crisis planetaria plantea la necesidad de revisar no sólo nuestros patrones económicos, sino también nuestros enfoques éticos y científicos, que son los que sustentan la racionalidad económica y, cómo no, nuestros modelos educativos y culturales que reproducen y difunden esas formas de pensar y actuar.

⁹ Al respecto véase Wolin, Sheldon. *Democracia S.A. La democracia dirigida y el fantasma del totalitarismo invertido*. Madrid: Katz Editores, 2008.

¹⁰ Planetas exteriores al sistema solar.

¹¹ La NASA, a través de la misión Kepler, iniciada en marzo de 2009, está centrando sus esfuerzos en la búsqueda de un sistema planetario en nuestra galaxia que albergue un planeta similar a la Tierra.

A decir de Enrique Leff:

«La crisis ambiental no es una crisis coyuntural y no es una simple confluencia o coincidencia de una crisis ecológica con una crisis global del capital, o con la más reciente crisis financiera. La crisis ambiental es originada por la economía pero en un proceso histórico más amplio, en el sentido de la forja y el desarrollo de esta racionalidad económica, como la gran generadora de la crisis ambiental al ir destruyendo la naturaleza, consumiendo las bases de sustentabilidad de la vida y acelerando la muerte entrópica del planeta»¹².

Desde el punto de vista ético, constatamos cómo la pérdida de conexión entre los seres humanos y la naturaleza ha afianzado un imaginario social que otorga a la especie humana la función de «dominar» y «transformar» cuanto tiene a su alcance. Ya la idea de la Tierra como centro del universo fue superada en su momento, mas las ideas del hombre como «centro de la Tierra» y «dueño del planeta» están aún pendientes de revisión, aunque algunos pensadores consideren que «quizá somos únicamente una idea tardía, una especie de accidente cósmico, sólo una fruslería en el árbol de navidad de la evolución»¹³.

Entre el decrecimiento y la extralimitación

Muchas son las transformaciones que la economía mundial de inicio del siglo XXI ha experimentado. El Foro Económico Mundial de Davos, en enero del 2007, reveló que hace un cuarto de siglo muchos de los 23 riesgos que actualmente afectan a las diversas economías no existían a nivel global.

¹² Véase Leff, Enrique. «De la racionalidad económica a la crisis y de allí a las alternativas». En: *OSAL*, año x, n.º 25. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2009.

¹³ Jay Gould, Stephen. *La vida maravillosa*. Barcelona: Crítica, 1991.

Entre ellos cabe citar los riesgos ambientales como el cambio climático y la presión sobre el agua dulce; los asociados con riesgos sociales, que incluyen la propagación de nuevas enfermedades infecciosas en los países en desarrollo y enfermedades crónicas en los países industriales; así como los riesgos asociados a ciertas innovaciones como la nanotecnología.

Lo sintomático de estos 23 factores de riesgo es que la causa de la mitad de ellos es económica o se generan por actividades de la economía moderna. Es decir, según el Foro de Davos, las economías nacionales y la economía global en la que aquellas se integran, se están convirtiendo en el peor enemigo de sí mismas¹⁴.

El preocupante diagnóstico de Davos coincide con posiciones procedentes de otros campos de la ciencia. El reconocido biólogo Edward O. Wilson, en un excepcional trabajo, en carta dirigida a un pastor, señala:

«Reverendo: necesitamos su colaboración. La Creación –la naturaleza viviente– está en riesgo. Los hombres de ciencia estiman que si la transformación del hábitat natural y otras actividades destructivas continúan con el ritmo actual, la mitad de las especies animales y vegetales de la Tierra se habrán extinguido o estarán en peligro de extinción al término de este siglo. Tan sólo las alteraciones del clima harán que el 25% de las especies existentes alcancen esa peligrosa situación en los próximos cincuenta años. Según las estimaciones más conservadoras, la tasa de extinción actual es cien veces mayor que la existente antes que los seres humanos aparecieron sobre la Tierra, y se prevé que se multiplicará por mil por lo menos en los próximos decenios. Si no conseguimos disminuirla, el costo para la humanidad en riqueza, seguridad ambiental y calidad de vida será catastrófico»¹⁵.

¹⁴ Foro Económico Mundial. *Global Risk 2007: a global risk network report*. Davos: Foro Económico Mundial, 2007.

¹⁵ Wilson, Edward O. *The creation. An appeal to save life on Earth*. New York: W.W. Norton & Company Inc., 2006.

En la misma línea de diagnóstico surge el concepto de extralimitación del último Informe del Club de Roma¹⁶, que señala que la humanidad está ya en una posición de extralimitación y que, en consecuencia, el colapso es más difícil de evitar, y, por supuesto, sus efectos más difíciles de contener, pues un nuevo equilibrio demandará ahora una fase prolongada de decrecimiento.

A decir de Meadows y Randers, la extralimitación (*overshoot*) es un estado en que las señales desfasadas del ambiente no son todavía suficientemente fuertes para forzar el final del crecimiento. No obstante, advierten que sí existen determinados hechos que ponen de relieve aquella extralimitación. Clave de estos hechos lo constituye la disminución de las reservas de recursos y el aumento de los niveles de contaminación¹⁷.

Si hay subdesarrollo, debe haber un sobredesarrollo

El debate sobre los conceptos de desarrollo, desarrollo sostenible, países «desarrollados» y aquellos otros «subdesarrollados» no puede aproximarse a la realidad si no introducimos dos conceptos más.

El primero es el de «países subdesarrolladores»: hay países subdesarrollados en tanto históricamente existieron, y aún existen, países subdesarrolladores.

El segundo concepto es el de «países sobredesarrollados». La expresión «sociedad sobredesarrollada» fue empleada por el sociólogo estadounidense C. Wright Mills en los años cincuenta, para caracterizar a su país.

En 1974 Mihajlo Mesarovic y Eduard Pestel, autores del segundo informe del Club de Roma («La humanidad en la encrucijada»),

¹⁶ Meadows, Donella; Randers, Jorgen y Meadows, Dennis. *Los Límites del Crecimiento, 30 años después*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2006.

¹⁷ Meadows, Donella; Randers, Jorgen y Meadows, Dennis. *Los Límites del Crecimiento, 30 años después*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2006.

emplearon el término «sobredesarrollo» para referirse al tipo de desarrollo económico que es esencialmente no generalizable: «Si el mercado de los recursos y otros mecanismos pudieran mantener la economía mundial total sólo a un nivel inferior al de las regiones desarrolladas, entonces tendríamos que hablar del sobredesarrollo de algunas regiones, junto con el subdesarrollo de otras».

La idea de «extralimitación» que había lanzado en 1972 el primer informe al Club de Roma («Los límites al crecimiento»), guarda también relación, claramente, con esta noción de sobredesarrollo¹⁸.

Es pues fundamental vincular las nociones subdesarrollo/sobredesarrollo con la idea de «límites». En el importante informe «¿Qué hacer?» (Fundación Hammarskjöld 1975)¹⁹, se proponía que el desarrollo debía respetar unos «límites interiores» (definidos, de modo general, por la satisfacción de las necesidades básicas o esenciales de toda la población humana), pero también unos «límites exteriores» (definidos por la capacidad de carga de la biosfera, o por la «resiliencia» de la misma: límites ecológicos)²⁰.

El desarrollo sustentable: los límites de espacio y tiempo

Analizar los temas de sustentabilidad y de desarrollo sustentable implica entonces hablar de límites²¹, tomando en consideración que si algo caracteriza a las sociedades industriales que se han desarrollado en los últimos cinco siglos es la forma en que han violentado límites, perpetrando un doble asalto al tiempo y al espacio.

¹⁸ Mesarovic, Mihajlo y Pestel, Eduard. *La humanidad en la encrucijada*. México: Fondo de Cultura Económica, 1975.

¹⁹ Fundación Dag Hammarskjöld. *El Informe Dag Hammarskjöld, 1975. ¿Qué hacer?* Suecia: Bargstroms, 1975.

²⁰ Gilbert, Rist. *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid: Los Libros de la Catarata, 2002.

²¹ Véase Riechmann, Jorge. *Todo tiene un límite: ecología y transformación social*. Madrid: Debate, 2001.

La transgresión de los límites del espacio: Fue Ray Dassman quien planteó una diferenciación relevante entre «culturas del ecosistema y culturas de la biosfera».

Las culturas ecosistémicas dependen para vivir de los recursos de una biorregión, una cuenca fluvial, unos pocos ecosistemas. Tales culturas desarrollan un fuerte interés en proteger su base de recursos, y vivir en términos de lo que ahora denominamos «sustentabilidad».

Las culturas biosféricas, en cambio, se han desarrollado de forma incipiente con los primeros Estados centralizados, y de manera más plena a partir del siglo XVI, bajo el modelo de explotación imperialista y de sometimiento, vía coloniaje, del resto del mundo por parte de Europa.

Esas culturas acceden a los recursos de su propio territorio y también de ecosistemas lejanos; desarrollan pautas de «usar y tirar» con respecto a los recursos naturales, convencidas de que, una vez exprimida una zona, se podrá comenzar a «desarrollar» la siguiente. Hace dos mil años Roma hacía *praxis* de ese modelo y así actúa EE.UU. en estos tiempos.

La transgresión de los límites del tiempo: Otra diferencia fundamental es la que se da entre economías que viven de los flujos de recursos renovables y economías que explotan las reservas o stocks de recursos fósiles y minerales, vale decir, los depósitos de materia-energía de baja entropía concentrados como resultado de los agentes biológicos y geoquímicos a lo largo de millones de años.

En términos generales, la Revolución Industrial puede pensarse como la transición desde una «economía de flujos» en las sociedades agrícolas tradicionales, a una «economía de acervos» o «stocks» en las sociedades industriales, o de una economía de base orgánica a otra de base mineral²².

²² Véase los ensayos de Wrigley, E. A. «Dos tipos de capitalismo, dos tipos de crecimiento». En: *Estudis d'Història Econòmica*. n. °1. Palma de Mallorca: Prens

Mientras que la economía agrícola tradicional es esencialmente una economía de la superficie terrestre, impulsada por la energía solar y la gestión integral de los elementos que conforman los paisajes agrícolas, en las sociedades industriales hasta hoy conocidas encontramos una «economía del subsuelo movida por combustibles fósiles».

Podemos entonces describir a la Revolución Industrial, de modo metafórico, como el proceso por el cual las sociedades se alejan del sol para hundirse en el subsuelo: un fototropismo negativo.

Así, las economías industriales basadas en la explotación acelerada de los combustibles fósiles y las reservas minerales, han perpetrado un verdadero asalto al tiempo: se han necesitado trescientos millones de años para capturar el carbono atmosférico que quedó depositado en los combustibles fósiles como el carbón, el petróleo o el gas natural; mientras que las sociedades industriales apenas están empleando trescientos años para devolverlo a la atmósfera, quemando los combustibles fósiles para obtener energía²³. Ello constituye un proceso un millón de veces más rápido: una transgresión brutal de los tiempos de la biosfera, por lo que no debe sorprender que todo ello desemboque en un cambio climático potencialmente catastrófico²⁴.

Universitaria, 1989, pp. 89-109; y *Cambio, continuidad y azar. Carácter de la Revolución Industrial inglesa*. Barcelona: Crítica, 1993.

²³ La Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha alertado que la economía mundial podría enfrentarse a una crisis de metales especiales si no se aumenta el reciclado de dichos materiales, y es que precisamente los metales que más necesitaremos en el futuro son escasos en el planeta. Véase Graedel, Thomas. *Tasas de Reciclados de Metales - Informe Preliminar*. New York: Panel Internacional para la Gestión Sostenible de Recursos - Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), 2010.

²⁴ Véase Riechmann, Jorge. «Colisión de tiempos. La crisis ecológica en su dimensión temporal». En: *Inguruak*, n.º 31. Bilbao: Universidad de Deusto, 2001, pp. 21-36.

Las tendencias expuestas evidencian, en nuestra opinión, que el desenlace más probable es una catástrofe ecológica combinada con un desastre antropológico (crisis socioecológica), lo que resultaría en una traumática regresión civilizatoria (quizá, incluso, el fin de la especie humana); aunque los globalizadores y los tecnoutusiastas que pretenden determinar el curso del planeta y la especie humana esperan otra cosa, al menos para determinadas minorías selectas.

Sobre desarrollo y cambio climático global: El Antropoceno

Aún existiendo diversos diagnósticos realizados con relación a la situación ambiental global, todos ellos coinciden en poner especial énfasis en la gravedad del cambio climático y sus impactos en la disponibilidad de los recursos hídricos en el planeta.

El problema del calentamiento de la Tierra y sus consecuencias han entrado definitivamente en el quehacer de las políticas públicas ambientales. Es más, el cambio climático es una realidad instalada definitivamente entre nosotros, no ya como problema del futuro, como fue percibido hasta hace poco, sino como una realidad a la cual nos debemos adaptar y un desafío al que debemos responder con urgencia.

Ciertamente el cambio climático está inserto en una perspectiva más amplia como es el cambio global. Las investigaciones recientes²⁵ precisan que el cambio global define al conjunto de cambios ambientales afectados por la actividad humana, con especial referencia a los cambios en los procesos que determinan el funcionamiento del sistema Tierra. Es decir, aquellas actividades que, aunque ejercidas localmente, tienen efectos que trascienden

²⁵ Duarte, Carlos. *Cambio global: Impacto de la actividad humana sobre el sistema Tierra*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), 2006.

el ámbito local o regional para afectar el funcionamiento global del sistema Tierra.

El cambio climático se refiere al efecto de la actividad humana sobre el sistema climático global, que siendo consecuencia del cambio global, afecta, a su vez, a otros procesos fundamentales del funcionamiento del sistema Tierra, entre ellos, los relacionados con la disponibilidad de los recursos hídricos.

La constatación científica más generalizada señala que existen dos características del cambio global que hacen que los cambios asociados sean únicos en la historia del planeta: la primera, la rapidez con la que este cambio ha tenido lugar, con cambios notables (por ejemplo, en concentración del CO₂ atmosférico) en espacios de tiempo tan cortos para la evolución del planeta como décadas; y la segunda, el hecho de que una única especie, el Homo Sapiens, sea el motor de todos estos cambios²⁶.

Por ello, un grupo de geólogos de la Universidad de Leicester (Reino Unido), entre los que se encuentra el Premio Nobel de Química Paul Crutzen, ha desarrollado una investigación que evidencia que en los últimos dos siglos, los humanos hemos perpetrado cambios tan drásticos en el sistema Tierra (crecimiento demográfico, megaciudades con crecimiento acelerado, uso inadecuado y contaminación de los recursos hídricos, uso intensivo de combustibles fósiles), que podríamos estar estableciendo un nuevo período geológico²⁷, y alterando la vida en el planeta para los próximos millones de años. Este nuevo periodo se denomina:

²⁶ Duarte, Carlos. *Cambio global: Impacto de la actividad humana sobre el sistema Tierra*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), 2006.

²⁷ El estudio fue encabezado por los geólogos Jan Zalasiewicz y Mark Williams, de la Universidad de Leicester, Reino Unido; Will Steffen, Director del Instituto de Cambio Climático de la Universidad Nacional Australiana; y Paul Crutzen, químico atmosférico de la Universidad de Maguncia, Alemania.

«La Era Antropocena»²⁸, en cuyos albores puede estar produciéndose la sexta mayor extinción en la historia de la Tierra²⁹.

De la crisis al colapso: adaptarse a un mundo sin agua

Sornette, al sustentar por qué colapsan las civilizaciones, anota cuatro aspectos centrales que deben tomarse en cuenta a efectos de comprender mejor hacia dónde va la civilización humana en el actual momento de la historia: 1. La complejidad causada por la alta tecnología; 2. La sobrepoblación; 3. El estrés hídrico; y 4. La destrucción de las tierras.

Esas son, entre otras, las causas esenciales (errores civilizatorios) que han devenido en colapsos, tal como sucedió con los mayas de las tierras bajas al sur del Petén y que dominaron a América Central hasta mediados del siglo IX d.C., y con los Wari, en el Perú, también en el siglo IX d.C.³⁰

Al respecto, Tainter define el colapso (desplome) como: «una repentina pérdida de complejidad sociocultural y una transformación completa del modo de vida».

²⁸ El término Antropoceno fue propuesto por vez primera hace más de una década por Crutzen, provocando controversias. A medida que han crecido en número y magnitud las evidencias sobre las consecuencias potenciales de la actividad humana, como el cambio climático global y los marcados aumentos en las extinciones de vegetales y animales, el término de Crutzen ha ganado apoyo.

²⁹ El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ha presentado en Nairobi (10 de mayo de 2010), la tercera edición de la Perspectiva Mundial sobre la Diversidad Biológica (GBO-3), advirtiendo que: «El suministro de comida, fibras, medicinas, agua dulce, la polinización de los cultivos, la filtración de agentes contaminantes y la protección contra desastres naturales son algunos de los recursos naturales potencialmente amenazados por el deterioro y los cambios en la biodiversidad». Indica además que no se han cumplido los objetivos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de 2002 (Johannesburgo), para reducir el ritmo de pérdida de biodiversidad en el planeta.

³⁰ Al respecto véase Sornette, Didier. *Critical Phenomena in Natural Sciences (Chaos, Fractals, Self organization and Disorder: Concepts and Tools)*. Berlin: Springer Verlag Editors. 1999.

Hoy, la humanidad se enfrenta al paradigma de sobrevivir en un mundo sin agua, en medio de una grave crisis ecológica, siendo el cambio climático global un referente de esa crisis, decisivamente influenciada por la industrialización y la vulneración de los límites de espacio y tiempo. Pero el agua no fue siempre un tema importante en la agenda global.

A principios del siglo XX, los Estados lideraron los proyectos de desarrollo y las instituciones centralizadas eran la norma. Hacia la mitad del siglo, el modelo de «actores racionales» respecto del comportamiento ambiental, económico y decisional cobró auge internacional a partir de la Escuela de Chicago y su orientación de libre mercado. A fines de la década del 70, se dio paso a la implementación del modelo neoliberal de gobernabilidad, aplicando componentes como el ajuste estructural y programas de reducción de gastos del Estado. Este período fue seguido por la expansión de las organizaciones no gubernamentales (ONG), que asumieron roles protagónicos en la gestión del agua a nivel local.

Las instituciones científicas contribuyeron a legitimar la gobernabilidad del agua como un tema de dimensión global, dando paso a las redes globales sobre gobernabilidad del agua que actualmente existen³¹, pero no abordaron el tema de la concientización pública sobre la importancia del agua.

Al crearse la Organización de las Naciones Unidas (ONU), finalizada la II Guerra Mundial, surgen diversas agencias especializadas que impulsaron la concientización respecto de la importancia del agua. Durante los años 50 y 60, las agencias de la ONU lideraron las iniciativas globales sobre el agua. La primera de ellas fue el influyente Decenio Hidrológico Internacional - DHI

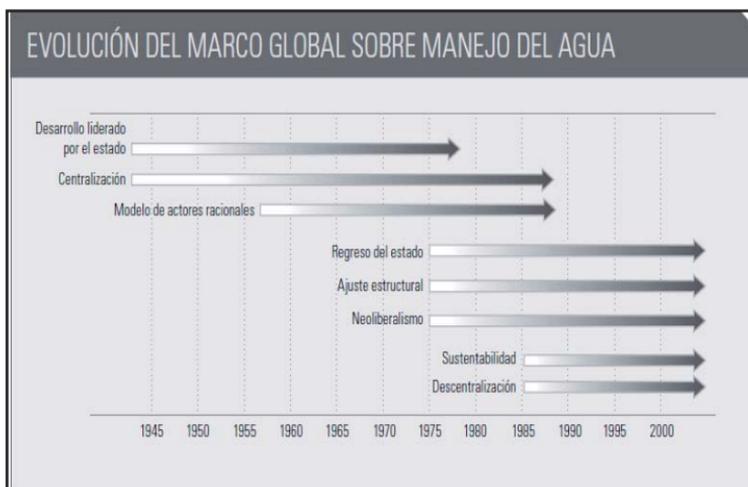
³¹ Entre las dos Guerras Mundiales se estableció la Asociación de Ciencias Hidrológicas (1922) y la Asociación Internacional de Ingeniería Hidráulica (1935).

(1965-1974), que difundió la importancia del agua en la opinión pública mundial^{32,33}

A fines de los 80, conceptos tales como desarrollo sustentable, participación pública, transparencia, privatización o descentralización empezaron a tener preminencia, siendo relativamente nuevos (ver Cuadro 1).

Desde los 80, crecieron las iniciativas globales relacionadas con el agua (IGA), acelerándose en los 90. Las IGA han evocado conceptos como descentralización, participación pública, privatización o cooperación institucional, que no siempre han convivido armoniosamente³⁴.

Cuadro 1



Fuente: Varady, Robert y Emily McGovern, Emily. «Paradigmas para la Gestión del Agua en el Siglo XXI». En: *Hydria*, n. °11. Buenos Aires: Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento, 2009, pp. 11-14.

³² Ello ha derivado en la creación del Programa Hidrológico Internacional (PHI), en el marco de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

³³ Esta etapa estuvo marcada por obras ambiciosas y de gran escala, como las presas, obras de irrigación, barreras contra mareas, plantas hidroeléctricas, transvase de cuencas o drenaje de humedales, entre otros.

³⁴ La proliferación de las IGA ha causado superposición institucional, redundancias y, últimamente, una competencia ineficiente entre dichas iniciativas.

Cambio climático y crisis del agua en el mundo

A pesar de que 70% de la superficie del planeta está compuesta por agua, 97.5% de esta es salina (contenida principalmente en los océanos), y sólo 2.5% es agua dulce. De esta, 68.9% se encuentra congelada (en bancos de hielo, glaciares y nieves perpetuas) y en la humedad del suelo; 30.8% se almacena en aguas subterráneas, y poco menos de 0.3% es agua superficial localizada en lagos, lagunas, ríos y humedales. Menos de 1% del agua dulce del mundo está disponible y, con esta cantidad, es necesario satisfacer no sólo las necesidades humanas de desarrollo y bienestar social, sino también los requerimientos vitales del resto de los seres vivos del planeta que necesitan de esa misma escasa cantidad de agua para su existencia.

Según el Informe Stern³⁵, el incremento de la temperatura global entre 1-2°C (por encima de los niveles preindustriales), podría extinguir entre el 15-40% de las especies, y a medida que las temperaturas ascienden por encima de los 2-3°C de media –como muy probablemente sucederá en el tramo final del presente siglo–, aumentarán los daños de forma brusca y a gran escala, mientras que los costes relacionados con el cambio climático en sus tres dimensiones (mortalidad, ecosistemas y renta), tenderán a incrementarse aún más³⁶.

Advierte también dicho informe que un aumento de temperatura de 2°C, hará que entre 1.000 y 4.000 millones de personas sufran mayores y más frecuentes episodios de escasez de agua,

³⁵ Stern, Nicolas. *Informe Stern. La verdad del cambio climático*. Barcelona: Ed. Paidós. 2007.

³⁶ Joeri Rogelj *et al* (Postdam Institute for Climate Impact, Alemania) explican en *Nature* (abril, 2010) que para evitar un calentamiento superior a 2°C en este siglo, se ha calculado que las emisiones globales anuales no deberían superar las 40 ó 44 gigatoneladas y que con los compromisos voluntarios expresados por los países, luego de Copenhague (diciembre, 2009) la probabilidad de superar los 3°C es superior al 50%.

especialmente en África, Oriente Medio, al sur de Europa y algunas zonas de América del Sur y Central³⁷.

Además, hacia el 2080 habría 1.800 millones de personas en el mundo con escasez de agua, por el cambio climático³⁸.

Cambio climático y crisis del agua en el Perú: repensar e integrar las políticas públicas nacionales

El marco conceptual sobre las políticas públicas ambientales (explícitas e implícitas) y su implementación, ha sido expuesto en un ensayo anterior presentado en *Territorio y naturaleza: Desarrollo en Armonía*³⁹; en tanto que el tema de la geopolítica de los recursos naturales, incluyendo apuntes sobre la ecología política del agua, en *Luces y Sombras del Poder*⁴⁰.

Por ello, bajo las consideraciones expuestas en el marco teórico del presente ensayo, cabe preguntarnos ¿de qué modo los paradigmas globales emergentes afectan o deben afectar el diseño e implementación de las políticas públicas nacionales sobre recursos hídricos y cambio climático?

Ello implica, en primer lugar, comprender cómo se han perfilado (alcances) las políticas públicas vigentes (visiones estratégicas, comunes y compartidas de objetivos), y los instrumentos de política (mecanismos de implementación) necesarios para

³⁷ Véase Ackerman, Frank. y Stanton, Elizabeth. *Climate change: The Costs of Inaction*. Boston: Global Development and Environment Institute, 2006.

³⁸ Véase el Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre Desarrollo Humano 2007-2008. *La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido*. New York: Ed. Mundi Prensa, 2007/2008.

³⁹ Véase Pajares, Erick. «Instrumentos de gestión del ambiente y los recursos naturales en el Perú. La definición de políticas públicas ambientales y su aplicación en los sistemas territoriales». En: *Perú Hoy*, n.º 14. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (**desco**), 2008, pp.15-48.

⁴⁰ Véase Pajares, Erick. «Poder y recursos naturales en el Perú. Actores estratégicos en la sociedad de mercado». En: *Perú Hoy*, n.º 16. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (**desco**), 2009, pp. 110-136.

concertar y concretar acciones urgentes frente al cambio climático y el creciente estrés hídrico en el Perú.

En segundo lugar, es necesario establecer hipótesis de trabajo desde el pensamiento prospectivo, que permitan tanto a diseñadores de políticas como a tomadores de decisiones, definir escenarios posibles y futuros deseables.

El análisis desarrollado en el Cuadro 2 determina, como balance general, una sustentabilidad débil del sector recursos hídricos en el Perú.

Ello coincide con el *Environmental Performance Index*⁴¹, que ubica al Perú en el puesto 60 en materia de performance ambiental, con un puntaje de 78.1 (Suiza es el 1° con 95.5 puntos y Nigeria el último con 39.1). En América, el Perú ocupa el puesto 16 entre 26 países y en Sudamérica el 8° entre 11, sólo delante de Paraguay, Guyana y Bolivia. Las puntuaciones más bajas se presentan precisamente en el sector recursos hídricos y calidad de agua (33.8/100).

El Perú posee el 4,6% del agua del planeta, pero esta se concentra en la sierra y en la selva, donde la población es mucho menor. Según el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de abril del 2010, el 62% de los peruanos (los más de 17 millones que habitan en la costa) pueden disponer sólo del 1,8% del agua del país. El resto -11,5 millones- dispone del 98,2% restante. Sin embargo, a pesar de la poca agua disponible en la costa, el 53% de la misma es arrojada al mar, lo cual deviene en irracional⁴².

⁴¹ Esty, Daniel C.; Kim, Christine; Srebotnjak, Tanja; Levy, Marc A.; De Sherbinin, Alex and Mara, Valentina. 2008 *Environmental Performance Index*. New York: Yale Center for Environmental Law and Policy (YCELP) of Yale University and the Center for International Earth Science Information Network (CIESIN) of Columbia University, 2008.

⁴² El Perú posee el 71% de los glaciares tropicales del planeta y las consecuencias de la desglaciación afectarán las dinámicas socioeconómicas de las cuencas. En la vertiente occidental, el 80% de los recursos del agua se originan en el hielo y nieve de las cumbres.

Se ha determinado que la disponibilidad de agua en la vertiente del Pacífico es de 16,42 mm, en el Atlántico es de 2696,56 mm y en el Titicaca es de 129,85 mm, lo que nos indica el pobre aporte de precipitaciones que registra la costa peruana, región que sustenta la actividad agrícola del país.

Además, es necesario tomar en cuenta que en el Perú las comunidades y pequeños agricultores (pequeña producción) tienen el control de cerca del 75% del total de la tierra de cultivo bajo riego (1 millón 729 mil ha) y el 62% de la agricultura de secano (depende del agua de lluvia), por lo que el progresivo estrés hídrico generaría escenarios altamente críticos y pone bajo amenaza la sustentabilidad de los sistemas agrícolas tradicionales.

Esos contextos deben manejarse con políticas públicas integradas, de enfoque preventivo y planificado. Contradictoriamente, la sectorialización de la gestión del agua, a cargo de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), funcionalmente ubicada en el sector agricultura y no en el Ministerio del Ambiente, dificulta tal integración⁴³.

Paradigmas emergentes: hipótesis para redimensionar las políticas

Resulta estratégico para la sustentabilidad del Perú repensar las políticas nacionales sobre cambio climático y recursos hídricos, considerando para ello los elementos centrales que subyacen a los nuevos paradigmas globales, por ello, alcanzamos dos hipótesis de trabajo que cuestionan el modelo neoliberal y buscan aportar al debate sobre el «modelo de desarrollo» impuesto (que en precisión es uno de crecimiento excluyente y no de desarrollo inclusivo).

⁴³ Japón aprobó en marzo de 2010 una «Ley de políticas básicas para combatir el cambio climático».

Primera hipótesis de trabajo

Si las economías de biosfera (Estados Capitalistas Centrales - ECC) siguen presionando sobre las economías de ecosistema (Estados periféricos), a fin de controlar sus recursos naturales –vía las corporaciones globales–, entonces sectores estratégicos para la sustentabilidad del desarrollo en el Perú, como los recursos hídricos y la biodiversidad (agrobiodiversidad), estrechamente ligados a los territorios que los albergan, se verán gravemente afectados debido a la extralimitación de espacio y tiempo, contribuyendo a exacerbar la crisis de gobernabilidad en el país (alta conflictividad socioambiental).

Segunda hipótesis de trabajo

Si el gigantismo corporativo, el neolatifundismo (concentración de tierras vía desterritorialización de tierras comunales y áreas de protección ecológica, para su reterritorialización en manos de la inversión privada) y la apertura comercial (vía acuerdos comerciales) que caracterizan el modelo ultraliberal de la actual política económica en el Perú no son revisados y no se proponen mecanismos alternativos de «decrecimiento», entonces la ya baja sustentabilidad de las políticas nacionales de desarrollo alcanzará niveles críticos, exacerbándose los impactos adversos del cambio climático global, particularmente en lo que implica la competencia por la disponibilidad y acceso al agua para diversos usos, el mantenimiento de los sistemas agrícolas tradicionales andinos y la fragilización de los sistemas de seguridad, soberanía y suficiencia alimentarias basados en la conservación *in situ* de los cultivos nativos (agrobiodiversidad).

A modo de apuntes conclusivos

- a. La gobernabilidad, como expresión cualitativa del sistema de gobernanza del agua (marco institucional y de políticas)

en el Perú, ha llegado ya a nivel de crisis. Según la ANA, a febrero de 2010 se identificaron 244 conflictos sociales por el agua, de los cuales un tercio está concentrado en Cajamarca, Piura y Ancash. De ellos, 58.6% se originan por el uso del agua, 19.3% por su gestión, 4.5% por el acceso a ella, y 17,6% por la disponibilidad de esta⁴⁴.

- b. El cambio climático global exacerbará la crisis del agua en el Perú y, consecuentemente, los niveles de conflictividad socioambiental⁴⁵.
- c. La percepción ciudadana y las orientaciones de las políticas hídricas, desde hace décadas, han pretendido resolver los problemas del agua con tecnología (ingeniería hidráulica). Ello retrasa el problema pero no lo soluciona a largo plazo. La crisis del agua no se origina en los tubos. Lo central es que el agua es un recurso natural finito, y se altera con el daño a los ecosistemas naturales. Estos ecosistemas proveen servicios ambientales a la sociedad, entre otros servicios hidrológicos: generación de lluvias, filtración del agua que recarga los acuíferos, escurrimientos que fluyen por los cauces de los arroyos y ríos, retención del suelo que evita la erosión, transporte de nutrientes que alimentan los ecosistemas acuáticos y llegan a las lagunas costeras y al mar nutriendo a las pesquerías.
- d. Es imprescindible garantizar la renovabilidad del recurso hídrico manteniendo la integridad de los ecosistemas y de los servicios ambientales que prestan, protegiéndolos

⁴⁴ La disponibilidad de fuentes de agua en el Perú se ve seriamente afectada por procesos de desglaciación, cambios en los regímenes estacionales de lluvia, alta contaminación de los cuerpos de agua, afectación de las cabeceras de cuenca por proyectos extractivos, lo que configura un escenario conflictivo (real y potencial).

⁴⁵ Un estudio de la Universidad de la ONU señala que al 2050, podría haber 200 millones de refugiados climáticos.

- efectivamente y prohibiendo el desarrollo de actividades extractivas (como la minería) en dichas áreas⁴⁶.
- e. Es urgente diseñar e implementar una política nacional –y programas regionales– de gestión social del agua⁴⁷ (recuperando y propiciando las tecnologías tradicionales de siembra y cosecha del agua), particularmente en regiones donde la agricultura es vulnerable a la variabilidad climática⁴⁸.
 - f. A la luz de la ecología política, el agua constituye un recurso político que es fuente de poder y conflictos, por su control y aprovechamiento, entre diferentes actores sociales. Sin embargo, el actual gobierno nacional, ignorando esta premisa y distante de la toma de decisiones responsables frente a situaciones que ya afectan al país, contraviene la Política Nacional Ambiental y la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos, permitiendo concesiones mineras en las cabeceras de cuencas de los ríos y sobre ecosistemas de alta montaña, estratégicos por su función hidrológica⁴⁹, a fin de sostener un crecimiento en base a una economía primaria, exacerbando los factores que inciden en los conflictos socioambientales y propiciando, con su falta de perspectiva, una permanente crisis de gobernabilidad, la cual pretende invisibilizarse criminalizando la

⁴⁶ Reconociéndolas como zonas prioritarias, áreas de conservación privada-comunal o zonas de protección de agua.

⁴⁷ Acción concertada de actores (locales, regionales y nacionales), para la gobernabilidad del agua, tomando como espacio de referencia el territorio local. Al respecto, véase Llosa L., Jaime. *Elaboración e Implementación de un Programa Nacional de Adaptación al Cambio Climático, con énfasis en zonas seleccionadas de la Sierra Centro y Sur del país*. Lima: CONCYTEC, 2008.

⁴⁸ La integración, coordinación y planeamiento preventivo de los niveles de gestión pública ambiental (nacional, regional y local), para la protección de los ecosistemas importantes para el ciclo hídrico, es aún débil.

⁴⁹ Como es el caso, entre otros, de los bosques de neblina y páramos de Piura, así como las jalcas de Cajamarca.

protesta, el pensamiento crítico y la lúcida disidencia que cuestiona un modelo insostenible –por destructivo y excluyente–, y que adhiere al ejercicio ético de una ciudadanía planetaria.

Cuadro 2: Balance sobre la sustentabilidad del sector recursos hídricos en el Perú

Sector	Referencia en la Política Nacional Ambiental ¹	Unidad de Planeamiento Institucional	Política Pública Explícita	Instrumento de política (Mecanismo, norma)	Política Pública Implícita (política sectorial que afecta al sector)	Factores contextuales. Aspectos críticos y acciones en curso	Política resultante (política explícita equivalente): Hipótesis
Recursos Hídricos	<p>Impulsar una adecuada calidad ambiental de los cuerpos de agua del país, de acuerdo a estándares que permitan evitar riesgos a la salud y al ambiente².</p> <p>Promover el conocimiento científico y tecnológico de las medidas de prevención y los efectos de la contaminación del agua, sobre la salud de las personas, los ecosistemas y los recursos naturales.</p>	<p>Autoridad Nacional del Agua - ANA</p>	<p>Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos (formulada en abril de 2009, en base a lo dispuesto por la Ley N° 29338).</p>	<p>Ley N° 29338, Ley de Recursos Hídricos.</p> <p>Decreto Supremo N° 001-2010-AG, Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos.</p> <p>Plan Nacional de los Recursos Hídricos³.</p> <p>Planes de Gestión de Recursos Hídricos en las Cuencas.</p>	<p>Políticas sectoriales que favorecen las actividades extractivas mineras (concesiones, vertimientos) que afectan el mantenimiento de ecosistemas de montañas (páramos, jalcas, bosques secos, bosques húmedos) y cabeceras de cuencas; así como las actividades petroleras, que producen contaminación de los cuerpos de agua por descarga de las aguas salinas.</p>	<p>Debilitamiento de las políticas y la legislación ambiental que dificulta el control integrado de la contaminación (agua, aire y suelo).</p> <p>Resulta fundamental formular estándares de evaluación y monitoreo del uso de los recursos hídricos, considerando las características particulares de las distintas regiones del territorio.</p>	<p>Potencialización de conflictos socioambientales por acceso al recurso hídrico y protección de fuentes de agua, particularmente entre poblaciones locales y proyectos de inversión privada.</p> <p>A nivel de hipótesis, la política resultante puede tener un signo positivo si se orienta a impulsar la gestión integrada de cuencas (variables socio cultural, económica y ambiental), con enfoque ecosistémico, pero complementada con políticas de planeamiento territorial (ordenamiento</p>

	<p>Impulsar la formulación de estándares de evaluación y monitoreo del uso de los recursos hídricos, considerando las características particulares de las distintas regiones del territorio.</p> <p>Fortalecer los conocimientos y tecnologías tradicionales compatibles con el manejo sostenible de los suelos y agua.</p> <p>Impulsar la rehabilitación de los cuerpos de agua afectados por contaminación.</p> <p>Fomentar el ahorro y la eficiencia en el uso del agua y establecer fondos para el manejo de cuencas y fuentes de este recurso, como pago por servicios ambientales.</p>				<p>Acceso limitado y de mala calidad al recurso hídrico, en las zonas rurales del Perú¹.</p> <p>El cambio climático global exacerbó la crisis del agua (estrés hídrico), debido a los procesos de desglaciación y a la modificación de los regímenes de lluvia.</p>	<p>territorial y zonificación ecológica y económica), tomando en cuenta que los escenarios proyectados de cambio climático reconocen la vulnerabilidad de actividades transversales como la agricultura, el manejo de recursos hídricos y la generación de hidroenergía.</p> <p>Como componente fundamental del manejo integrado de la cuenca, en un contexto de cambio climático, la gestión social del agua (siembra y cosecha del agua) resulta un mecanismo fundamental para permitir el acceso al recurso hídrico.</p> <p>La sustentabilidad del sector es baja.</p>
--	--	--	--	--	--	---

Elaboración propia

1 Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM. 23 de Mayo de 2009. La Política Nacional Ambiental es dirigida por el Ministerio del Ambiente - MINAM.

2 Según la Política Nacional Ambiental «...el deterioro de la calidad del agua es uno de los problemas más graves del país».

3 Según la ley de la materia «El Plan Nacional de los Recursos Hídricos contiene la programación de proyectos y actividades estableciendo sus costos, fuentes de financiamiento, criterios de recuperación de inversiones, entidades responsables y otra información relevante relacionada con la política nacional de gestión de los recursos hídricos».

4 Los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo Nacional 2010-2021. Presidencia de Consejo de Ministros - Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), Agosto 2009, señalan al respecto que «...el porcentaje nacional de población con saneamiento mejorado y fuente de agua mejorada es inferior al promedio de América Latina».

Movimientos indígenas y política nacional en los Andes: ideas para un balance

Ramón Pajuelo

Introducción

Los movimientos indígenas irrumpieron en la escena política internacional hace unas tres décadas. Y aunque se trata de un fenómeno cuya mayor expresión viene ocurriendo en América –pienso en las innumerables organizaciones de los pueblos indígenas que pueblan el continente desde Canadá hasta la Tierra del Fuego–, no debemos olvidar que se trata de una transformación que viene ocurriendo a escala planetaria. En todas las zonas del mundo donde aún existen poblaciones descendientes de los pueblos y culturas no europeas, la asimilación violenta a la modernidad occidental estuvo acompañada por el desarrollo de intensos procesos de transformación cultural. Complejos y conflictivos procesos de intercambio, asimilación, mezcla e hibridación, fueron transformando los rasgos de todas las culturas originarias, en el marco de un dinámico proceso de globalización intensificado desde fines del siglo XV con el descubrimiento de América. Como ha mostrado Serge Gruzinski¹, múltiples mestizajes culturales emergieron de esta temprana globalización vinculada a la expansión ultramarina de la modernidad capitalista europea. Pero la mezcla y el contacto entre las culturas del mundo no significaron

¹ Gruzinski, Serge. *El pensamiento mestizo*. Barcelona: Paidós, 2000.

la desaparición de estas por la vía de la occidentalización. Más bien, se redefinieron las fronteras y las diferencias culturales, en tanto que se intensificaron, durante los siglos posteriores, los procesos de asimilación, intercambio y conflicto cultural.

Para muchas poblaciones descendientes de los pueblos y culturas originarias en diversas partes del mundo, los dilemas planteados por la mundialización de la modernidad occidental desde el siglo XVI, aún se encuentran pendientes. En gran medida, se trata de poblaciones no-modernas, pues pese a todas las transformaciones socioculturales asociadas a los múltiples mestizajes estudiados por Gruzinski, comparten formas de racionalidad difícilmente asimilables a los patrones hegemónicos de raigambre occidental moderna. De allí que en el contexto de la actual globalización, en diversos lugares del planeta hayan surgido movimientos de reivindicación de dichas diferencias. La reapropiación de lenguas, religiones, etnicidades, en fin, de racionalidades socioculturales cuyos antecedentes históricos remiten a orígenes previos a la modernidad europea, es un fenómeno incentivado –paradójicamente–, por la dinamización y aceleración de los cambios culturales asociados a la actual globalización. Una de las expresiones de esto, es el surgimiento de movimientos políticos indígenas, es decir, de organizaciones que pretenden la representación de los pueblos y culturas originarias en los escenarios públicos de los estados nacionales. Este proceso viene ocurriendo a escala planetaria, pero es en América, y especialmente en América Latina, donde puede observarse con mayor intensidad la formación de movimientos indígenas que han impactado profundamente la política de los Estados. Con el surgimiento de los actuales movimientos indígenas, países como México, Ecuador, Bolivia, entre otros, han visto como sus regímenes políticos son cuestionados por un nuevo actor colectivo: los pueblos indígenas representados por organizaciones y dirigentes que reclaman el rediseño plurinacional y pluricultural de los estados nacionales.

En lo que sigue, fijaremos la mirada sobre la experiencia de los movimientos indígenas de la región andina, con la finalidad de aportar a la realización de un balance de su trayectoria política, luego de tres décadas de su aparición. La idea central de este balance es que en los andes –con diferentes ritmos e intensidades en cada país–, se ha cerrado el ciclo que dio origen a los movimientos indígenas. Este ciclo histórico incluyó en varios casos –como en Ecuador, Bolivia y Colombia– un importante protagonismo político de los movimientos, los cuales llegaron incluso a representar una alternativa de gobierno, o bien a transformar significativamente las condiciones de la política nacional. A pesar de ello, en los últimos años no sólo han cambiado las condiciones que permitieron el surgimiento y protagonismo de los movimientos indígenas, sino que estos también se han transformado internamente, enfrentando en algunos casos serios problemas de organización y legitimidad política (Ecuador), o bien dificultades de ubicación en un escenario nacional sacudido por tensiones de escala más amplia que lo étnico (Bolivia). Un elemento que ha influido fuertemente en la transformación de los contextos políticos nacionales, achicando el terreno para el despliegue de las políticas étnicas ejecutadas por los movimientos indígenas durante las décadas pasadas, ha sido la aparición de una nueva reivindicación de lo nacional, en la forma de amplios nacionalismos populares que han llegado a calzar con liderazgos plebiscitarios de discurso progresista (tales los casos de Ecuador con Rafael Correa y Bolivia con Evo Morales). En este contexto, los movimientos indígenas enfrentan el reto de su redefinición política, y/o de su recomposición interna, a fin de mantenerse como actores políticos con capacidad de influencia nacional.

Los movimientos indígenas

En una visión panorámica, es importante destacar que en América Latina, y de manera especial en los andes, los movimientos indígenas

no asumen sus proyectos políticos en términos estrictamente étnicos. Es decir, sus discursos y acciones no se manifiestan mediante una reivindicación política étnica separatista, que podría conducir a escenarios violentos como los que han estallado en otros lados del mundo desde el fin de la Guerra Fría. En tales casos –lo hemos visto en Asia, África e inclusive en el este europeo desde la década pasada–, las demandas étnicas han generado conflictos violentos cuando han implicado proyectos de separación territorial, ligadas en la mayoría de casos a reivindicaciones étnicas y religiosas. En los andes, en cambio, los problemas de etnicidad, religión y territorio, presentan características diferentes. En relación con ello, los movimientos indígenas han desarrollado un horizonte político sumamente peculiar, pues se trata de movimientos étnicos que, sin embargo, despliegan sus demandas de reconocimiento a la diferencia como parte del reclamo de pertenencia nacional². Se trata de movimientos sociales que paradójicamente, desarrollan discursos, proyectos y reivindicaciones políticas de alcance nacional, y se dirigen en ese sentido no tanto a la imposición violenta de sus proyectos étnicos, sino más bien a la transformación del conjunto del orden nacional del cual hacen parte. Son movimientos sociales que se dirigen a transformar las condiciones de la dominación étnica heredadas de una situación colonial de larga data, mediante el reclamo de la efectiva pertenencia a la nación, y no a través de proyectos separatistas de orden territorial, étnico y/o religioso, como en otras partes del mundo.

Este aspecto ha implicado que los movimientos indígenas asuman una condición ciertamente paradójica, pues despliegan sus demandas étnicas, sus plataformas políticas étnicas, a través

² Al respecto, para una mayor discusión sobre la articulación de reivindicación étnica y pertenencia nacional en los proyectos políticos de los movimientos indígenas de los andes, véase: Pajuelo, Ramón. *Reinventando comunidades imaginadas. Movimientos indígenas, nación y procesos sociopolíticos en los países centroandinos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) - Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEAA), 2007.

de la búsqueda de la afirmación de la pertenencia a la nación. El reclamo por pertenecer de manera plena en los estados nacionales, en los territorios de los países y en los ámbitos políticos estatales, se acompaña con el recurso de la movilización como forma de presión ante el resto de la sociedad. No se trata pues de movimientos exclusivistas o violentistas que asumen proyectos de separatismo nacional, sino más bien de movimientos sociales que intentan transformar las condiciones históricas de pertenencia a los estados nacionales.

El proyecto político indígena podría sintetizarse apelando a la idea de plurinacionalidad. Es decir, los movimientos indígenas proponen la transformación de los actuales estados nacionales en futuros estados plurinacionales o interculturales, de modo tal que existan las condiciones para una efectiva pertenencia nacional, en condiciones de igualdad entre los distintos pueblos y culturas. El mayor aporte político de los movimientos indígenas andinos a la discusión internacional sobre la construcción de las democracias estatales y regímenes políticos, es el cuestionamiento de los modelos modernizantes y monoculturales impuestos en el transcurso de la creación de los estados nacionales. En términos amplios, se trata de proponer e imaginar otras formas de construcción estatal. Es decir, de estados democráticos que alberguen o permitan la representación de la diversidad cultural de sus poblaciones, a través de diseños institucionales interculturales o plurinacionales que permitan hacer efectiva una suerte de «ciudadanía étnica»³.

Esto ha conducido a los movimientos indígenas a articular dos formas aparentemente divergentes de actuación política: la protesta y la participación política. En el primer caso, se trata de movilizaciones, paralizaciones, tomas de tierras, tomas de locales

³ Al respecto, ver las reflexiones pioneras de Rodrigo Montoya sobre la ciudadanía étnica como horizonte de las luchas indígenas en los países andinos: Montoya, Rodrigo. *Al borde del naufragio (Democracia, violencia y problema étnico en el Perú)*. Madrid: Ediciones Talasa, 1994.

públicos, etc. Resultan paradigmáticos al respecto los llamados «levantamientos» del movimiento indígena ecuatoriano, efectuados cada cierto tiempo a partir del primer levantamiento indígena del año 1990. En el segundo caso, se trata básicamente de participación política electoral en los distintos ámbitos de gobierno, desde los ámbitos territoriales básicos hasta la búsqueda de lograr participar en gobiernos regionales o en los parlamentos, así como postular a la propia presidencia. Nuevamente, puede mencionarse el caso de Ecuador, donde el anhelo de mayor participación política condujo al movimiento indígena ecuatoriano a conformar el Movimiento Pachacutik, como plataforma para la participación política electoral. En Bolivia, el Movimiento al Socialismo (MAS), se conformó como un brazo político de los movimientos indígenas, llegando a triunfar con la elección presidencial de Evo Morales el año 2005.

Trayectoria de la movilización indígena

De manera sintética, podemos reconocer algunas fases o etapas por las cuales han transitado los movimientos indígenas en su trayectoria de las últimas tres décadas. Aunque existen diferencias temporales y de intensidad en los distintos casos, se pueden mencionar hasta cuatro momentos en el desarrollo de la movilización indígena, desde que se conformaron las primeras organizaciones hasta el momento presente en el cual los movimientos requieren asumir el reto de su reubicación política.

En primer lugar, puede mencionarse una fase inicial de formación o constitución de las organizaciones indígenas. Esto ocurrió en las décadas de los 60 y 70, en que en los países andinos se transita de una situación de hegemonía del campesinismo clasista, hacia la formación de plataformas organizativas étnicas. Los partidos políticos de izquierda, muchos de ellos provenientes de las décadas iniciales del siglo XX, jamás tuvieron la suficiente apertura ante las demandas de orden cultural de las poblaciones indígenas.

Por el contrario, se sumaron a la corriente de la modernización y occidentalización, asumiendo proyectos políticos de transformación de los países que pasaban por la asimilación de los indígenas a la cultura dominante. A pesar de ello, justamente en el momento en que se vislumbra el mayor influjo de los partidos de izquierda, comienza el surgimiento de una malla de organizaciones locales y regionales que logran poner en cuestión el horizonte campesinista. Al mismo tiempo, estas organizaciones comienzan a cuestionar los modos de dominación en sus ámbitos locales, confrontando a los terratenientes y al Estado, tanto como a los propios partidos de izquierda. Esto ocurre en un contexto histórico de modernización bastante acelerada en la región y de implementación de ambiciosas reformas del régimen agrario, a través de las reformas agrarias. Las diferencias entre las reformas agrarias resultan claves como factor principal en la configuración de un contexto que resultó más propicio en algunos países, para la conformación de las organizaciones (casos de Bolivia y Ecuador).

En Bolivia se implementó una reforma agraria bastante temprana desde 1952, en el marco de un proceso revolucionario bastante radical, que sin embargo no consideró la existencia de estructuras comunitarias propias de la población indígena. Desde el Estado se implementó una forma de organización sindical funcional a los gobiernos, que muy pronto entró en contradicción con la soberanía comunitaria, hecho que empujó hacia la conformación de organizaciones indígenas de segundo y tercer grado, así como a movimientos políticos indígenas de amplio alcance, tales como el katarismo.

En Ecuador, las reformas agrarias de 1964 y 1974, se hicieron de tal manera que permitieron mantener la concentración de las mejores tierras en manos privadas, dejando casi intactas las estructuras de dominación anteriores. Muchas de las haciendas privadas o estatales se convirtieron en empresas agrarias capitalistas gracias al empuje del Estado. Sin embargo, la desaparición del régimen

de *huasipungos*, y la débil imposición del modelo cooperativista, dejó a los antiguos colonos o *huasipungueros* en la disyuntiva de individualizarse o agruparse en alguna instancia colectiva. Se formaron así muchas comunas que, junto a las ya existentes, pasaron a formar el sustento de las organizaciones de segundo y tercer grado que se multiplicaron velozmente en la sierra ecuatoriana durante la década de 1970, en demanda de una auténtica distribución de tierras o de políticas estatales sectoriales (educación, salud, condiciones de acceso indígena al mercado, infraestructura rural, sobre todo).

En Perú, merced a un gobierno militar autoritario pero que aplicó ciertas medidas progresistas, se implementó la reforma agraria más profunda de la región. Desapareció así la clase terrateniente tradicional y muchas haciendas pasaron a manos de los colonos, al tiempo que se impuso un régimen cooperativo bastante extenso y organizado, con el apoyo decidido del Estado. Ello se expresó en una aguda diferenciación entre comunidades y cooperativas de ex-colonos, que dividió profundamente al campesinado nacional. Esto en el contexto de una acelerada modernización del campo que se expresó en oleadas de migraciones a las ciudades, ampliación del sistema educativo, expansión de los servicios de salud, masificación de medios de comunicación (radio), que sin embargo, convivieron con el estancamiento y la prolongación de la pobreza campesina. En las décadas posteriores, una cruenta guerra interna desoló amplias regiones del país, desarticulando muchas comunidades, al tiempo que se hacía estrepitoso el fracaso del régimen cooperativista.

Distintos contextos nacionales de cambio del régimen agrario tradicional y distintos procesos de modernización social y política durante la segunda post guerra, determinaron entonces diferenciadas trayectorias de concientización étnica entre las poblaciones campesinas andinas. En Bolivia y Ecuador, aunque con ritmos diversos, emergieron discursos de reivindicación étnica, nuevas

plataformas organizativas basadas en la agregación de las estructuras comunitarias y nuevos liderazgos de intelectuales indígenas con presencia creciente en los ámbitos públicos. En Perú, en cambio, la identidad étnica indígena siguió alojada en los ámbitos privados e intracomunitarios, sin posibilidades de manifestarse en los ámbitos públicos en la forma de una reivindicación explícita capaz de sostener una nueva malla organizativa. Sobre todo en un escenario de fuerte predominio de la izquierda, vigencia del horizonte organizativo campesinista, estallido de una guerra interna, acelerada modernización desindigenizante durante varias décadas (al menos desde los años 40), y la búsqueda de asimilación sociocultural como mecanismo de escape frente al racismo y la permanencia de la minusvaloración de la condición de indio como sinónimo de «ignorante», «pobre» y «atrasado».

Entonces, en este primer período, en algunos países se dan las condiciones que impulsan a las poblaciones indígenas a buscar nuevos referentes de identidad. Es decir, a asumir aquello que el antropólogo japonés Yoshinobu Ota denomina como «entrar en representación»: el proceso mediante el cual las poblaciones indígenas entran a auto-imaginarse como sujetos colectivos étnica o culturalmente diferenciados, logrando formular proyectos políticos a partir de tal auto-representación. Tal cosa ocurre en las décadas de 1960 y 1970, de manera sumamente compleja, en la sierra de Ecuador y Bolivia, mientras que en el Perú no se dieron las condiciones favorables para el desarrollo de la auto-representación indígena⁴.

Entre las décadas de 1970 y 1980 se transita a un segundo momento de movilización étnica, en el cual las organizaciones

⁴ En cambio, en la selva peruana sí ocurre un temprano proceso de etnogénesis de pueblos como los *Amuesha* o los *Aguaruna-Huambisa*, mediante la formación de organizaciones indígenas tempranas que posteriormente, en la década de 1980, confluyen en la formación de la Asociación Interétnica de la Selva Peruana (AIDSESP).

de primer y segundo nivel, se van articulando hasta conformar movimientos sociales nacionales. Este tránsito de organizaciones indígenas a movimientos sociales indígenas, ocurre merced a diversos actos políticos constitutivos. Es decir, al desarrollo de luchas sociales mediante las cuales estos movimientos irrumpen en los escenarios nacionales. En Ecuador, el acto constitutivo del movimiento indígena fue el primer levantamiento indígena de 1990, luego de la conformación de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) en 1986. En Bolivia, varios actos de lucha política, sobre todo a inicios y fines de la década de 1970, en el contexto de resistencia popular ante las dictaduras militares, permitieron la emergencia y expansión del ideario de reivindicación indígena mediante múltiples organizaciones.

En este punto, una precisión teórica resulta importante. El tránsito de organizaciones indígenas a movimientos indígenas nacionales, es una transformación de tipo cualitativo en las organizaciones representativas de los pueblos. Porque denomino aquí como «movimientos sociales», a conglomerados colectivos con capacidad de desarrollar formas de movilización y acción política organizada, cohesionados por un discurso político propio, que logran poner en cuestión un determinado ámbito de dominación en la sociedad. En este caso, se trata de movimientos que logran cuestionar las formas de dominación étnica imperantes en los estados nacionales. De esa forma, las organizaciones dan el salto a los llamados –según lo enunciado– movimientos sociales indígenas.

Una tercera fase de la trayectoria de los movimientos indígenas, consiste en su transformación de movimientos sociales en actores políticos. Es decir, se transforman en plataformas políticas –partidos y movimientos electorales locales, regionales y nacionales–, que participan electoralmente en las disputas por el poder político, al tiempo que no dejan de ejercer presión a través de la vía de la movilización social. Esto implica una diversificación interna peligrosa de los movimientos indígenas, pues al mismo tiempo

deben gestionar ámbitos tan distintos como las luchas sociales por reivindicaciones específicas a través de las organizaciones, y la participación electoral en diversos niveles a través de los organismos de disputa electoral como los llamados «instrumentos políticos», sean partidos o movimientos electorales. Al mismo tiempo, para los dirigentes indígenas esta tercera fase de la movilización étnica implica un reto insospechado: asumir en el ámbito público nacional la representación de las comunidades, pueblos o nacionalidades. Termina por configurarse así, una élite política indígena que asume la representación del movimiento social en la escena política oficial o estatal.

En relación con estos cambios, en esta tercera fase de la movilización étnica, queda planteada la posibilidad de una pérdida de cohesión del movimiento social, así como el peligro de la deslegitimación de la dirigencia étnica por circunstancias variadas (desde el abandono de la cotidianeidad comunitaria, hasta la asimilación a la burocracia estatal). Asimismo, se manifiesta una tensión entre la necesidad de recurrir a la protesta y la necesidad de mayor participación política. Paulatinamente, la demanda de mayor participación política busca ser conciliada por los movimientos indígenas con el discurso de transformación radical de los orígenes. Surgen así iniciativas de gobernabilidad local o sectorial (tal es el caso de los municipios indígenas, o la gestión de sectores como la educación y salud intercultural por las propias organizaciones). La necesidad de mayor participación política responde a la mayor influencia en los ámbitos políticos nacionales. Por ejemplo, en Ecuador se conforma en 1996 el movimiento Pachakuti, que llega a alcanzar el 10% del respaldo electoral, pero sin embargo el movimiento indígena logra llegar al gobierno mediante la vía de la protesta. En enero del 2000, en medio de controvertidos sucesos, es derrocado el presidente Jamil Mahuad y por unas horas gobierna un triunvirato integrado, entre otros, por el máximo líder del movimiento indígena. Posteriormente, en las elecciones del 2002,

el movimiento indígena integra una alianza electoral con el coronel Lucio Gutiérrez, quien es elegido presidente. Sin embargo, seis meses después del inicio del gobierno de Gutiérrez, se rompe la alianza y los dirigentes indígenas fueron expulsados del gobierno. En Bolivia, la trayectoria política electoral fue bastante distinta. En ausencia de una organización centralizadora de alcance nacional, en diversos momentos los movimientos indígenas logran ganar la gestión de municipalidades, o la elección de sus representantes como diputados nacionales. Sin embargo, recién en la presente década, al estallar una grave crisis política nacional desde el año 2000, emerge con Evo Morales un liderazgo de origen indígena con suficiente talante cohesionador.

Un aspecto adicional estrechamente vinculado a la mayor o menor capacidad de participación política de los movimientos indígenas, es la reacción de los Estados ante sus acciones de protesta e intereses de participación electoral. Mientras que en Ecuador la respuesta estatal fue de una amplia apertura étnica que facilitó la expansión del movimiento indígena, en Bolivia fue completamente diferente: la cerrazón del Estado ante los movimientos indígenas, solamente pudo ser rota en el contexto de una grave crisis nacional, en medio de la cual el único actor político con un horizonte nacional resultó siendo el movimiento indígena⁵.

Habiendo mencionado *grosso modo* las tres fases de movilización que han conducido a los movimientos indígenas andinos, en muy poco tiempo, de la condición de organizaciones étnicas a actores políticos nacionales, podemos abordar la situación actual.

⁵ El caso de Colombia puede situarse como intermedio entre ambas situaciones, pues la amplia apertura del Estado, incluyendo una ambiciosa reforma constitucional aún en condiciones de guerra interna, no dio como resultado un movimiento indígena de envergadura nacional capaz de convertirse en una alternativa de gobierno. Sobre la participación electoral indígena en Colombia véase el monumental trabajo de Laurent, Virginie. *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990-1998*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH)-IFEA, 2005. Sobre Ecuador y Bolivia la bibliografía es bastante amplia.

El momento actual del despertar indígena

En el período actual en que los modelos neoliberales vienen siendo cuestionados o reformulados en la región, los movimientos indígenas han ingresado a un cuarto momento de su trayectoria política. Se trata de una fase en la cual se viene manifestando el agotamiento del ciclo anterior de protagonismo político de los movimientos indígenas. El fuerte impacto político que acompañó la irrupción de los movimientos indígenas en los escenarios políticos oficiales, está siendo reemplazado por una suerte de encrucijada: ante el surgimiento de gobiernos progresistas en la región, que establecen relaciones diferenciadas con los movimientos indígenas –de abierto conflicto en el caso de Ecuador, con Rafael Correa, y de relativa alianza en el caso de Bolivia, con Evo Morales–, los movimientos indígenas han visto trastabillar su posicionamiento político. Es decir, vienen perdiendo mucho del protagonismo político que lograron alcanzar, en tanto emergen amplios nacionalismos populares expresados políticamente en los liderazgos de Rafael Correa y Evo Morales. Una suerte de reivindicación del horizonte nacional y de la pertenencia nacional, parece dejar atrás a las reivindicaciones étnicas en el Ecuador, en tanto que impone un contexto de acción bastante problemático para los movimientos y organizaciones indígenas en Bolivia.

En esta coyuntura, que podríamos identificar como el inicio de una era post-neoliberal, los movimientos indígenas han perdido mucho de su posicionamiento político previo, al tiempo que enfrentan (caso Ecuador) severos problemas de cohesión interna y legitimidad de sus dirigencias. O graves crisis nacionales que amenazan la propia unidad estatal (caso Bolivia). Parece quedar atrás un momento de acción y presencia protagónica, que fue el punto más alto del desenvolvimiento político indígena. Conviene ampliar la reflexión sobre dicho posicionamiento, gracias al cual desde la década pasada los movimientos indígenas de países como Ecuador y Bolivia, alcanzaron fama internacional.

El protagonismo político que los movimientos indígenas tuvieron en la región andina desde la década pasada, no fue el resultado directo del nivel de desarrollo interno que habían logrado alcanzar en los distintos países. Es decir, no fue la expresión automática de su solidez organizativa, de la calidad de su discurso político, de su capacidad de movilización y convocatoria, o bien del grado de legitimidad de sus élites dirigenciales ante las bases comunitarias. Más bien, dicho protagonismo estuvo asociado a un decisivo componente externo: la situación de crisis de los estados nacionales. Al señalar esto, quiero decir que el rol protagónico de los movimientos indígenas en los escenarios políticos nacionales, en gran medida fue resultado de condiciones externas a su propia organización. En el contexto de fuertes crisis nacionales de orden económico y político, creciente cuestionamiento al resto de actores políticos, y sobre todo frente al desmoronamiento de los partidos políticos tradicionales, los movimientos indígenas lograron aparecer como una alternativa de renovación y regeneración política. Inclusive en el ámbito económico, ante las dificultades asociadas al cambio de patrón de la organización económica de los países desde el estalinismo previo al neoliberalismo, los movimientos indígenas encarnaron para mucha gente la esperanza de una alternativa económica anti-neoliberal. En síntesis, no fue tanto por la fortaleza interna de los movimientos, sino en gran medida por la debilidad del contexto político, que los dirigentes indígenas alcanzaron un rol protagónico hasta hace poco tiempo insospechado. De allí que en el contexto de cierta reorganización y recomposición política, que en Ecuador y Bolivia viene ocurriendo mediante la emergencia de un renovado nacionalismo progresista e incluso anti-neoliberal, los movimientos indígenas hayan perdido protagonismo e influencia.

Luego de décadas de predominio del modelo estado-céntrico, vigente en el conjunto de América Latina durante las décadas de 1940, 1950, 1960 e inclusive 1970, desde la década de 1980

comienzan a hacerse visibles serios problemas asociados a dicho modelo. Déficit económico, inflación galopante, inoperancia para la adecuada gestión de servicios básicos, atrofiamiento del aparato de Estado, dejaron entrever el fracaso de dicho modelo. En el tránsito del régimen estado-céntrico al nuevo régimen neoliberal, no sólo se dieron las condiciones para la aparición de movimientos indígenas, sino que la crisis de los sistemas políticos les hizo irrumpir como actores-alternativos, de cierta manera magnificados. Un ejemplo que ilustra ello fue la efímera experiencia gubernamental del movimiento indígena ecuatoriano durante los primeros meses del gobierno de Lucio Gutiérrez. No sólo careció el movimiento indígena de la experiencia y capacidad suficientes para el manejo del aparato de Estado entregado para su gestión (básicamente 4 ministerios), sino que ni siquiera pudieron contar con los cuadros suficientes para cubrir la cantidad de puestos de trabajo disponibles⁶.

Con el tránsito al régimen neoliberal, los Estados entraron en situaciones de crisis, las cuales afectaron fuertemente a sus respectivos sistemas políticos, hecho evidenciado en la pérdida de legitimidad de los partidos y pérdida de ascendencia de los liderazgos. En relación con esta severa crisis de representación política, emergen en el escenario no sólo alternativas populistas –casos de Abdalá Bucaram y Álvaro Noboa en Ecuador, o del «compadre Palenque» y Max Fernández en Bolivia–, sino la posibilidad de que los dirigentes indígenas alcancen un inusitado respaldo electoral. En este contexto, los movimientos indígenas alcanzaron su mayor protagonismo postulándose como alternativa para la solución de la crisis de los Estados, mediante propuestas de transformación de problemas sensibles de dimensión nacional. Entre dichos temas se halla el problema del control a los banqueros en Ecuador,

⁶ Un balance de la experiencia gubernamental del movimiento indígena ecuatoriano puede verse en: Barrera, Augusto y otros. *Entre la utopía y el desencanto. Pachakutik en el gobierno de Gutiérrez*. Quito: Planeta, 2004.

la cuestión del manejo de la explotación de los hidrocarburos y demás recursos naturales en Bolivia, o temas como el incremento de los precios de los productos básicos y viejas demandas como la búsqueda de un acceso boliviano al mar.

Dos factores estuvieron asociados a las posibilidades de mayor o menor protagonismo de las organizaciones indígenas. El primero de ellos, ya mencionado líneas arriba, fue el tipo de reacción de los Estados ante el surgimiento de los movimientos indígenas. Decíamos que mientras en Ecuador el Estado tuvo una suerte de apertura étnica bastante amplia, en Bolivia mostró más bien un fuerte cierre, tratando de impedir el ingreso de los movimientos indígenas en el tinglado político. En el primer caso el Estado alienta la participación política, se generan cambios constitucionales, se entrega a la gestión de las organizaciones ámbitos institucionales de mucha importancia como la educación intercultural, la salud o muchos gobiernos locales y regionales. En el segundo caso, los movimientos indígenas son apenas reconocidos e incorporados en el sistema político, se reprimen movimientos como el de los cocaleros y se estigmatizan los discursos étnicos. Sin embargo, en ambos escenarios, bien por la propia apertura étnica estatal o bien por el completo colapso del Estado, entre otros factores debido a las propias luchas indígenas, los movimientos lograron convertirse en actores políticos protagónicos.

El segundo factor tiene que ver con los estilos de neoliberalización vividos en los países. En Ecuador, la implementación de las reformas neoliberales fue respondida por los movimientos sociales, especialmente por el movimiento indígena, con el resultado de que no lograron prosperar. Es decir, en este país no se llegó a producir una completa transición del modelo estado-céntrico hacia el neoliberalismo. Desde el levantamiento indígena de 1990, reformas neoliberales tan importantes como la nueva ley de reforma agraria, fueron frenadas por las movilizaciones indígenas. En cambio, en Bolivia, el neoliberalismo fue exitoso, a pesar de

haber sido respondido fuertemente por los movimientos sociales. Desde la década de 1980, se aplica tempranamente una profunda reforma neoliberal que estuvo asociada a la implementación de un régimen de democracia pactada, en reemplazo de las dictaduras militares. Esta asociación implicó además el fin de la estela dejada por la revolución de 1952, mediante un nuevo modelo de organización socio-estatal basado en el neoliberalismo económico y el pactismo político. Este modelo entró en crisis durante la década actual, estrellándose estrepitosamente ante las dificultades económicas del país y la robusta oposición de los movimientos sociales. Entonces, en Bolivia una temprana reforma neoliberal exitosa fue siempre resistida por los movimientos sociales, hasta el momento en que se manifestó una crisis generalizada en el país, que permitió el avance de los movimientos, especialmente indígenas. Esto, al punto de elegirse el 2005 como presidente a Evo Morales, quien se había convertido años antes en el principal opositor anti-neoliberal y representante de una de las principales vertientes del movimiento indígena.

En el Perú, en contraste con lo ocurrido en el resto de países de los andes centrales, no se conformó un movimiento indígena en la sierra durante las década de 1960 y 1970. Fueron años de predominio de las organizaciones campesinistas y profundas transformaciones sociales, que si bien transformaron las condiciones de la dominación étnica, no lo hicieron en el sentido que en los otros países derivó en un despertar étnico. La violencia del racismo y la predominancia del campesinismo, así como la fuerte impronta del anhelo de la desindigenización, se vieron reflejados en un masivo e intenso proceso de descampesinización y cholificación. Miles y miles de campesinos andinos optaron entonces por romper las fronteras de la discriminación étnica por la vía de la desindigenización. La migración los convirtió en migrantes en las grandes ciudades, donde reelaboraron sus ascendencias culturales dando origen a un nuevo horizonte cultural mestizo

denominado «cholo», que no dejó de tener –a pesar de todo– un importante matiz indígena. En la década de 1980, ocurrió un fuerte conflicto armado que dejó el saldo 70,000 víctimas, la gran mayoría de ellas campesinos quechuahablantes. La violencia política desestructuró a sangre y fuego las estructuras organizativas en gran parte de la sierra peruana, terminando además con el tejido de organizaciones campesinistas de largo predominio entre las comunidades. Posteriormente, desde el año 1990, se impuso en el país una ortodoxa reforma neoliberal que no encontró resistencia social. De esa manera, debido a la ausencia de oposición, el neoliberalismo en el Perú se convirtió en un modelo de organización socioestatal hegemónico. Esto fue así, debido a la destrucción de los tejidos sociales y organizativos por la crisis económica, la violencia política y la propia acción de las reformas neoliberales, así como por la profundidad de una crisis de representación política que hizo desaparecer a los partidos políticos, sobre todo a la izquierda. De modo que en el Perú, a diferencia de Ecuador y Bolivia, no sólo no emergió un movimiento indígena, sino que el neoliberalismo se hizo hegemónico, es decir, se convirtió en un horizonte de sentido para gran parte de la población, incluyendo a los sectores populares, las clases medias y las élites del país.

¿Un ciclo posneoliberal con novedades importantes?

Luego del agotamiento del modelo estado-céntrico y la conflictiva y variada implementación del neoliberalismo, en la región estamos viviendo la transición hacia un ciclo que podríamos denominar como posneoliberal. Los escenarios políticos nacionales, que fueron el contexto para que los movimientos indígenas logren alcanzar un inédito protagonismo, se han transformado brusca-mente en Ecuador y en Bolivia. Lo que ha surgido son coyunturas de fuerte crisis nacional que condujeron a la aparición de masivos nacionalismos populares, con reivindicaciones nacionales bastante

más amplias que las reivindicaciones étnicas, y que fueron asumidas por el conjunto de los sectores populares, no solamente por la población indígena. Estos nuevos nacionalismos populares se entroncaron rápidamente con liderazgos plebiscitarios, que han dado como resultado la formación de los actuales gobiernos en Bolivia y Ecuador. Un liderazgo plebiscitario de origen indígena en el primer caso (Evo Morales), en tanto que en el segundo (Rafael Correa), se trata de un liderazgo con fuerte vinculación con el movimiento indígena, pero con crecientes distanciamientos.

En Perú, en contraste con lo que viene ocurriendo en Ecuador y Bolivia, persiste la hegemonía neoliberal impuesta desde la década pasada mediante la dictadura fujimorista, aunque cada vez con mayor respuesta de los sectores populares. Sin embargo, no se trata de una respuesta organizada o que pueda mostrar claridad ideológica, debido a que ocurre una lenta recomposición de los tejidos sociales destruidos en las décadas pasadas y persiste aún la impronta del horizonte neoliberal sobre los propios sectores populares. Una ola de conflictos sociales y protestas todavía desconectadas orgánicamente entre sí, y restringidas a los ámbitos locales y regionales, es la principal manifestación de una nueva forma de respuesta popular al predominio neoliberal. En este contexto se están abriendo las posibilidades para la emergencia de una nueva forma de organización campesino-indígena, sustentada en la defensa de los recursos naturales –agua, territorio comunal, minerales, bosques, etc.–, frente a la arremetida de empresas transnacionales. Asimismo –y esto resulta clave–, dicha recomposición de la protesta social muestra cada vez más entre sectores campesinos, el agotamiento de un paradigma histórico de larga data: la idea de que llegar a ser modernos y ciudadanos pasa por despojarse de su condición indígena, asociada más bien a la pobreza e ignorancia. Un sentimiento diferente, interesado más bien en la reivindicación de los rasgos culturales indígenas, viene ganando terreno entre la población de la sierra peruana.

Y no sólo entre los miembros de las comunidades rurales quechuas y aymaras, sino también entre sectores urbanos de ascendencia indígena y mestiza⁷. Hasta el momento, el movimiento de comunidades afectadas por la minería, así como el movimiento cocalero, muestran los avances y dificultades para la conformación de un movimiento social de defensa comunitaria e indígena en el Perú. Organizaciones como la Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI) y la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), están decididas a construir un movimiento político de los pueblos y comunidades, pero aún se hallan bastante lejos de representarlos de manera efectiva. Sin embargo, todavía es temprano para vislumbrar si este proceso conducirá a la formación de un movimiento político indígena en el Perú⁸.

Conclusión

A manera de conclusión, podemos señalar que en los andes centrales existen actualmente dos situaciones diferenciadas. En primer lugar se halla la situación de Ecuador y Bolivia, donde lo que se aprecia es el fin del protagonismo político étnico, al tiempo que se han cerrado los canales que condujeron a la expansión de los movimientos indígenas. Estos han sido desbordados por la emergencia de nacionalismos populares bastante amplios en contextos

⁷ El año 2008 ocurrió por primera vez un paro nacional de la población indígena amazónica en defensa de sus recursos, el cual tuvo éxito aunque mostró mayor fuerza en determinadas zonas. En junio de 2009, un segundo paro amazónico tuvo como trágico corolario la muerte de al menos 24 policías y 10 nativos en Bagua. Los paros amazónicos ocurridos hasta hoy, son un suceso muy importante que evidencia un proceso similar entre los pueblos indígenas amazónicos, aunque la convocatoria pacífica de los mismos fue nublada por los acontecimientos de Bagua.

⁸ Es la conclusión a la cual arribo luego de analizar con detalle la experiencia del altiplano aymara. Véase: Pajuelo, Ramón. «No hay ley para nosotros...». *Gobierno local, sociedad y conflicto en el altiplano: el caso Ilave*. Lima: IEP-Servicios Educativos Rurales (SER), 2009.

de fuerte crisis interna. Los movimientos indígenas enfrentan un nuevo escenario ante el cual encaran el reto de reposicionarse a fin de seguir existiendo como actores políticos nacionales. Tienen que hallar una forma de reubicarse políticamente en el nuevo escenario que ha emergido en la presente década en ambos países, al tiempo que deben mantener y fortalecer su organización interna.

En Ecuador, el movimiento indígena enfrenta actualmente el retroceso de su influencia política y el acrecentamiento de una crisis de legitimidad política. Los líderes indígenas que lograron llegar a puestos importantes en las propias organizaciones indígenas y en el Estado, incluyendo puestos de gobierno importantes, han perdido la ascendencia que tuvieron las décadas pasadas sobre las comunidades. De modo que tal movimiento enfrenta el reto de una recomposición y rearticulación interna, que le permita recuperar terreno en el ámbito político nacional.

En el caso de Bolivia, los movimientos indígenas son parte de un conglomerado más amplio y diverso de movimientos sociales populares. En un contexto de conflictividad social bastante grave, que incluye componentes de clase, territoriales y étnicos, emergió el liderazgo de Evo Morales encarnando la promesa de una refundación nacional de rostro indígena. Durante las últimas décadas, el poder en Bolivia se desplazó desde los andes altiplánicos hacia el oriente, creándose un nuevo núcleo de poder. Esto se complejiza por la vinculación con una división clasista y étnica que atraviesa la sociedad boliviana, de modo que el país vive la oposición entre dos proyectos históricos disímiles, totalmente contrapuestos: el proyecto de continuismo neoliberal de la llamada «media luna» -los departamentos del oriente-, encarnada ahora bajo la idea de autonomía regional, y de otro lado, el proyecto de los movimientos sociales dirigido hacia una democratización plebeya de la distribución del poder en el país. El gobierno de Evo Morales cabalga con muchas dificultades sobre ambos proyectos, tratando de encarnar un horizonte nacional popular de forma tal

que se mantenga la unidad territorial del país, al tiempo que se avanza en algunas reformas estructurales. Lo que hay es entonces una situación sumamente compleja, pues no se sabe cómo podría resolverse el conflicto en el mediano plazo. Esta situación ha mostrado los propios límites de los movimientos indígenas, en el sentido de que la solución tiene que ir bastante más allá de las propias propuestas étnicas, sin dejar obviamente de incorporar protagónicamente a este sector mayoritario de la población del país. Mientras tanto, los movimientos indígenas mantienen una relación fluctuante con el gobierno de Evo Morales, que transita entre el apoyo y la oposición.

La segunda situación que se observa en la región es la de Perú. A diferencia de Ecuador y de Bolivia, no tenemos en el Perú ni gobiernos progresistas ni movimientos indígenas. Esto resulta paradójico por tratarse del país con la más arraigada tradición de izquierda y con la más importante población indígena en términos cuantitativos. Lo que se observa es la continuidad de la hegemonía neoliberal, en medio de un mar de conflictos y protestas de los sectores populares, pero que todavía no muestran un nivel de organización nacional. Es decir, todavía no aparece un proyecto popular alternativo a la continuidad de la hegemonía neoliberal. Las múltiples protestas locales no logran articularse en plataformas organizativas más amplias, ni tampoco logran dar el salto hacia movimientos sociales nacionales con liderazgos y discursos propios. Hay sin embargo dos ámbitos que podrían permitir avances en dicho sentido: los cocaleros, aunque han sido un poco eclipsados los últimos años, y las comunidades enfrentadas contra el avance arrollador de las empresas mineras. Estos cambios ocurren asociados a la manifestación de una novedosa revalorización de los pueblos y culturas indígenas, que en el futuro reciente podría ser la base para la formación de un movimiento social indígena que responda a las particularidades del país.

Indígenas amazónicos, motores de la historia: los casos del Perú y Brasil en perspectiva

Enrique Amayo Z.

Esta imagen de la NASA, de julio del 2000, muestra claramente la Ciudad de Manaus y la convergencia del Río Negro con el Solimões para formar el Río Amazonas¹.
El Río Solimões... comienza en el Perú².

El profesor José «Pepe» Barletti, estudioso de la Amazonía peruana, después de los acontecimientos de Bagua me envió por correo electrónico, el día 15 de junio de 2009, tres interesantes preguntas, las que después de varios meses y muchas reflexiones, fueron respondidas y enviadas por ese mismo medio. Estas me fueron hechas porque soy peruano, vivo en Brasil y hace años investigo la Amazonía (como región Sudamericana) y el Pacífico Latinoamericano. Lo que aquí se presenta tiene que tomarse como lo que son: «respuestas en forma de ensayo», construidas siguiendo el principio metodológico de «larga duración» del historiador Ferdinand Braudel. Las preguntas de Pepe por su cortedad y concisión, parecen simples, pero en verdad son incisivas y complejas, tan es así que para ser respondidas plenamente, tendría que hacerse una investigación seria que no he hecho. Por su carácter de meras respuestas, se encuentra en ellas, no de forma sistemática, alguna parafernalia académica (citas, etc.). Las preguntas, por haber sido hechas de forma amical y con la informalidad que permite la correspondencia por correo electrónico, no constituyen un cuerpo

¹ Guía Geográfico - Brasil - Mapas do Brasil: <http://www.brasil-turismo.com/fotos/rio-amazonas.htm>. El original en portugués fue traducido por el autor así como todas las otras citas de lenguas diferentes al castellano.

² [http://pt.wikipedia.org/wiki/Rio_solim%63%B5es](http://pt.wikipedia.org/wiki/Rio_solim%C3%B5es)

orgánico y cada una de ellas podría haber sido respondida por separado. Pero tienen como hilo conductor los acontecimientos de Bagua y por eso fueron respondidas en conjunto, y también porque tanto para las preguntas como para las respuestas, esos acontecimientos están presentes permanentemente como telón de fondo.

¿En las colonias de España en América, el fenómeno de la esclavización de la gente en los siglos XVI y XVII fue igual al de la Amazonía portuguesa?

Como introducción a los temas de esta pregunta vale decir que por problemas de extensión en este artículo, la respuesta que sigue es la única que fue mantenida en su totalidad. Igualmente importa esclarecer que en este caso «gente», significa población indígena o nativa. También es importante acotar que desde el inicio de la colonización de la Amazonía, se estableció una diferencia en el tratamiento dado a la «gente» por los conquistadores portugueses y españoles. En el Brasil colonial la esclavitud indígena fue «legal», mientras que en las colonias de España, por ejemplo en el virreinato peruano, fue «ilegal», pues la forma normal de explotación del trabajo fue la *Mita*.

Portugal y la esclavitud

Es difícil entender la esclavitud moderna (s. XVI al XIX) como sistema mundial sin entender el papel desempeñado por Portugal (en el siglo XVI una potencia mundial). Probablemente fue el primero en Europa de la era moderna en practicar sistemáticamente la esclavitud a partir de sus colonias africanas, especialmente de Angola (conquistada después de 1480). La esclavitud moderna fue transformada en actividad económica «normal y esencial» del formidable «Imperio Portugués», en el proceso de su construcción

transcontinental (tenía colonias en África: Angola, El Cabo –parte de Sudáfrica actual–, Mozambique, etc.; en Asia: India; y en América: Brasil). En el Brasil colonial, Portugal aplicó casi desde el inicio de la colonización, ese sistema en la población indígena que encontró³, debido, en parte, a que ya tenía acumulada su experiencia africana. Para los portugueses, la esclavización indígena fue secundaria comparada con la de los africanos. Esta última fue transformada por Portugal en pieza importante del naciente sistema capitalista mundial. Esos africanos serían esenciales para integrar el Brasil colonial al mercado de dicho sistema (y Portugal, aliado principalmente de británicos, no se limitaría a sus colonias sino que inundaría América con esclavos). Es a partir de la necesidad por explotar el Brasil colonial, que se inició la esclavitud moderna como sistema internacional (más o menos desde los 1530). Eso dejará una marca profunda en el Brasil, tanto que cuando se independiza en 1822, será como «Imperio Esclavista». También será el último país de Occidente en abolir la esclavitud (1889). Esclavitud e imperio dejarán sus marcas hasta hoy.

Regresando al Brasil colonial. Es con la producción de azúcar que este se integrará a la economía mundial. Con ella, conforme aumenta la escala de su producción, números cada vez más grandes de esclavos eran necesarios. Como la historia enseña, entonces no era posible la producción de azúcar sin esclavos africanos (para ese tipo de agricultura, de «plantación», no servía la «gente» que Portugal encontró en el Brasil). Portugal entró en el negocio del azúcar porque, infelizmente, recién a mediados del s. XVIII en el Brasil se encontraría el oro que desesperadamente buscó por siglos⁴ (así apareció en la historia *Minas Gerais* - Minas Generales),

³ Prado Jr., Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1996.

⁴ Buarque de Holanda, Sergio. *Visão do Paraíso: Os motivos edênicos no descobrimento e colonização do Brasil*. São Paulo: Editora J. Olympio, 1959. Historiador esencial del Brasil que desarrolla la idea de la gran importancia del Perú colonial para la construcción del Brasil colonial: en y desde su colonia, Portugal buscó desesperadamente oro

pero a pesar de que encontró mucho de este preciso mineral, jamás fue en las cantidades encontradas en las colonias españolas.

Portugal generaliza la esclavitud

Portugal, en base a sus colonias de África y América, generalizó la esclavitud moderna. Portugal terminó «especializándose» en esclavitud porque los territorios del Brasil colonial que conquistó (los que le correspondieron en la «división del mundo» realizada con España, la otra gran potencia del período hasta el siglo XVII, en el Tratado de Tordesillas de 1494), eran pobres en metales preciosos (lo más buscado por los colonizadores europeos), pero inmensos para producir azúcar.

España

En metales preciosos, lo contrario de Portugal ocurrió con España. En sus territorios coloniales americanos encontró cantidades fabulosas de esos recursos, las más grandes hasta entonces de la historia humana, especialmente en el virreinato peruano⁵. Eso explica en parte porque la esclavitud no fue una importante «empresa» para España. Portugal, en la división internacional del negocio de la esclavitud o «negrero», se encargó de «cazar y vender» esclavos normalmente a británicos. Estos últimos, además de comprarlos *in situ* africano, los «transportaban» en sus barcos hasta las colonias españolas en América, quedándose de esa forma con la parte del «león» del negocio. Así, España participó en el negocio negrero «comprando» de británicos (además de a franceses y holandeses), los esclavos africanos que necesitaba. La otra razón principal por la cual España participó relativamente poco en ese terrible ne-

-ampliando así sus fronteras-, para repetir el éxito de España explotando su colonia peruana (entonces máximo símbolo de riqueza mundial).

⁵ Gerbi, Antonello. *Il Mito del Peru*. Milán: Franco Angeli Saggi di Storia, 1988.

gocio, fue porque la mano de obra que necesitaba la obtenía casi totalmente de la *Mita* de indígenas que «no costaba nada». Algunas formas de *Mita*, como la minera, fueron peores que la esclavitud. Por razones que sólo tangencialmente se explicarán aquí, la *Mita* casi no pudo imponerse a poblaciones que, al momento de ser conquistadas, vivían como nómades y recolectores (la mayoría de los indígenas amazónicos). La *Mita* se impuso con relativa facilidad en poblaciones urbanas que ya estaban acostumbradas a «horarios no naturales»⁶ (gran parte de la población de las altamente desarrolladas, para el período del mundo, sociedades Inca y Azteca). Forma parecida ocurrió con poblaciones que ya practicaban la agricultura como actividad económica esencial (que los había acostumbrado a los mencionados «horarios no naturales»). Para lo que interesa aquí, son especialmente importantes los habitantes del *Antisuyo*. Ese gran *suyo* inca probablemente estaba habitado por «gente» como los *Ashaninkas* que ya eran agricultores de agricultura extensiva (en el gigantesco *Antisuyo* vivían también, como hasta hoy, otros pueblos nómades y recolectores). Los habitantes del *Antisuyo*, también «Zorros de Abajo», al igual que los habitantes del *Chinchaysuyo*, mantenían con los «Zorros de Arriba» (por ejemplo gente del *Collasuyo*) relaciones estrechas y contradictorias de colaboración y agresión por milenios⁷. Así se explica el surgimiento en los 1740, entre los *Ashaninkas*, de ese gran personaje histórico que fue Juan

⁶ Los horarios naturales eran determinados esencialmente por la luz del sol (día y noche), al contrario de los no-naturales que fueron impuestos «artificialmente» por el ser humano, como consecuencia de su creciente conciencia sobre la forma más adecuada para obtener de la naturaleza (buscando el mejor momento para regar, el mejor período, etc.) «bienes» para satisfacer sus crecientes necesidades. Proceso que terminaría «inventando» los relojes (Inti-Huatanas, etc.), como parte del interminable proyecto humano de «controlar el tiempo».

⁷ Se está haciendo referencia al sentido que le da José María Arguedas en su novela clásica «El Zorro de Arriba y el zorro de abajo» que, como es sabido, se inspiró en el mito de esos zorros mencionados brevemente en el capítulo 5 de: *Dioses y Hombres de Huarochiri*. Lima: Universidad Antonio Ruiz de Montoya, 2007.

Santos Atahualpa, quien por un tiempo lideró a «gente de Abajo y de Arriba» sin jamás sufrir derrotas.

Los españoles también impusieron la *Mita* minera en los territorios que antes de la conquista habían formado parte del *Antisuyo* (que en la actualidad conforman gran parte de la Amazonía peruana). Pero para «suerte» de esa región, por no ser muy rica en metales preciosos, la generalizaron de forma muy limitada: así la *Mita* minera allí casi no existió. Eso ayuda a explicar que «números relativamente altos de indígenas amazónicos sobrevivieran a la conquista, comparados con los bajísimos números (absolutos y relativos) de sobrevivientes indígenas costeños y andinos (en ese orden)». Esa hipótesis fue explorada en un artículo escrito el 2008⁸.

La esclavitud indígena en el Brasil colonial

En el Brasil colonial la esclavitud indígena fue una realidad impuesta porque los portugueses tenían experiencia en ese asunto y porque creían que ella transformaría a la «gente» que encontraron, mayoría de recolectores y nómades, en trabajadores agrícolas. Según el mencionado texto de Caio Prado: esa «gente» resistió huyendo cada vez más lejos y así, para cazarlos y esclavizarlos, fue generándose el fenómeno de los *bandeirantes*, que penetraron cada vez más en el interior persiguiendo a «sus indios». Como el Estado portugués para proclamar sus fronteras usó el principio del *Utis Possidetis*, la persecución de «sus indios» (que huían a partir de los territorios obtenidos por el Tratado de Tordesillas), les permitía expandir sus fronteras⁹. Y la expansión fue transformándose en sistemática porque los portugueses locamente querían llegar a los

⁸ Amayo Zevallos, Enrique. «Caballitos de Totora y sus usos. Otra historia». En: Wilfredo Kapsoli Escudero, ed. *Mapa Cultural y Educación en el Perú. Tomo III*. Lima: Asamblea Nacional de Rectores, (en prensa).

⁹ Carneiro da Cunha, Manuela. «Introdução a uma história indígena». En: Manuela Carneiro da Cunha, ed. *História dos Índios no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

territorios del virreinato peruano, muy rico en metales preciosos. Pero para llegar a esos tesoros, tenían que cruzar la gigantesca Amazonía hasta llegar al lugar donde estaban localizados, en los Andes. Debido a que casi no había metales preciosos en la Amazonía (sólo en los ríos y en pepitas, asunto casi despreciado por los españoles, ya que se obtenía poquísimo comparado con lo fácil y las enormes cantidades conseguidas en las minas de la sierra, con trabajo gratuito de *mitayos* principalmente andinos), los españoles no le dieron gran importancia a esa región. Los portugueses sí le dieron importancia pues sólo a través de la Amazonía podía llegarse a la deseada sierra (en el camino buscaban oro en los ríos o *garimpabam*, lo que hasta hoy es actividad de millares de lavadores de oro o *garimpeiros* en el Brasil). Consiguieron llegar a la sierra pero, cuando lo hicieron (varios *bandeirantes* llegaron al más grande complejo minero de la América colonial: Potosí-Huancavelica), los españoles los recibieron violentamente, batiéndolos con lo mejor de sus ejércitos y obligándolos a regresar. Eso explica la gran expansión del Brasil colonial usando la Amazonía, que finalmente poseyó como territorio (y que el Brasil independiente, como imperio esclavista, heredó), el cual, a pesar de inmenso, quedó siempre lejos de los Andes y lejísimo del Pacífico. Ese doble hambre de Portugal, expansión y esclavización, terminó casi extinguiendo a la «gente» del Brasil colonial y eso podría transformarse en un asunto peligroso, ya que podría eliminar la disculpa para la expansión (cuyo gran objetivo, como ya se dijo, era llegar a los Andes y al Pacífico). Así se explica la decisión del Marqués de Pombal, gobernante *de facto* de Portugal, que en 1758 terminó con la esclavitud indígena en el Brasil colonial por la casi extinción de la «gente»; pero no abolió la esclavitud africana, que continuó impulsada «a todo vapor» por sus herederos independientes. Cuando se dio la ley de 1758, la población indígena brasileña estaba en un punto muy bajo y continuó descendiendo. Por eso, casi 130 años después cuando en los años 1880 Julio Verne escribió su gran novela amazónica *La Jangada*, para

la cual probablemente parte de la materia prima que utilizó se basó en los escritos del cuzqueño Manuel Valdés Palacios¹⁰, defendió la tesis que la población indígena amazónica estaba condenada a desaparecer, ya que no tenía posibilidades de resistir la presión del hombre blanco, porque este era superior. Pero en este caso Verne se equivocó. Esa población indígena a comienzos del siglo XX, dejó de decrecer y en los años 1950 inició un lento proceso de crecimiento que se aceleró con el tiempo. Sobre ese tema, este no es el lugar para hacer un análisis detallado, pero sí para afirmar que las cifras de 1990 sobre la población indígena «total» de la región amazónica, de 936,500 y de la Amazonía brasileña, de 213,000 habitantes (ver anexo, columna 07), muestran que «no existe más el peligro de su extinción»; aquí vale considerar que el autor no conoce cifras recientes pero no se sorprendería si ellas, por diversas razones que aquí no es del caso enumerar, hubieran aumentado aproximadamente en 50% hasta la actualidad.

Población indígena amazónica del Perú y Brasil: de la colonia hasta hoy

Aquí el análisis se limitará a comparaciones para demostrar que «la esclavitud indígena en la Amazonía del Brasil colonial fue peor que la *Mita* de la Amazonía del virreinato peruano». Para Denevan¹¹, en los territorios bajos de América del Sur al momento de la conquista vivían aproximadamente 8 millones de «gentes». Por territorios bajos entiéndase principalmente la gran llanura amazónica. Si para el período colonial se asumen las mismas

¹⁰ Ver: Amayo Zavallos, Enrique. «La Amazonía y el Pacífico en La Jangada de Julio Verne. Una visión eurocéntrica. ¿El novelista francés conoció los escritos amazónicos del cuzqueño Valdés y Palacios?». En: *Presencia Latinoamericana*, vol. II, n.º 27. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 2000, pp.11-60.

¹¹ Denevan, William M. «The Aboriginal Population in Amazonia». En: *The Native Population of the Americas in 1492*. William M. Denevan, ed. Madison: The University of Wisconsin Press, 1976.

proporciones de hoy (más del 60% de la cuenca amazónica es brasileña, ver el anexo, columna 04) y si se asume también una distribución de la población proporcional a ella, entonces «la Amazonía brasileña al momento de la conquista habría tenido más de 5 millones de gentes». Haciendo el mismo cálculo con el Perú, poseedor de aproximadamente el 15% de la cuenca amazónica, «la población amazónica peruana al momento de la conquista habría sido de un millón y 200 mil gentes». Pero, en la actualidad (ver anexo, columnas 07, 08 y 09), el total de la población indígena de toda la cuenca amazónica es de 935mil (menos del 12% de la que existía al momento de la conquista). De esta, la brasileña es de 213 mil o 22.75% de la población amazónica total (ocupando el segundo lugar en números absolutos). La peruana es la primera en números absolutos con 300 mil o 32% de la población indígena de la cuenca amazónica. Los datos hablan por sí mismos. La Amazonía peruana es más o menos un cuarto de la Amazonía brasileña, pero su población indígena es casi 50% más grande. El asunto es peor observando la densidad o población relativa («gente» por kilómetro cuadrado - km²). Brasil tiene 0.05 indígenas por km² (ocupando de lejos, el último lugar entre los países que comparten la cuenca amazónica¹²), el Perú, con 0.31 nativos por km² ocupa el cuarto lugar. La densidad peruana de 0.31 es muy baja pero es casi 7 veces más grande que la brasileña. De ello se deduce que si en el Perú fue muy malo el trato dado a la «gente» (lo que explica sus pequeños números), en el Brasil fue terrible pues sus números, absolutos y especialmente relativos, son bajísimos. También en el Perú el número de sociedades nativas amazónicas es bastante menor (probablemente 40) que en el

¹² Ellos son: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. También la Guyana Francesa pero es una colonia, razón por la cual los países amazónicos independientes no la aceptaron como miembro del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA).

Brasil (probablemente 70)¹³. Eso, junto a los números anteriores explican por qué la población de las sociedades nativas peruanas normalmente se cuenta por centenas, millares y, por lo menos en el caso de los *Ashaninkas* que viven en el Perú (una pequeña parte vive en Brasil), por decenas de millares (a pesar del terrible impacto en ellos de Sendero Luminoso y de la guerra interna). En Brasil sus poblaciones indígenas amazónicas se cuentan por decenas, centenas y excepcionalmente millares. Aquí sólo es posible decir que, comparado con los otros países amazónicos y especialmente en números absolutos, la situación peruana es de ventaja. Y más todavía si se agrega que, por lo menos hasta donde este autor conoce, en toda la cuenca amazónica no hay una población que tenga números más grandes que la de los *Ashaninkas* peruanos.

Concluyendo: los números dicen que sin esclavitud es imposible entender la debilidad actual de la población indígena amazónica brasileña. Y esos mismos números, junto a su historia, gritan que la población indígena amazónica peruana está «condenada a liderar los movimientos que impacten la cuenca amazónica en su conjunto».

El desmatamento¹⁴ de la Amazonía brasileña en el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva: ¿no tiene conflictos?

Por razones de espacio se eliminó partes de esta respuesta, que será más escueta también porque respondiendo a la primera, ya se respondió partes de esta segunda. Así, desde el inicio ya es posible decir que en el Brasil de Lula (2003 hasta hoy), como en

¹³ Las cifras pueden ser incorrectas pues no fue posible consultar fuentes. Tómese en cuenta también que el autor no es antropólogo ni investigador especializado en la realidad indígena amazónica.

¹⁴ El autor de las preguntas aquí usó la palabra portuguesa *desmatamento* que significa: destrucción de bosques.

todo el período que el autor más o menos conoce (desde la dictadura militar: 1964-85), la destrucción de bosques usando cualquier medio (especialmente el fuego), es atroz.

Desmatamento amazónico principalmente en el Perú y Brasil

Brasil entre 1990 y 1995, anualmente *desmató* 25,544 km²¹⁵ y el Perú 2,168 km²¹⁶. Siendo la Amazonía peruana cuatro veces más chica que la Amazonía brasileña (ver anexo, columnas 03 y 04), para tener el mismo ritmo de destrucción de la segunda en la primera, tendría que haberse *desmatado* anualmente 8,200 km². De ello se deduce que el trato dado a la Amazonía peruana era malo y el de la Amazonía Brasileña, pésima. Peor era el trato a la Amazonía del Ecuador, donde por año se *desmataba* 1,890 km²¹⁷. La extensión de la Amazonía ecuatoriana, de 133 mil kilómetros cuadrados (ver anexo, columnas 03 y 04), es aproximadamente 7 veces menor que la Amazonía peruana y 28 veces menor que la brasileña. Al ritmo de destrucción de la Amazonía ecuatoriana, la peruana tendría que destruir casi 13 mil km² por año, y la brasileña más de 50 mil. Aquí no se harán comparaciones con los otros países amazónicos, pero de hacerse, se concluiría que mucho peores que el Perú y peores que el Brasil, eran Bolivia, Venezuela y Colombia¹⁸. Las cifras son absolutas y rankean a 40 países, los peores del mundo. Allí, primero esta Brasil con 25,544 km², tercero Bolivia con 5,814 km², quinto Venezuela con 5,034 km², decimocuarto Colombia con 2,622 km², decimosexto Perú con 2,168 km², decimoséptimo Ecuador con 1,890 km² (aquí se menciona los países que interesan a la respuesta). Allí mismo hay otra lista, *Fatest forest depletion* -

¹⁵ The Economist. *The Economist Pocket World in Figures, 2001 Edition*. Londres: Economist Books, 2000. Obsérvese que las cifras son de totales nacionales, pero se asume que casi todo ese *desmatamento* se da en la Amazonía.

¹⁶ Ib.

¹⁷ Ib.

¹⁸ Ib.

% average annual decrease in forested area, 1990-95 (Los más rápidos destruyendo florestas - % anual de disminución del área de florestas, 1990-95). La lista es de los peores en términos relativos o de porcentaje, incluyendo 31 países: Ecuador en el decimonoveno lugar con una destrucción anual del 1.6% del total de sus bosques nacionales y Bolivia en el lugar veintiocho con 1.2%; no aparecen Brasil, Perú, ni ninguno de los otros países amazónicos. Tomando en cuenta todas las cifras mencionadas, puede concluirse que entre 1990-95, «de toda la cuenca amazónica, la peruana era la menos *desmatada* y la brasileña la más *desmatada* en términos absolutos pero no relativos».

El autor no conoce datos de fuentes serias que permitirían hacer comparaciones hasta hoy. Los más recientes son de *The Economist* para el período 2000-2005¹⁹. En ese texto figura el ranking *Biggest lost of forested land. Average annual change 2000-05, hectares 000* (Las más grandes pérdidas de territorios forestales. Promedio anual, 2000-05 en miles de hectáreas). Para poder comparar en términos absolutos, se transformaron los miles de hectáreas en km². En ese ranking de los 28 países peores del mundo, primero esta Brasil con una pérdida anual de 31,000 km²; décimo Venezuela con 2,880 km²; undécimo Bolivia con 2,700 km²; decimoquinto Ecuador con 1,980 km²; no aparecen Colombia ni Perú. En ese texto también está la lista *Biggest lost of forested land. Average annual change 2000-05, %* (Las más grandes pérdidas de territorios forestales. Promedio anual, 2000-05 en %). Es el ranking de posiciones relativas de los 27 peores países del mundo: en el décimoséptimo está Ecuador y ningún otro país amazónico. De una rápida comparación de este período con el periodo anterior, puede concluirse que Ecuador es un caso dramático y que el Brasil empeoró. La situación de los otros países amazónicos es menos peor, especialmente la del Perú. Importa subrayar que ese

¹⁹ The Economist. *The Economist Pocket World in Figures, 2007 Edition*. Londres: Economist Books, 2008.

empeoramiento del Brasil es ya en pleno gobierno de Lula (tres años de su gobierno), cuando era Ministra de Medio Ambiente Marina Silva. La «mejoría» del Perú fue cuando Alejandro Toledo era presidente y no Alan García.

Detengámonos ahora en los números absolutos del Brasil. Los números del período 1990-95, más de 25 mil km² de bosques destruidos por año, dicen que anualmente Brasil destruía territorios que son más grandes que algunos países (por ejemplo El Salvador, 21mil km²²⁰). A ese ritmo, en 10 años quemaría más de una Gran Bretaña (cuyo tamaño es de 243mil Km²²¹). Y es triste mostrar que ese número empeoró en el período 2000-05: 31 mil kilómetros cuadrados por año. A ese ritmo en 10 años Brasil quemaría más de una Italia (de 301mil km²²²). Relacionado con eso, vale decir que la información oficial brasileña no siempre es confiable. Una investigadora después de consultar varias fuentes brasileñas, dice:

«En relación al *desmatamento* de la Amazonía [brasileña], los datos divulgados son constantemente conflictivos. Según datos del Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (INPE) del Brasil, que se basan en informaciones colectadas vía satélite, el área ya *desmatada* de esa Amazonía fue de 587,700 km² (quinientos ochenta y siete mil setecientos kilómetros cuadrados) hasta el año 2000... »²³

²⁰ Ib.

²¹ Ib.

²² Ib.

²³ Moreira Margarido, Helena. *A Atuação do Brasil no Regime Internacional de Mudanças Climáticas de 1995 a 2004*. Tesis de maestría del Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas. São Paulo: Universidade Estadual Paulista «Júlio de Mesquita Filho» (UNESP), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) y Pontificia Universidades Católica de Sao Pãulo (PUC-SP), 2009. Y aquí sería bueno preguntar: ¿serán confiables las cifras «oficiales» del Perú y de los otros países amazónicos? Este autor, historiador profesional, sabe bien lo pernicioso que son «todas las historias oficiales». Por eso desconfía también de las cifras oficiales y más de las peruanas de este periodo, evidentes en el *Perro del Hortelano* del presidente Alan García.

Ese arrasamiento de territorios de la Amazonía brasileña equivale a casi la Península Ibérica (España, 505 mil km² y Portugal, 89 mil km²²⁴) o más de la mitad de la Amazonía del Perú (de 968 mil km², ver Anexo, columna 03), que por extensión, es el segundo país amazónico.

Esos números brasileños significan impactos dentro del Brasil (en muchas partes de su amazonía, por ejemplo en el Acre, la desertificación avanza). Este autor no conoce estudios sobre los impactos de esa destrucción en territorios de la cuenca amazónica fuera del Brasil y por eso tiene la hipótesis siguiente: la gigantesca devastación brasileña es elemento importante, primero, para explicar fenómenos de sequía en la Amazonía (como la ocurrida en 2005), como de excesos de lluvia (como la del 2009); segundo, impacta también los andes centrales peruanos (el conjunto de glaciares tropicales más importantes de la Tierra y por eso esenciales para el ciclo del «agua corriente de superficie», sin la cual no se explica el Sistema Amazónico), favoreciendo el avance de su deshielo.

El desmatamento ¿no tiene conflictos?

Esa deforestación en el Brasil genera protestas pero difícilmente conflictos. O sea, nada equivalente al volumen e impacto que asuntos similares generaron en el Perú en junio del 2009. La prensa internacional informó que ese junio, movimientos iniciados y dinamizados por comunidades nativas contra la política del gobierno de Alan García (que no respetaba la ley que establece que esas comunidades tienen que ser consultadas previamente por el Gobierno respecto a la realización de cualquier proyecto en sus territorios históricos), fueron generalizándose e impactando

²⁴ The Economist. *The Economist Pocket World in Figures, 2001 Edition*. Londres: Economist Books, 2000.

el conjunto de la sociedad amazónica peruana y finalmente la nacional. Y uno de sus resultados fue que obligó al Presidente a parar y revisar parte de sus políticas amazónicas. Algo parecido en el Brasil es impensable. Primero, por la fragilidad de su movimiento indígena. De la respuesta a la pregunta uno es posible colegir que en el Brasil la población indígena amazónica es muy pequeña y distribuida en un inmenso espacio, resultando así que su número, en cualquier lugar de ese gigantesco país, es chiquito. A ello se agregan las enormes distancias que tornan muy difícil la organización del movimiento indígena. También los debilita que hasta hoy los indígenas brasileños no son «ciudadanos plenos» y, caso deseen serlo, «pierden su *status* de indígenas». Estos tienen un *status* especial parecido al de los niños que no son responsables por ser menores de edad. Por eso, para protegerlos, existe una institución estatal, la FUNAI (Fundación del Indio), hecha para evitar abusos, darles educación, cuidados médicos, etc., y claro, para controlarlos. Por ejemplo, un indígena no puede salir de su territorio sin permiso de la FUNAI.

Segundo, el Estado es todopoderoso en el Brasil (aquí sólo es posible decir que eso es debido a que su clase dominante jamás tuvo su poder realmente desafiado y mucho menos derrotado) y así no permite concesiones que puedan disminuir su poder interventor en nombre del interés nacional.

Tercero, el gobierno actual de Lula (formado por su Partido de los Trabajadores - PT, en alianza con partidos de izquierda, centro y derecha), tiene un poder enorme, especialmente para cooptar los movimientos sociales. Esto ha sido facilitado por el origen del PT, vinculado a los movimientos obreros y sociales contestatarios, que le permite cooptar y canalizar cualquier descontento por causas que no cuestionen su poder y el de sus aliados.

Concluyendo: la realidad actual demuestra que es difícil imaginar que las políticas amazónicas del Brasil cambien por obra de sus movimientos indígenas.

¿Es correcto afirmar que los gobiernos y grupos de poder en el Perú se han mirado, en cada momento, en el espejo de Brasil para definir lo que se tenía que hacer en la Amazonía peruana?

La respuesta, que fue hecha en varias páginas (suficientes para otro artículo), permitió arribar a la breve conclusión siguiente: históricamente felizmente no. Pero es claro que en el gobierno actual de Alan García hay sectores (tanto del gobierno como de la clase dominante), que piensan e imaginan la respuesta contraria. Pero eso es resultado de desconocimiento mezclado, como se dice en inglés, con *wishful thinking* (meros deseos). La historia de las clases dominantes de ambos países muestra que ellas son muy diferentes. Así, en el caso del Perú, «ella sabe que tiene límites», pues fue derrotada varias veces: por ejemplo, la actual no es la misma que la de antes de Velasco Alvarado y esa no era la misma que la que apareció después de la Guerra del Pacífico, etc. En el Brasil, «ella sabe que no tiene límites»: jamás derrotada, cambió para seguir siendo igual, mandando siempre.

Anexo

La Amazonía: región sudamericana compartida. Extensión y población²⁵.

01 País	02 Superficie en miles de km ²	03 Amazonas nacionales en miles de km ²	04 Amazonas nacionales / Total amazonia	05 03/02	06 Amazonas nacionales / Amazonia Brasileña	07 Población indígena amazónica en miles	08 Población indígena amazónica Nacional / Población indígena amazónica total	09 07/03
Bolivia	1099	724	10.91	65.87	16.94	172,00	18,37	0.24
Brasil	8500	4275	64.45	50.30	100,00	213,00	22,75	0.05
Colombia	1140	399	6.02	35.00	9.33	70,00	7,48	0.17
Ecuador	284	133	2.05	46.83	3.11	95,00	10,15	0.71
Perú	1290	968	14.60	75.00	22.65	300,00	32,00	0.31
Guyana	215	45	0.70	20.93	1.05	40,00	4,28	0.89
Surinam	164	35	0.53	21.34	0.82	7,50	0,80	0.20
Venezuela	912	56	0.86	6.14	1.31	39,00	4,16	0.70
TOTAL	13604	6635	100,00	—	—	936,50	100,00	—

²⁵ Cuadro construido por el autor consultando lo siguiente: Tratado de Cooperación Amazónica (TCA); Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Amazonía sin Mitos*. Washington D.C.: BID, 1992; Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) y Secretaría Pro Tempore de Perú (SPT). *Diagnóstico de los Recursos Hidrobiológicos de la Amazonia*. Lima: SPT-TCA, 1994; y Environmental Protection Agency. *Subsidios Técnicos para a Elaboração do Relatório Nacional do Brasil para o CNUMAD. Versão Preliminar*. Brasília: CIMA, 1991.

Un año de mil meses...
Repercusiones de los sucesos de Bagua
en la política y la protesta social

Anahí Durand

EL PARO AMAZÓNICO DEL 2009, y en particular los enfrentamientos del 5 de junio, concentraron la atención nacional e internacional no sólo por el nivel de violencia desatado, sino también por su capacidad de generar conciencia respecto a la necesidad de pensar políticas de desarrollo para la Amazonia, que tengan como principales ejes el respeto del medio ambiente y el bienestar de los pueblos que la habitan. El presente artículo ensaya algunas reflexiones respecto a lo que nos deja el llamado «Baguazo» y sus repercusiones en la dinámica estatal, la protesta social y la sociedad política. Para ello, analizamos en primer lugar los hechos ocurridos en junio pasado desde los énfasis y vacíos que nos deja la lectura del Informe Final de la Comisión Especial, creada por Resolución Ministerial N° 0664-2009-AG, para investigar y analizar los sucesos de Bagua. Partiendo de ello, abordamos la incidencia de estos sucesos en las medidas priorizadas frente a la Amazonía por los diversos poderes del Estado. Finalmente, realizamos una aproximación al curso de la protesta social y la dinámica de la sociedad política, *ad portas* de las elecciones locales y regionales, donde distintas fuerzas se esmeran en «capitalizar», si es que acaso esto es posible, la representación de demandas múltiples y todavía dispersas.

A un año de los sucesos: los hechos de Bagua y el Informe de la Comisión

Con miras a esclarecer lo sucedido en los enfrentamientos del 5 de junio durante el mencionado paro amazónico, vía Resolución Ministerial N°0664-2009-AG, en cumplimiento de un acuerdo unánime del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos (también conocido como Grupo de Diálogo), se constituyó la «Comisión especial para investigar y analizar los sucesos de Bagua», cuyo informe fue presentado en diciembre del 2009. De los seis integrantes, sólo cuatro firmaron la versión final, presentando Jesús Manaces -representante de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP)- y la religiosa Carmen Gómez Calleja, un Informe Alternativo. Si algo hay que decir del informe presentado por la Comisión es que su calidad y objetividad son bastante cuestionables. Esto se advierte desde el punto inicial pues la somera exposición de la «situación de los pueblos amazónicos en el contexto nacional y el departamento de Amazonas», se limita a mostrar cifras sobre la situación de pobreza, sin profundizar en las causas que han llevado a tal punto. Particularmente es poco lo que se dice del deterioro para la calidad de vida de *awajums* y *wampis* producto del avance de concesionarias forestales, empresas mineras y petroleras. Tampoco hay un afán comprensivo intercultural en el tratamiento de la cosmovisión del «mundo *awajum wampis*», detallándose algunas características generales desconectadas con el resto del informe.

Vale resaltar que la mayor parte del texto lo ocupa una larga cronología repetitiva y mal intencionada en la medida en que registra una serie de hechos que poco tienen que ver con la protestas, tales como la publicación de la novela «Sepahua Babel» del padre Alfredo Encinas o el Encuentro Pastoral de Misioneros Católicos, reforzando la idea de que «un sector» de la iglesia azuzó la protesta. Asimismo, el texto abunda en adscripciones tendenciosas

donde los indígenas no forman parte de la población civil, los reservistas son infiltrados y los ronderos actores externos, ignorando que los nativos son civiles, existen miles de reservistas indígenas y que los ronderos también habitan las provincias movilizadas. El análisis de las causas ocupa apenas seis páginas y no logra subsanar los vacíos ni supuestos anteriores, por el contrario, se reafirma la hipótesis inicial de responsabilizar de las protestas en primer término, a la «exclusión de los pueblos indígenas» que alimenta sentimientos de indignación y venganza, en segundo lugar, a los dirigentes de las organizaciones nativas, y en tercer lugar, a actores ajenos a la población como reservistas, ronderos y periodistas locales. A la gran pregunta planteada en las conclusiones «¿por qué la protesta que se extendió en toda la Amazonia tuvo tal repercusión de violencia solamente en Bagua?», se responde con la misma generalidad, afirmando que existió una «inadecuada explicación» de los decretos a la población indígena y reiterando la acusación a los actores externos: congresistas nacionalistas, ronderos, reservistas del ejército, gente del Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP), miembros del frente de defensa y medios de comunicación local que enturbiaron la protesta de la masa indígena. Las recomendaciones se presentan imprecisas y desconectadas, proponiendo por ejemplo la implementación de una escuela de «liderazgo intercultural» o «casas de justicia interculturales», como si el Estado tuviera alguna propuesta intercultural que ofrecer. Asimismo, insiste en afirmar que la mayor dificultad para superar la crisis son los intereses políticos, sociales, económicos y sobre todo «culturales». ¿Cuáles son estos?, por supuesto que no los explica. También recomienda a los actores no indígenas que «mejoren su conducta», sin profundizar qué aspectos implicaría esta tarea, pudiendo llevarnos a pensar que lo que sugieren es que se anulen las posiciones críticas a la política del gobierno, pues lo contrario representa una conducta conflictiva y violenta.

Como bien señala el Informe Alternativo, el Informe de la Comisión carece de rigurosidad en sus afirmaciones, planteando argumentos exculpadores y justificatorios de la autoridad, tales como que los indígenas no comprendieron bien los decretos legislativos y los actores externos distorsionaron sus contenidos manipulándolos y engañándolos. Plantea además una crítica severa a las organizaciones sociales indígenas, particularmente a AIDSESP, estableciendo una diferenciación entre una dirigencia radicalizada y manipuladora, y una población nativa empobrecida, confundida y dócil. En tal sentido, es interesante lo que Andrés Guerrero denomina «ventriloquia política», mecanismo por el cual a través de mediadores étnicos privados y públicos (del teniente político al tinterillo, pasando por los compadres del pueblo o de la capital), un conjunto de agentes sociales blanco mestizos se adscriben la potestad de hablar y escribir en nombre del indio en términos de su opresión, degradación y civilización. Intencionalmente o no, los miembros de la Comisión, con la venia de las autoridades políticas, asumen la tarea de pronunciarse en nombre de los indígenas amazónicos (así en abstracto), concibiéndolos a la manera de la tradición liberal de inicios de la República, como «entes ingenuos, criaturas simples que no alcanzan a devenir en adultas, puesto que son perenne objeto de estrategias malignas de manipulaciones»¹. Son «otros» los que enturbian el panorama de la protesta con manipulaciones, desencadenando los hechos de violencia.

Centrar las causas de las protestas y las responsabilidades en la acción de actores externos a los indígenas, y la falta de comunicación al explicar los decretos, ignora la complejidad del proceso y sus antecedentes, presentando vacíos significativos. En primer lugar, es muy poco lo que se menciona respecto a la

¹ Guerrero, Andrés. *Administración de poblaciones, ventriloquia y transescritura*. Quito/Lima: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Ecuador) / Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2010.

creciente presión sobre el territorio en que viven los indígenas de Bagua o Condorcanqui, no sólo por las oleadas migratorias de los colonos andinos, sino también por la presencia de empresas transnacionales como la Minera Afrodita en el Cenepa, que ya había originado conflictos y acciones de rechazo como la retención de trabajadores en enero del 2009. Estos descontentos y reclamos locales hallaron resonancia en la protesta nacional, incidiendo en el grado mayor de exasperación y radicalidad en la zona, especialmente en la Estación N°6. En segundo lugar, no se dice nada sobre los esfuerzos de las autoridades políticas, incluidos el presidente y sus ministros, por deslegitimar la protesta, menospreciando a las organizaciones indígenas y asumiendo una explícita parcialización con la inversión privada. Este afán despectivo abonó a la conflictividad y lejos de calmar los ánimos incidió en el incremento de la escalada de violencia. Finalmente, tampoco se señalan responsabilidades concretas de las instituciones políticas y sus representantes, ni respecto a la crisis que originó la protesta amazónica ni sobre el operativo de la Curva del Diablo. Esta omisión termina por avalar la impunidad, pues si nadie fue responsable, obviamente no hay sanción. Retomando el Informe Alternativo, hablamos de un operativo mal preparado, cuyo «afán ejemplarizador» buscaba disuadir con su contundencia y efecto mediático a futuras protestas sociales. Es imposible negar que existieron descoordinaciones entre el comando operativo y las autoridades, primando la improvisación y el desconocimiento, así como la intencionalidad de hacer prevalecer la «mano dura» como respuesta a la conflictividad. Por ello, no se tomó en cuenta que los pueblos *awajum* y *wampis* tienen una cultura guerrera y no estaban dispuestos a dejarse masacrar, menos todavía si muchos de ellos han recibido entrenamiento militar e incluso combatido en el conflicto con el Ecuador. No se trata de justificar ni exculpar a ninguna de las partes, pero si cabe llamar la atención respecto a la escasa voluntad autocritica desde el Estado y los pocos avances

por resarcir a las víctimas civiles, gestos que podrían contribuir en algo a que la situación no se repita.

Mas allá del Informe Bagua y sus inconsistencias –que incluso en toda su mediocridad ha sido ignorado por los distintos poderes del Estado–, vale preguntarse ¿qué ha cambiado en Bagua, en Santa María de Nieva, en Pangoa, en territorio *awajum*, *ashaninka* o *yanesah*?, ¿qué medidas significativas se han tomado «post-baguazo» para avanzar hacia la inclusión y el desarrollo de los pueblos amazónicos?, ¿coinciden estas medidas con las demandas de los actores sociales? En este sentido pasamos a analizar algunas repercusiones del «Baguazo» en la política estatal.

Política, actores estatales y «post-Baguazo»

Sin duda, por su magnitud y desenlace, la protesta amazónica tuvo una fuerte repercusión en los distintos niveles del Estado. A las pocas semanas de los hechos de Bagua se había instalado un nuevo gabinete y era público el compromiso congresal de legislar sobre temas como la Ley de Derecho a la Consulta Previa, que oficializaría lo ya estipulado por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), permitiendo preguntar de forma organizada a los pueblos indígenas sobre su acuerdo o no con el desarrollo de proyectos extractivos en sus territorios. También el gobierno regional de Amazonas y los gobiernos locales se manifestaron por la atención de las demandas indígenas. Incluso el Poder Judicial afirmó que actuaría con plena autonomía y no caería en la «persecución» de los pobladores indígenas y sus organizaciones. No obstante, conforme fueron pasando los meses y los ecos del conflicto perdieron sonoridad, nuevamente la incompetencia y la desidia marcaron la tónica en la acción de los principales actores estatales.

Desde el Poder Ejecutivo, a raíz de los sucesos, se promovió la creación del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo

de los Pueblos Amazónicos, con cuatro encargos temáticos claros, expresados a su vez en cuatro Mesas de Trabajo: 1) Investigar los sucesos de junio cuyo informe ya comentamos, 2) Discutir propuestas sobre los decretos cuestionados, 3) Discutir una propuesta de Ley de Derecho a la Consulta Previa y 4) Búsqueda de alternativas de desarrollo para la selva peruana. A la fecha las cuatro mesas han presentado ya los resultados de su trabajo, pero el interés del Ejecutivo por poner en práctica sus recomendaciones, especialmente las de las Mesas 2 y 3, que le competen más directamente, han sido escasas. De un lado las alternativas de desarrollo se siguen haciendo esperar, y de otro, persiste la falta de voluntad política para derogar la totalidad de los decretos cuestionados², pues los representantes del poder ejecutivo se negaron a dialogar sobre el punto, reafirmandose en la lógica de «mecer» a las organizaciones y criminalizar las protestas. La medecora aprista ofrece cambios, pero continua concesionando el territorio y no avanza en reivindicaciones claves como la titulación de las comunidades nativas, menos ahora que el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), se encuentra envuelto en problemas de corrupción. En paralelo, se insiste en criminalizar la protesta, pues si bien en noviembre del 2009 la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) retiró la solicitud de disolución de AIDSESEP interpuesta, aduciendo que amenazaba el orden público, en lo sustancial se ha insistido en la línea de persecución a los dirigentes trazada por el gobierno anterior de Alejandro Toledo. Más allá de las diferencias organizativas entre los coccaleros y AIDSESEP, Nelson Palomino pasó 4 años en la cárcel debido a una maniobra del Ejecutivo y del Poder Judicial, situación que pretenden replicar con Alberto Pizango. Se insiste en pensar que desestabilizar a las organizaciones sociales es marcar un punto a favor de la gobernabilidad, ignorando que contar

² A la fecha sólo se han derogado 4 decretos: el 1020, 1064, 1089 y 1090, del total de 9 decretos cuestionados por las organizaciones indígenas.

con organizaciones fuertes y liderazgos representativos puede facilitar el diálogo y el arribo de consensos. Lamentablemente lo más probable es que la agenda del Ejecutivo no varíe y el interés principal en relación a los territorios amazónicos continúe siendo la promoción de la inversión transnacional para actividades extractivas, y a lo mucho se limite a dilatar algunas decisiones, dejando los problemas al próximo gobierno. Tampoco hay signos de que se entable un diálogo intercultural que ponga atención a las demandas de los pobladores. La soberbia de García de seguro ni siquiera lo considera necesario.

Desde el Congreso los esfuerzos se enfocaron en lograr la aprobación de la Ley de Derecho a la Consulta Previa. Dentro del citado Grupo Nacional de Coordinación, la Mesa de Trabajo 3 tenía el encargo de formular una propuesta de ley consensuada sobre consulta previa a pueblos indígenas, en la cual –sobreponiéndose a sus diferencias–, participaron AIDSESP y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), tomándose en cuenta además la propuesta planteada por la Defensoría del Pueblo. El 20 de abril del 2010 la Comisión de Pueblos Andinos Amazónicos y Afroperuanos Ambiente y Ecología (CPAAAAE), aprobó el proyecto de Ley de Derecho a la Consulta Previa, que recogió en más del 80% los aportes de la Mesa de Trabajo 3. Este avance se vio opacado por la acción de la Comisión de Constitución y Reglamento (CCR), que el 18 de mayo aprobó un pre-dictamen que fue cuestionado por las organizaciones indígenas y campesinas, por no incluirse como finalidad de la consulta el «consentimiento previo». No obstante los vaivenes congresales, el día 19 de mayo el pleno del Congreso aprobó con 62 votos a favor, 7 en contra y 6 abstenciones, la «Ley de Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas u Originarios». La versión aprobada elimina el derecho a veto e incorpora el tema del acuerdo que fue observado en pre-dictamen de la CCR. Con este acto, el Parlamento dio un gran paso a favor de las poblaciones

de la Amazonía. Así lo reconocieron dirigentes como el secretario de AIDSESEP Saúl Puerta, quien aseguro que se ha dado un paso importante para retomar la confianza a nivel nacional entre el Estado y los pueblos indígenas.

Por su parte, el Poder Judicial y el Ministerio Público no han contribuido mucho a establecer mejores condiciones para el dialogo, ubicándose más bien en la línea de criminalización de la protesta y judicialización. Tras las protestas de Bagua fueron denunciados dirigentes de AIDSESEP, como su presidente Alberto Pizango, Daysi Zapata (vicepresidenta), Saúl Puerta (secretario de AIDSESEP), Cervando Puerta (presidente de la Organización Nacional de Indígenas de la Amazonía Norte - ORPIAN), Daniel Marzano (presidente de la Organización Indígena Regional de Atalaya - OIRA Atalaya) y Teresita Antazu (representante *yanasha*). Casi ocho meses después, el 25 de enero de 2010, el Fiscal Superior Titular de la Octava Fiscalía Superior Penal de Lima, consideró que no existían suficientes indicios para formalizar la denuncia penal contra Pizango y los otros dirigentes indígenas, declarando infundado el pedido del Procurador de la Presidencia del Consejo de Ministros. No obstante, Alberto Pizango tiene todavía dos procesos pendientes, y aunque la Sala Mixta de Bagua decidió revocar la medida de detención por comparecencia, todavía falta que se revise la orden de captura ordenada en el marco del tercer proceso que se sigue en su contra, por lo que durante casi un año estuvo exiliado en Nicaragua. De otro lado, es poco lo avanzado por esclarecer y sancionar los hechos del 5 de junio, demostrando lentitud y poca objetividad. Recién en febrero del presente año se formalizó denuncia contra siete miembros de la Policía Nacional del Perú (PNP), incluidos dos generales, por delito de homicidio y lesiones graves. Sin embargo, en paralelo a esta investigación que avanza con suma lentitud, se viene adelantando un proceso en el fuero militar donde muy probablemente los acusados sean absueltos o sancionados por faltas menores. En cuanto a la

responsabilidad penal de las personas procesadas por la muerte de los policías, según información de la Defensoría del Pueblo, a principios de julio del 2009, había 84 personas procesadas. Para diciembre de 2009, la cifra se incrementó a 127 personas procesadas por diversos delitos y actos cometidos contra miembros de la Policía Nacional, denunciándose además maltratos físicos en los interrogatorios, los cuales no han sido investigados. Si bien es importante que los responsables de los crímenes sean procesados y juzgados, es necesario que esto ocurra en el marco del respeto al debido proceso.

A nivel de gobierno regional, los presidentes de las regiones amazónicas implicadas en la protesta como Amazonas, San Martín e Iquitos, pese a que fueron convocados a las mesas de diálogo durante la protesta, su actitud fue deslucida, manteniendo una conducta pasiva enfocada a mantener sus demandas habituales de mayor presupuesto, la misma que, matices más o menos, han mantenido hasta hoy. En el caso de los gobiernos locales con mayoritaria población *awajum* y *wampí*, como Imaza o Río Santiago, es más difícil hacer un seguimiento de lo actuado «post-Baguazo». Las noticias que llegan a ocupar un lugar en los medios de comunicación nacional (o mejor dicho limeños), se limitan a señalar hechos como la absolución de Héctor Requejo y Carlos Nava, alcaldes de Condorcanqui e Imaza respectivamente, a quienes se les acusaba de haber liderado los sucesos de la Curva del Diablo. Queda pendiente un seguimiento más exhaustivo a este nivel de gobierno, un terreno fundamental para entender la conflictividad en la zona, más aún en un año electoral donde los candidatos empiezan a movilizar recursos y reformular sus prioridades en la interacción con la población y las organizaciones sociales.

Pero, ¿qué tanto ha repercutido el «Baguazo» en la protesta social y a nivel de la sociedad política?, ¿es qué existen posibilidades de que las distintas expresiones de descontento logren articularse en espacios que disputen representación política?

En el siguiente y último punto queremos ensayar algunas ideas preliminares sobre estas interrogantes.

Protesta social y sociedad política: ¿quién capitaliza la movilización?

En el lapso de tiempo transcurrido entre junio del 2009 y mayo del 2010, las protestas sociales se desarrollaron con intensidad y persistencia en diversas zonas del país. Algo ya común en nuestra geografía social desde la implementación del modelo neoliberal y su profundización durante el gobierno aprista. Nuevamente la mayoría de las protestas se sucedieron contra el avance de proyectos mineros, petroleros o hidroenergéticos, que la población considera afectaran el medio ambiente y sus formas de vida. Sólo por mencionar las más representativas, a los pocos días de la represión en Bagua, pobladores de Andahuaylas se movilizaron por la ciudad llegando a tomar el aeropuerto en contra de la promulgación de la Ley de Recursos Hídricos. A mediados de junio también, en Canchis y Sicuani, la población volvió a protestar en contra de la construcción de la central hidroeléctrica que consideran afectara la agricultura en la zona. Ya en el 2010, a inicios de abril, tras el intento del gobierno de forzar una solución a los graves problemas que acarrea la minería informal, se movilizaron miles de mineros artesanales de Madre de Dios, Arequipa y otros puntos del país, dejando el saldo de 6 muertos por balas policiales. Pocas semanas después, en la quincena de abril, hombres y mujeres de Islay bloquearon carreteras contra el proyecto minero Tía María, por los posibles daños que causaría al medio ambiente y la escasez de agua que provocaría para la agricultura. ¿Qué relación tuvieron estas protestas con los hechos de Bagua y la huelga amazónica en general? En los dos primeros casos, quizás por la cercanía temporal, tanto Manuel Alca, presidente del Frente de Defensa Agrario de Andahuaylas, como Alejo Valdés, del Frente

de Defensa de Sicuani, subrayaron su apoyo a la movilización de los pueblos indígenas e incluyeron en su agenda de negociación con el Estado, la exigencia de respeto a los recursos amazónicos. En los otros dos casos, el tema de la Amazonia estuvo ausente, recobrando su carácter netamente sectorial en el caso de los mineros informales, y el territorial, en el caso de Islay. De este modo, las protestas continúan caracterizándose por su focalización y desconexión organizativa, por lo que podría decirse que el impacto del «Baguazo» es relativo, ya que no logró cohesionar en torno a la lucha de los pueblos amazónicos, una diversidad de expresiones en contra la expansión del capital extractivo. Quienes esperaban que lo hiciera sobrevaloraron al movimiento amazónico, que tampoco se propuso cumplir este rol articulador y que suficientes esfuerzos despliega al intentar sobreponerse a la arremetida estatal que significó la persecución a sus líderes y organizaciones. Al parecer, la fragmentación de las protestas no logrará superarse en el corto plazo, sin que eso implique que la gente deje de movilizarse, por el contrario, lo hacen insistentemente pese a los costos en términos de muertos y heridos que acarrear. Este punto revela que la protesta social y la respuesta estatal se tornan cada vez más violentas, consolidando una nueva tendencia. Hasta inicios del 2000, sea por su debilidad organizativa o por la facilidad con la que podían ser estigmatizados, acusados y/o procesados bajo cargos de terrorismo, los actores sociales se cuidaban de caer en actos violentos. Desde el Estado, el gobierno de Paniagua y de Toledo tuvieron muchos más cuidado en desatar una represión indiscriminada que incluyera disparar contra la población. Hoy ambas actitudes ya no operan y pueden complicar el escenario con episodios cada vez más sangrientos.

Pero además de las protestas sociales, es interesante también reparar en la incidencia del «Baguazo» en lo que Partha Chatterjee denomina «sociedad política». Pensando en países con una historia colonial, Chatterjee define a la sociedad política como el terreno

donde activan grupos de población empobrecidos cuyas demandas solamente pueden articularse en el terreno de la política. Los pobres del mundo rural que se movilizan para exigir beneficios derivados de los programas gubernamentales, no lo hacen como miembros de la sociedad civil, pues no tienen capacidad significativa de influir en las políticas públicas desde cauces institucionales. Para conseguir orientar a su favor estos beneficios, deben aplicar presión adecuada en los puntos adecuados del aparato gubernamental, lo cual significa forzar o circunvalar las reglamentaciones que por lo general implican su exclusión y marginación³. Desde una perspectiva institucionalista, podría decirse que las protestas amazónicas fracasaron en la medida que no han logrado capitalizar el descontento social desde una plataforma partidaria que compita en la arena electoral y represente con mayor fidelidad los intereses de los habitantes de la zona. Pero desde la perspectiva de la sociedad política amazónica, las cosas se leen diferente: con las protestas de junio pasado, los pueblos indígenas lograron aplicar «la presión adecuada en los puntos adecuados del aparato gubernamental», forzando su reconocimiento como interlocutores válidos. Sin dicha movilización y la posterior insistencia de pobladores y organizaciones en sus demandas, no contaríamos con la Ley de Consulta Previa aprobada por el Congreso, ni con la suspensión definitiva de las actividades de la Minera Afrodita en la Cordillera del Cóndor. Y más allá de los resultados plausibles, una de los logros más significativos de la protesta en la amazonía peruana, es el haber conseguido «representar», de un modo más expresivo que procidemental y con mucha más pertinencia, el descontento con el modelo económico neoliberal que comparte buena parte de la población. Esto se vio reflejado no sólo en la solidaridad internacional conseguida –decisiva también para la

³ Chatterjee, Partha. *La nación en tiempos heterogéneos y otros estudios subalternos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2007.

aprobación de la Ley de Consulta Previa, sobre todo tras la visita del Relator Especial de Naciones Unidas James Anaya y el informe de la Organización Internacional del Trabajo sobre el incumplimiento peruano del Convenio 169- , sino también en términos de generar conciencia en la población sobre la necesidad de asegurar condiciones de vida dignas para los pueblos indígenas y la importancia de preservar nuestra selva, lo cual puede tener efectos concretos al exigir compromisos a los posibles candidatos en el periodo electoral que se avecina.

Justamente, es imposible negar que el «Baguazo» también tiene y tendrá repercusiones a nivel electoral. Sin duda, una pregunta que ronda es si algún partido político capitalizará la movilización social electoralmente. En el espectro de centro izquierda, sumamente difuso todavía, es probable que como producto del efecto Bagua, en buena parte de las plataformas electorales temas como la preservación de nuestra selva ocupe un lugar relevante, levantando posturas más o menos críticas o conciliadoras frente a la inversión privada. Pero de ahí a que la población crea en estas declaraciones de apoyo y les otorgue su voto, hay un gran trecho. Por lo pronto, ni Ollanta Humala ni el Partido Nacionalista del Perú lograran capitalizar este descontento lanzando iniciativas desconectadas de la movilización social, como el pedido de vacancia presidencial o manteniendo un silencio cómplice en temas como las inversiones brasileras en la hidroeléctrica de Inambari, que tendrá un fuerte impacto socioambiental. Así las cosas, si ninguna fuerza política existente tiene posibilidades de canalizar efectivamente este potencial movilizador, ¿es probable que surja alguna nueva agrupación que aglutine a las organizaciones sociales que, como AIDSESP, reivindican una identidad étnica, concretando un proyecto partidario? Creemos que no necesariamente debido a que –además de factores históricos, sociales y políticos que no vamos a abordar–, toda movilización social no debe tener un «remate» institucional expresado en un partido

político. Más bien, ante la crisis de los partidos, los movimientos sociales incursionan en la arena política de diversas formas, principalmente a nivel local, existiendo ya municipalidades con alcaldes *awajum* o *ashaninkas*, que no han necesitado consolidar el gran partido indígena para lograr puestos de representación. Hacen falta análisis de mayor profundidad sobre las distintas formas de participación política que ya desarrollan los pueblos indígenas y que no son lo suficientemente valorados desde Lima. De otro lado, la suma de identidades con un sustrato étnico no anula la existencia de diferentes objetivos y plataformas. Organizaciones como la Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI), AIDSESEP o CONAP, no sólo tienen trayectorias distintas, tienen también énfasis diferentes respecto a la inversión privada en sus territorios y liderazgos fuertes poco conciliables. Justamente, una característica de las organizaciones sociales del Perú post-Fujimori, es el gran peso de los líderes que terminan concentrando fuertes dosis de poder y discrecionalidad en desmedro de una efectiva articulación de sus bases. Esta característica es extensiva a la política peruana en general, que continúa girando en torno a caudillos. No parece muy factible todavía que los líderes de las distintas organizaciones locales y nacionales, que reivindicaban una identidad indígena enunciando un discurso de fuertes componentes étnicos, depongan diferencias y cedan posiciones entre sí. Más probable es que algunos sean invitados a sumarse a las listas congresales o municipales de los partidos existentes ya en carrera. En las provincias y distritos con alta presencia de población indígena amazónica, es muy posible que los hechos de Bagua sí tengan un impacto electoral. Es difícil precisar aún qué va a suceder con los dirigentes y autoridades indígenas vinculados a AIDSESEP, respecto a si conseguirán consolidar o ampliar liderazgos contando con nuevos alcaldes o regidores cercanos a la organización. Este punto queda pendiente y va depender principalmente de cómo el mismo AIDSESEP

manaje el enorme potencial desplegado en las protestas, superando problemas internos y divisiones que ya han mellado su accionar anteriormente.

Epilogo provisional

Pensando en la rebelión de Túpac Amaru, Manuel Scorza en su poema «Reunión de la cólera» señalaba: «Un año duró la pelea/ un año de mil meses combatieron». Y es que a veces en nuestro país, protestas de aparente brevedad temporal pueden expresar luchas de larga duración histórica. Creemos que este ha sido el caso de las protestas en la Amazonia y es en esta capacidad de enunciar una demanda largamente postergada donde reside la potencia y capacidad de interpelación del movimiento. Hablamos de pueblos frente a los cuales el país ha vivido de espaldas, ignorándolos o tratándolos instrumentalmente, sea permitiendo su explotación en actividades económicas o armándolos para enfrentar conflictos internos o externos, dada su ubicación en tierras de frontera... pensemos en los *awajum* y *wampis* muertos por decenas en la guerra con el Ecuador o en *ashaninkas* y *yaneshas* armados en rondas para enfrentar la subversión.

Por ahora el movimiento indígena amazónico ha conseguido logros concretos, aunque todavía siga existiendo una larga lista de temas irresueltos. Para empezar, no existe aún una política de desarrollo integral para la Amazonia que abarque zonas de selva baja, zonas cocaleras y valles interandinos expulsores de población colona. El problema de los territorios amazónicos es mucho más complejo que la oposición pueblos indígenas / empresas extractivas y requiere miradas de largo alcance abarcadoras de su diversidad. Sigue pendiente además hacer efectivos para los pueblos indígenas derechos que ejercen otros peruanos y peruanas, resultando vergonzoso que estos aún no alcancen a aquellos compatriotas. Hablamos del derecho a la identidad, pues continua

siendo altísimo el número de personas sin documentación (mayormente mujeres) y también de derechos económicos, sociales y culturales, muy poco extendidos en estas zonas. En el mismo sentido, hace falta resolver una serie de aspectos referidos a la Ley de Derecho a la Consulta Previa aprobada, tales como cuál será el organismo encargado de implementarla, definir el reglamento y su posterior aprobación por el Ejecutivo. Esperemos que esto sea resuelto a la brevedad y el gobierno deje de lado intransigencias y postergaciones que podrían derivar en nuevas protestas y enfrentamientos.

Para las organizaciones indígenas amazónicas lo que sigue no es sencillo. Es ya una tarea ardua recomponer y consolidar la organización golpeada por la persecución del gobierno, pero también por diferentes lecturas del panorama político y liderazgos con posiciones no siempre coincidentes. Por ejemplo, al día siguiente de aprobada la Ley de Derecho a la Consulta Previa, Alberto Pizango desde Nicaragua, cuestionó dicha ley afirmando no estar en contra de que algunos dirigentes de AIDSESEP la apoyen, pero que no la consideraba un avance por ser tendenciosa y manipulada⁴. Con esta posición, Pizango se coloca a la izquierda del movimiento, forzando alineamientos al interior de la organización que podrían ser contraproducentes. A esto se suman las profundas diferencias ente AIDSESEP y CONAP, pues esta última ha sostenido una postura mucho más abierta al ingreso del capital extractivo, sucintándose discrepancias públicas entre ambas organizaciones y divisiones a nivel comunal. Es probable que estos temas no se resuelvan prontamente pero pueden ir dándose pasos en torno a generar nuevas y mayores coincidencias. Las organizaciones

⁴ peru.com. «Alberto Pizango discrepa con comunicado de AIDSESEP: Ley de Consulta es tendenciosa y manipulada». *peru.com*, 21 de mayo, 2010.

<http://www.peru.com/noticias/peruanosenel mundo20100521/97870/Alberto-Pizango-discrepa-con-comunicado-de-AIDSESEP-Ley-de-Consulta-es-tendenciosa-y-manipulada>

indígenas ya han logrado trabajar en conjunto, por ejemplo en la Mesa de Trabajo 3, donde arribaron a puntos en común que se vieron reflejados en la propuesta de Ley del Derecho a la Consulta Previa finalmente aprobada. Incluso durante el paro amazónico, los pobladores de la Amazonia se congregaron en torno a una sola plataforma y protestaron en conjunto marcando el ritmo a sus líderes. Hace falta entonces que las organizaciones se articulen en torno a demandas comunes, pues no hacerlo repercutirá en los avances y puede derivar en mayor fragmentación, frustración y violencia. Pero lo que está en juego en la Amazonia no sólo le compete a sus pueblos indígenas, pues se trata de que el país en su conjunto asuma conciencia de la necesidad de superar brechas étnicas, culturales y económicas, aportando a construir una nación más justa, un país más justo, donde los recursos naturales que poseemos se expresen en condiciones de vida dignas para las mayorías.

Lucha contra la corrupción. Cuatro años de fracaso

Inés Arias

HACERNOS LA PREGUNTA SOBRE QUÉ SE HA HECHO durante el último año para enfrentar la corrupción en el Perú y cuánto es efectivamente el avance de la misma, frente a las constantes informaciones periodísticas sobre posibles grandes casos de corrupción, son interrogantes necesarias de ser contestadas.

Entre julio del 2009 a la actualidad, no deja de asombrarnos la gran cantidad de denuncias de presuntos actos de corrupción que aparecen en los medios de comunicación. Todo esto a pesar del fuerte impulso que se estaría dando desde el Ejecutivo para la implementación del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, así como también la ejecución del Programa Umbral Anticorrupción financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Aun así, las denuncias de corrupción, sobre todo las relacionadas a los grandes negociados de altos funcionarios del Estado, continúan.

Políticas públicas anticorrupción

El Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción (PNLCC) se ha constituido en la hoja de ruta que tiene el gobierno para enfrentar la corrupción, problema considerado como uno de los más

importantes de nuestro país¹. Sin embargo, y pese a haber sido presentado desde el 23 de diciembre del 2008, no ha sido aprobado hasta el momento, a pesar de las recomendaciones por parte de la Comisión de seguimiento del PNLCC².

Llama además la atención que sobre la base de este Plan, se ha aprobado por lo menos una norma para su implementación en el sector salud³, pero el documento originador de la política de lucha contra la corrupción en el Perú, el Plan Nacional, no tiene un respaldo legal que le dé fuerza coercitiva para su cumplimiento por parte de las instituciones y los funcionarios públicos, lo que resulta contradictorio.

En agosto del 2009, en una entrevista periodística⁴ el recientemente nombrado Coordinador de la Comisión de Alto Nivel

¹ La encuesta de IPSOS Apoyo presentada el 19 de abril del 2010, coloca a la corrupción como el principal problema del país con un 47%, por encima de la falta de trabajo y la inseguridad ciudadana. Se puede ver contenido de la misma en: http://www.ipsos-apoyo.com.pe/sites/default/files/opinion_data/Opinion%20Data%20Abril%202010.pdf

Asimismo, el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú, realizó en el mes de mayo una encuesta sobre el tema de la corrupción, en donde el 94% de los consultados consideran que la corrupción es un problema grave. Se puede ver el resultado de esta encuesta en: http://www.pucp.edu.pe/iop/files/sondeo_73.pdf

² La Comisión Especial Multipartidaria Permanente, encargada del control, seguimiento y evaluación al Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, creada en sesión del pleno del Congreso el 7 de octubre del 2009, en las conclusiones de su primer informe cuatrimestral indica: «6.1.4 La Comisión Especial concluye que, en vista que el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción, solamente ha sido publicado vía la página web del Poder Ejecutivo, resulta necesario que dicho documento se apruebe por una norma legal que le confiera los efectos jurídicos que su importancia exige.» Véase: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/informes.nsf/InformesPorComisionEspecial/4155CC500CDBE2A1052576F1006BAF60/\\$FILE/ATTV19KP.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/informes.nsf/InformesPorComisionEspecial/4155CC500CDBE2A1052576F1006BAF60/$FILE/ATTV19KP.pdf)

³ En el sector salud se creó el Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Plan del Ministerio de Salud para la Promoción de la Ética, Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, a través de la Resolución Ministerial N° 427/2009 MINSA publicado en las Normas Legales del diario *El Peruano* el 27 de junio del 2009.

⁴ Declaraciones dadas por Genaro Matute al ser nombrado asesor de la Presidencia de Consejo de Ministros, y recogidas por *Andina*. «Matute sugiere elaborar un nuevo Plan Nacional Anticorrupción desde el Acuerdo Nacional». *Andina*, Lima, 11 de agosto de 2009. <http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=GKhAkt1vqGg=>

Anticorrupción, Genaro Matute, declaró: «no se va a aprobar el actual Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción...». Matute indicó esto debido a que el Plan se centraba en el Ejecutivo, por lo que no tenía las características de ser general y nacional. Indicó que, al tener esta limitante, era necesario modificarlo para contar con un nuevo Plan, lo que constituía una razón muy fuerte para su no aprobación.

Es importante precisar que pocos meses antes de la presentación del PNLCC, se había presentado una propuesta de plan de acción anticorrupción⁵ a la Organización de Estados Americanos (OEA). El denominado Plan de Acción para la implementación de las recomendaciones del Comité de Expertos del Mecanismo de seguimiento de la Convención Interamericana contra la corrupción, primera y segunda ronda de análisis, fue un documento elaborado entre el 2007 y el 2008, y que contenía detalladamente las acciones que debían realizarse para la total implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción. Este Plan fue la concreción de un programa de cooperación de la OEA para la implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, por parte de algunos de los Estados miembros de la Convención, y beneficiarios de estos programas de cooperación.

Llama la atención que esta propuesta no haya sido incluida dentro del PNLCC (en ninguna parte de este último se menciona la existencia del plan presentado a la OEA), lo que podría estar demostrando el desconocimiento de este documento por parte de quienes se encargaron de relanzar a fines del 2008, el PNLCC elaborado en el 2006 y, lo que es más preocupante, esta omisión se constituiría en la demostración de la falta de continuidad en

⁵ Se puede revisar el contenido de este plan de acción en: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_cida_per_plan_sp.pdf

Además, en el siguiente enlace encontrará el informe del taller de validación del Plan de Acción Anticorrupción realizado los días 17 y 18 de febrero del 2008: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_cida_per_informe_final_relatoria.pdf

un tema tan importante como es el de la política anticorrupción en el Perú.

Frente a esto, vale la pena mencionar que en la Conferencia Hemisférica Anticorrupción realizada el pasado 3 y 4 de junio en Lima, el Presidente de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción y Presidente del Poder Judicial, Doctor Javier Villa Stein, al referirse a las acciones realizadas en el Perú para luchar contra la corrupción, concluyó en la inexistencia –hasta hace poco– de una política clara de lucha contra la corrupción y la reducción de la misma, a la creación de instancias sin claros objetivos y atribuciones, finalizando su presentación con esta frase: «Nuestro compromiso frente a ustedes y a la ciudadanía es mostrar que esta vez la lucha contra la corrupción sí es en serio, y que celebraremos nuestros 200 años como nación sin este pesado lastre sobre nuestras espaldas»⁶. Cabe indicar que en el listado de las iniciativas y propuestas elaboradas a través de la historia para enfrentar la corrupción en el país, Villa Stein también hizo omisión de la existencia del Plan de Acción Anticorrupción.

Debate sobre la corrupción y los enfoques para su combate

Enfrentar la corrupción pasa por la generación de políticas, planes y propuestas –como serían las acciones anteriormente comentadas–, que tienen la función de ser herramientas para cumplir esa finalidad. Estas herramientas se derivan necesariamente de un diagnóstico y un enfoque sobre el problema de la corrupción, y la manera como enfrentarlo. Así, es notorio y mayoritario (aunque

⁶ Las declaraciones que realizó Villa Stein el jueves 3 de junio del 2010, fueron en el marco de la Conferencia sobre avances y desafíos en la cooperación hemisférica contra la corrupción. El portal del Poder Judicial recoge estas declaraciones en una nota de prensa. Se puede acceder a la misma en: <http://www.pj.gob.pe/imagen/noticias/noticias.asp?codigo=16506&opcion=detalle>

no sólo en el Perú), el enfoque centrado en la función pública y en la responsabilidad del funcionario público (aunque sin dejar de lado en el discurso el papel del privado, pero con un nivel de responsabilidad menor). Por ello, el énfasis que se ha venido dando a la lucha contra la corrupción en el sector público, es en la gestión pública y en el uso que hacen los funcionarios públicos del patrimonio del Estado, buscando la solución –desde este enfoque–, en el cambio de conductas de dichos funcionarios, en la transparencia de los gastos a través de los llamados portales de transparencia informativa⁷, en la simplificación de los procesos administrativos; en pocas palabras, en el cumplimiento fiel de las normas administrativas para la ejecución de las políticas públicas. Todo esto está evidentemente vinculado a la gestión pública y en este caso, el rol del privado para enfrentar la corrupción se reduce a la promoción de buenas prácticas desde el sector empresarial, como la adopción de códigos de ética, códigos de buen gobierno corporativo y, a nivel de la ciudadanía, en el apoyo del buen cumplimiento de la función pública a través de la vigilancia, la exigencia del cumplimiento de la ley de transparencia y acceso a la información, entre otras acciones⁸. Cabe indicar que desde este enfoque se está ejecutando el Programa Umbral Anticorrupción⁹, el que tiene como objetivos mejorar la gestión pública de determinados organismos del Estado para luchar contra la corrupción

⁷ El 3 de junio del 2010 se publicó el Decreto Supremo N° 63-2010-PCM, que aprueba la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la administración pública, estandarización de los contenidos a ser colocados en los portales de transparencia, así como también los plazos para la adecuación de los portales de todas las entidades del Estado. Se puede ver el contenido de este Decreto Supremo en: http://www.ongei.gob.pe/normas/1934/NORMA_1934_Decreto%20Supremo%20Nº%20063-2010-PCM.pdf

Asimismo, la página web que centraliza toda la información es: http://www.peru.gob.pe/transparencia/pep_transparencia.asp

⁸ Las acciones mencionadas han sido recogidas del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, presentado el 23 de diciembre del 2008. Ver el contenido del mismo en: http://www.pcm.gob.pe/popup_PCM/plan_anticorrupcion.pdf

⁹ Ver: <http://anticorrupcion.programaumbrales.pe/programa02.asp>

y el conocimiento de los ciudadanos sobre las acciones contra la corrupción que realizan los organismos públicos beneficiarios de este programa.

Se ha abierto un debate público sobre cuál debería ser el enfoque sobre el problema de la corrupción. Estos enfoques apuntan a problemas que van más allá de la conducta del funcionario público, sino a qué hace posible que esta conducta se dé.

Por un lado, hay un enfoque que centra la corrupción en el uso patrimonialista del Estado por parte de los funcionarios públicos, donde se refuerza la necesidad de modernizar un Estado que históricamente tiene ese problema¹⁰ y en el que sus funcionarios hacen uso de los bienes del Estado para beneficiarse política y económicamente, convirtiendo la administración pública en un botín. Se plantea de esta manera reformar este Estado por otro, en el que los ciudadanos/consumidores exijan transparencia y rendición de cuentas del uso del presupuesto del Estado, a sus funcionarios públicos.

Desde este enfoque, esto se lograría con un mercado más fuerte, en el que las reglas de juego sean iguales para todos, donde se reduzcan y simplifiquen los procesos administrativos, y casi se eliminen los niveles de discrecionalidad de los funcionarios públicos para, de esta manera, frenar la corrupción. Así, el Estado terminaría siendo moderno, racional, meritocrático y transparente; y los ciudadanos/consumidores a la larga tendrían el poder para demandar un Estado transparente y eficiente.

En contraposición a este primer enfoque y reforzándose en la difusión mediática del contenido de los llamados «petroaudios», así como también de la serie de denuncias de malos manejos en

¹⁰ Como parte de este debate, ver: De Althaus, Jaime. «El Estado patrimonialista». *El Comercio*, Lima, 30 de abril de 2010. <http://elcomercio.pe/impresa/notas/estado-patrimonialista/20100430/469700>

Asimismo, el 7 de mayo refuerza su posición con una nueva columna de opinión en *El Comercio* titulada: «La libertad disuelve la corrupción». Ver este documento en: <http://elcomercio.pe/impresa/notas/libertad-disuelve-corrupcion/20100507/473719>

las concesiones de megaproyectos, se ha venido fortaleciendo la posición de quienes consideran que la lucha contra la corrupción debe ir más allá de buscar las causas de la misma en los problemas de conducta de los funcionarios públicos, y plantean que las causas de la corrupción que se han ido apreciando en el Perú y que se evidencian en «dichas malas conductas», tienen como raíz del problema la implementación de políticas anti-nacionales, que se derivan del modelo neoliberal que facilitan la entrega de los recursos del país a capitales transnacionales, en un modelo donde se ha implementado un nuevo tipo de patrimonialismo en el que se «...usa el antiguo Estado patrimonial para desarrollar una suerte de clientelismo de los grandes negocios, que no disuelve sino que promueve la corrupción, pero no cualquier corrupción, sino una de un volumen que parece acercarse a la del montesinismo»¹¹.

El debate sobre cuál es el enfoque que debe darse a la lucha contra la corrupción está abierto no sólo en el Perú, sino también

¹¹ Lynch, Nicolás. «La delgada línea roja». *La República*, Lima, 30 de marzo (<http://www.larepublica.pe/delito-de-opinion/30/03/2010/la-delgada-linea-roja>); y «La corrupción, según Althaus Nicolas». *La República*, Lima, 18 de mayo del 2010.

(<http://www.larepublica.pe/delito-de-opinion/18/05/2010/la-corrupcion-segun-althaus-nicolas>)

Javier Diez Canseco precisa esta diferencia del enfoque de la corrupción entre los sectores que no tocan el sistema, porque quieren mantener la política económica y la injusta distribución de la riqueza, y sólo recurren al tema de la decencia y la corrupción como un problema de personas, sin tocar el sistema imperante frente al enfoque que ve el problema de la corrupción en dicha estructura. Ver: Diez Canseco, Javier. «Parteaguas políticos». *La República*, Lima, 23 de junio de 2010.

<http://www.larepublica.pe/contracorriente/21/06/2010/parteaguas-politicos>

En esta línea se encuentra el pronunciamiento «Basta ya de corrupción», realizado por el colectivo Ciudadanos de segunda categoría, quienes han vinculado la problemática de los sectores y territorios indígenas, con énfasis en el caso de Bagua, como consecuencia del sistema que para fortalecerse y mantenerse realiza modificaciones en la legislación y, de esta manera, hacer posible la explotación por parte de intereses privados, de los recursos naturales existentes en estos territorios, aun en contra de la opinión y los intereses de las comunidades indígenas. Se puede revisar el pronunciamiento en: http://www.larepublica.pe/pagina_impreso.php?pub=larepublica&anho=2010&mes=05&dia=16&pid=1&sec=15&pag=7

a nivel internacional¹², y es que luego de la crisis financiera desatada en el 2008, se hizo público¹³ el rol que han venido jugando los grandes bancos de inversión para hacer posible que se flexibilizaran las regulaciones por parte de la *Securities and Exchange Commission* (SEC), ente encargado de la regulación y supervisión de los instituciones financieras en Estados Unidos (EE.UU.), lo que dio lugar a la llamada burbuja hipotecaria, que desató a su vez la grave crisis financiera que aún no concluye.

En relación a las llamadas «corrupción legal» y «captura del Estado», resulta muy interesante rescatar una idea que claramente presenta Daniel Kaufmann:

«Como escribimos hace algún tiempo, el foco en el estudio de la corrupción necesita alejarse de centrarse exclusivamente en el «abuso de la función pública» y reconocer debidamente que la corrupción muchas veces involucra la colusión entre lo público y lo privado (e, incluso en ocasiones, alcanza la captura por parte de los potentados privados). Más precisamente, la corrupción debería, también, abarcar algunos actos que pueden ser legales en un sentido muy estricto, pero donde las reglas de juego y las normas estatales, las políticas, regulaciones e instituciones pueden, en parte, estar diseñadas como consecuencia de una influencia indebida por parte de intereses creados para su propio beneficio privado (y no para el beneficio de la población en general).

¹² Kaufmann, Daniel y Vicente, Pedro. «Legal Corruption». Oxford: World Bank, 2005. Se puede revisar el contenido del documento en: <http://www.pedrovicente.org/legal.pdf>

¹³ El 2 de octubre del 2008, y ya conocida la crisis financiera debido a la quiebra de grandes bancos de inversión producto de la burbuja hipotecaria que realizaron, el diario *The New York Times* publicó una información en la que se da cuenta de una reunión realizada el 24 de abril del 2004, entre los representantes del SEC (*Securities and Exchange Commission*) y los representantes de los 5 más grandes firmas de inversión privadas donde, en 55 minutos, se tomó la decisión de cambiar las reglas del capital neto para los grandes bancos de inversión. Se puede ver el artículo del *The New York Times* en: http://www.nytimes.com/2008/10/03/business/03sec.html?_r=2&page-wanted=1&sq=SEC%20relaxed%20banking%20regulations%20meeting%2055%20minutes&st=cse&scp

Eso puede no ser estrictamente ilegal pero sí falta de ética y extra-legal. Esta influencia indebida de intereses privados sobre el sector estatal puede, o no, involucrar el intercambio de un soborno o, dependiendo de las normas del país, otro acto ilegal.

Por lo tanto, tiene sentido tener una definición amplia y neutral de corrupción, similar a: «la privatización de las políticas públicas». Adicionalmente a ser una definición legal, va más allá de las manifestaciones burdas del soborno burocrático y puede abarcar la influencia indebida, o la captura de las regulaciones y políticas por parte de intereses particulares»¹⁴. (La traducción es nuestra)

Daniel Kauffman, ex - Director de la Oficina de Gobernabilidad del Banco Mundial, y Pedro Vicente, profesor del Departamento de Economía en el *Trinity College* de Dublín, han venido trabajando en los últimos años un modelo con la existencia de tres equilibrios: «i) un equilibrio de corrupción ilegal, donde la élite política no enfrenta incentivos vinculantes; ii) el equilibrio de la corrupción legal, donde la élite política está obligada a incurrir en un costo para «engañar» a la población; y, iii) el equilibrio sin corrupción, donde la población no es engañada»¹⁵. (La traducción es nuestra).

Esto significaría que el enfoque de la corrupción (y por lo tanto la manera de enfrentarla), debe ir ampliándose para involucrar a estos grandes casos de corrupción «legal» y de «captura del Estado» (y ya no sólo a los clásicos casos de corrupción), generando cambios en la legislación, que relacionen también a los grupos de poder económico que se vinculan con este tipo de acciones, logrando capturar el Estado e influyendo para la modificación de las normas.

¹⁴ Kaufmann, Daniel. «Capture and the Financial Crisis: An Elephant forcing a rethink of Corruption?». En: *The Kaufmann Governance Post. Transparency, corruption and governance matters, evidence-based*. (Blog de Daniel Kaufmann). Washington D.C.: thekaufmannpost.net, 2008.

<http://thekaufmannpost.net/capture-and-the-financial-crisis-an-elephant-forcing-a-rethink-of-corruption/>

¹⁵ Se puede leer la investigación completa en: <http://www.pedrovicente.org/legal.pdf>

Finalmente, el problema de esta modalidad de corrupción, muy vinculada a las grandes inversiones (financieras, en infraestructura, de explotación de los recursos naturales), no se reduciría solamente al Perú (como podría ser el caso de la velocidad en la modificación de la ley de hidrocarburos en el año 2004, para beneficiar a una determinada empresa¹⁶, o la confesión que hiciera la Ministra de Economía y Finanzas sobre el pedido que hiciera la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas – CONFIEP, en una entrevista a fines del año pasado¹⁷), sino que sería un fallo inherente al sistema que, al implementar su lógica de apertura a la inversión con las mayores facilidades y beneficios para incentivarla, hace que los Estados abdiquen en su capacidad de supervisar y regular estas inversiones, configurándose así en «facilitadores» de la inversión privada, privatizándose las políticas públicas en beneficio de sólo algunos y dejando de lado el interés de la población en general.

Flexibilización de los niveles de control

Si el año 2008 estuvo marcado por el paquete de Decretos Legislativos dentro de la facultad delegada por el Congreso de la República, para adecuar la legislación nacional al Tratado de Libre

¹⁶ Páez, Angel. «Fabricaron ley para Hunt». *La República*, Lima, 13 de marzo de 2006. Es una investigación sobre la manera como se modificó la legislación en materia de hidrocarburos para beneficiar a una determinada empresa. <http://www.larepublica.pe/archive/all/larepublica/20060316/1/node/75653/total/01>

¹⁷ La Ministra de Economía Mercedes Aráoz respondió a la pregunta sobre si eran los mismos proyectos de inversión del 2009 o si existían cambios, indicando que: «Se han sacado algunos que no eran viables. Ahora son 16. El del puerto de Salaverry se ha retirado, tenía mucha conflictividad social. No recuerdo toda la lista, se han puesto los candados, los ministros son los responsables y promoverán los proyectos. Era un pedido de CONFIEP. Chavimochic está, ya sale la concesión de los aeropuertos regionales. Se ha incluido la planta de la Chira. Tienen los procesos de viabilidad, el SNIP recargado sólo simplifica». «Varios grupos me han propuesto postular a la presidencia». *El Comercio*, Lima, 27 de diciembre de 2009. <http://elcomercio.pe/impresa/notas/varios-grupos-me-han-propuesto-postular-presidencia/20091227/386536>

Comercio con EE.UU., el año 2009, denominado «Año de la unión nacional frente a la crisis externa», nos trajo una serie de cambios en la legislación en el marco del denominado «Plan de Estímulo Económico», a través de la promulgación de Decretos de Urgencia que incentivaban la inversión privada. Como parte de estos decretos, se ordenó la reducción de los niveles de control por parte de la Contraloría General de la República¹⁸, con el fin de hacer más expeditivos y ágiles los proyectos de inversión. Es así como en este contexto económico se promovieron las concesiones de 64 proyectos de inversión, 12 de ellos –los más grandes–, bajo la responsabilidad de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN). Esta institución logró finalmente adjudicar una pequeña parte de los proyectos, los que fueron motivo de cuestionamientos por la manera como se dieron los procesos. Así, tenemos que durante el año 2009 los casos de las concesiones del Puerto de Paita y de la Planta de Tratamiento de Aguas residuales Taboada, merecieron serias discusiones y hasta movilizaciones de la población afectada, en el caso del Puerto de Paita. Además de estos dos casos que generaron una fuerte oposición, se cuestionaron otros casos de concesiones como el Proyecto de Modernización de la Refinería de Talara, un proyecto que involucra un costo de, hasta el momento, 1,334 millones de dólares.

Algunos casos emblemáticos

El mayor escándalo de corrupción sucedido durante este gobierno, es el denominado caso de los «petroaudios». Hecho público en el 2008, regresó a la escena debido al conocimiento que se tuvo sobre nuevos audios y correos electrónicos que estuvieron apareciendo

¹⁸ El Grupo de Trabajo Contra la Corrupción ha elaborado un informe respecto a los decretos de urgencia y las limitaciones al control de estos grandes proyectos. Se puede leer este informe en: <http://www.corrupcionenlamira.org/portal/wp-content/uploads/2010/03/INFORME-DECRETOS.pdf>

en los medios de comunicación, los que habrían reforzado aún más el involucramiento del ex-Presidente del Consejo de Ministro, actual Congresista y en esos momentos Secretario General del Partido Aprista Peruano (PAP), Jorge del Castillo, en posibles actos de tráfico de influencias para beneficiar a la petrolera Monterrico. Otra prueba más que demostraría que el caso *Discover Pretroleum* fue solamente uno de varios negociados que se habrían dado para beneficiar intereses particulares.

En paralelo, se hizo pública una investigación periodística «El millonario regalo de COFOPRI»¹⁹, institución que dirige Omar Quezada, el otro Secretario General del Partido Aprista, quedando así ambas cabezas del partido de gobierno involucradas en investigaciones, generándose una crisis al interior del aprismo. Lamentablemente el problema de la corrupción, un tema de interés público, terminó siendo opacado por la crisis al interior del PAP, la que terminó con la renuncia y destitución de ambos secretarios generales. Estos dos casos están siendo investigados, pero en el momento más alto de la discusión pública sobre el grave problema de corrupción en estos, los medios de comunicación y otros generadores de opinión dirigieron el tema como un problema interno del partido aprista, no evidenciando que estas dos denuncias son temas de interés nacional, porque está en juego el uso que se hace de los recursos del Estado para beneficio de privados²⁰.

¹⁹ Se puede leer el informe de investigación en: <http://idl-reporteros.pe/2010/04/22/el-millonario-regalo-de-cofopri/>

²⁰ Resulta interesante leer la entrevista realizada por *Ideeradio* al Presidente de la CONFIEP Ricardo Briceño, quien en vez de reforzar el pedido de que se investigue a fondo por la autoridades competentes, la denuncias contra los secretarios generales del Partido Aprista por ser temas de interés general, dijo: «[Los problemas por corrupción del Apra] es un tema interno del Partido Aprista. Creo que un partido de su tradición lo va a resolver [los problemas] y va a salir airoso de ello. Y ojalá que justamente de esta división sobre un tema ético, lo que salga sea una buena lección», expresó en el programa «No Hay Derecho» de *Ideeradio*. Se puede revisar el contenido de la entrevista en: <http://www.ideeradio.org.pe/web/wNoti.php?idN=678&tip=principal>

Normas y proyectos de ley para enfrentar la corrupción

Legislar para prevenir y reprimir la corrupción es un grave pasivo que tiene el Congreso de la República. Existen proyectos de ley sobre esta materia esperando a ser discutidos desde el inicio de este periodo parlamentario²¹ y otros (como es el caso de los proyectos de imprescriptibilidad de los delitos de corrupción), que nuevamente han sido presentados en este periodo parlamentario, y siguen esperando ser dictaminados en alguna comisión del Congreso. Esto nos puede dar una clara idea del nivel real de interés que tiene el Parlamento en legislar sobre esta materia, que solamente cambió debido a la coyuntura de abril del 2010, que hizo necesaria una reacción desde el Congreso. Es así que en menos de 30 días, en el Congreso de la República se han aprobado dos de estos proyectos de ley presentados: la ley de protección al denunciante²² y la de transferencia de las oficinas de control institucional a la Contraloría General de la República²³.

²¹ En el primer informe cuatrimestral presentado por la Comisión Especial Multipartidaria Permanente encargada del control, seguimiento y evaluación al Plan Nacional de Lucha contra la corrupción, de marzo del 2010, se ha analizado las propuestas de ley relativas a la lucha contra la corrupción y se ha recomendado su pronto debate y/o aprobación por parte del Congreso. Ver informe cuatrimestral de la Comisión:

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/informes.nsf/InformesPorComisionEspecial/4155CC500CDBE2A1052576F1006BAF60/\\$FILE/ATTVI9KP.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/informes.nsf/InformesPorComisionEspecial/4155CC500CDBE2A1052576F1006BAF60/$FILE/ATTVI9KP.pdf)

²² En el contexto de los destapes mediáticos de grandes casos de corrupción (Petroaudios, COFOPRI), el Congreso de la República aligeró el debate de este proyecto presentado por la Contraloría General de la República en agosto del 2006, y que estuvo esperando en cuarto intermedio durante más de 3 años. Se puede ver el reporte del seguimiento de este proyecto de ley en: <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf>

²³ De manera similar al contexto en el que el Congreso aprobó la actual ley de protección al denunciante, se ha aprobado este proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo (03982/2010PE) y que se sumó a otros proyectos de ley sobre la materia ya existentes desde mayo del 2007 (01352/2007CR, 03234/2008CR, 03803/2009CR). Este proyecto fue aprobado por el Congreso de la República el 17 de junio del 2010 y al cierre de este artículo se está a la espera que el Ejecutivo la promulgue.

También en esa misma coyuntura, el Partido Nacionalista presentó un paquete de proyectos de ley²⁴ (incluyendo otro proyecto más sobre la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción, el número 43 desde el 2001), muchos de los cuales se enfocan en los funcionarios públicos elegidos, los de más alto nivel, así como también los grandes casos de corrupción. El Partido Nacionalista ha solicitado que estos proyectos sean declarados como prioritarios. Creemos que los miembros de este partido deberían asumir un rol más activo para lograr que estos proyectos sean debatidos lo más pronto posible. Si esto no sucediera, la impresión que dejarían sería la de un grupo parlamentario que ha seguido la ola de la coyuntura.

A manera de conclusión

Estamos ingresando a una coyuntura electoral que durará hasta mayo del 2011, con las elecciones regionales y municipales en un primer momento, y luego las elecciones generales. El problema de la corrupción está siendo colocado como uno de los puntos principales en la campaña electoral municipal (ya lo ha hecho Lourdes Flores, candidata a la Alcaldía de Lima por Unidad Nacional), siendo este tema uno de los caballitos de batalla en todas las regiones y municipios del país. Creemos que eso mismo sucederá en las elecciones generales. El tema de la corrupción podrá ser utilizado por los contendores para desprestigiar al adversario y eso es muy útil para poder hacer una primera discriminación, y contar con representantes políticos que por lo menos no se hayan visto involucrados en casos de corrupción. Pero es necesario que el tema de la corrupción no quede solamente en la campaña electoral, sino que trascienda a esta y que estas mismas personas que

²⁴ Se puede revisar el listado de los proyectos presentados en: <http://www.bancadanacionalistaperu.com/bancada-nacionalista-presenta-paquete-de-proyectos-de-ley-contra-la-corrupcion.html>

marcan el distanciamiento entre corrupción y decencia, tengan el interés de enfocar adecuadamente este problema y enfrentarlo decididamente, asumiendo una posición más clara y decidida que permita combatir no sólo la corrupción pequeña –o aquella que implica el incumplimiento de la función pública–, sino sobre todo, la que más daño le hace al país, la gran corrupción, la corrupción legal y la captura del Estado por parte de grupos de poder en detrimento del bienestar y del interés común.

Encarando los impactos del cambio climático. Propuestas de orden práctico

Jaime Llosa

Hagamos nuestro el reto de enderezar los signos curvos de interrogación para transformarlos en vibrantes exclamaciones sucesivas. Afirmación recogida en el camino...

Jaime Llosa L., Mayo 2009

EN LAS VISITAS DE CAMPO que suelo hacer con motivo de las consultorías que realizo evaluando proyectos de desarrollo rural, he recogido con creciente admiración e interés, valiosas respuestas que vienen dando tanto los productores andinos, frente al cambio climático global, como los profesionales que trabajan con ellos. Este hecho, sumado a las preguntas que se me formulan en el propio campo, como en otros ambientes, respecto a cómo aminorar, desde ya, algunos de los efectos de dicho fenómeno global, mediante medidas concretas así como de fácil aplicación, me han incentivado a escribir el artículo que comparto con ustedes, en la intención de que otros esfuerzos se sumen a esta tarea útil, necesaria e impostergable¹.

Confieso que al impulso de tal motivación, me vi obligado a revisar conceptos de orden agronómico, a actualizar alguna que otra información de interés, como a hurgar entre archivos algunos documentos que me permitieran abordar el tema con solvencia.

¹ En artículos anteriores publicados en *Perú Hoy* (diciembre 2008 y julio 2009), he tratado *in extenso* el tema de la cosecha y la siembra del agua, con énfasis en experiencias en curso en la sierra del país, como un medio de primer orden para enfrentar uno de los efectos más adversos del cambio climático global: la falta de agua; es por ello que no se aborda el tema en este artículo.

Respuestas concretas, de orden práctico, que vienen dando ya los productores andinos, ante los efectos del cambio climático global

Habré de referirme en forma sucinta a aquellas experiencias recogidas en años recientes, en el campo, que ameritan ser mencionadas por ir al encuentro de la tarea que nos debe convocar a todos y sin dilación: disminuir la vulnerabilidad de los productores andinos, en especial de los más pobres que no pueden recuperar sus medios de vida, si estos se pierden debido al cambio climático global.

En Ayacucho, en los pisos altitudinales ganaderos de la Comunidad Campesina de Quispillacta, aprecié como respuesta ante la menor disponibilidad de recursos hídricos, y debido a ello, a una merma en la producción de pastos, que los productores habían adoptado varias medidas concretas:

- Aquellas destinadas a disminuir la presión –expresada en carga animal por unidad de área–, sobre las praderas naturales como sobre los bofedales; para ello, dispusieron, mediante acuerdo de asamblea comunal, que progresivamente se disminuya la existencia del mayor número de cabezas del ganado ovino, vacuno y equino, para quedarse sólo con los camélidos sudamericanos domesticados, estos es, alpacas y llamas.

La medida responde a que los camélidos cortan el pasto y poseen almohadillas en las patas, a diferencia de las otras especies de ganado que arrancan la hierba para ingerirla y están provistos de pezuñas o de cascos, que remueven el suelo facilitando la erosión del mismo.

- Las que atienden a lograr aumentar la densidad de pastos por unidad de área; nos estamos refiriendo al manejo de pasturas empleando cercos de rotación de potreros o canchas como de clausura. Los primeros, para

el mejor aprovechamiento de las pasturas, evitando el sobrepastoreo; y los segundos, para evitar que en la época de floración y posterior «semillamiento» de las diferentes especies de pastos, ingrese el ganado, el cual, al comerse los pastos con flores o con semillas, impida la necesaria renovación de los mismos.

- Las que hacen posible un mejor aprovechamiento del agua de los manantiales o puquios mediante su limpieza y cercado (empircado), para evitar su deterioro debido a las pezuñas del ganado.
- Aquellas que permiten dispersar el riesgo, procediendo a mantener la costumbre de siembras tempranas, medias y tardías (dispersión en el tiempo), como la siembra en distintos pisos altitudinales (dispersión en el espacio).

En Apurímac, en las comunidades campesinas de la Provincia de Grau, conocí de la aplicación de medidas prácticas, sencillas y de fácil implementación:

- Antes de sembrar plantones de especies forestales, se construyen zanjas de infiltración de manera que las plantitas cuenten con humedad en caso que se presenten –como ocurría y viene ocurriendo– veranillos prolongados (ausencia de lluvias), que originaban un alto porcentaje de mortandad de dichos plantones.
- Suplantar el ganado vacuno criollo destinado a la producción de leche, por ganado mejorado. Explicaban los productores lo siguiente: como hay una menor disponibilidad de agua y ello determinaba una menor producción de pastos, y como una vaca criolla come casi el mismo volumen de pasto que una fina, pero la segunda produce más del doble en litros de leche que la primera, procede vender las primeras para adquirir las segundas. Esta medida era complementada con el acuerdo comunal que sólo

el ganado mejorado tiene acceso a los pastos comunales manejados.

- Colectar el agua de varios manantiales para almacenarla en un reservorio y con el volumen acrecentado, aplicar el riego ahorrador de agua: el riego tecnificado por aspersión. Esta es una respuesta concreta ante la disminución de los volúmenes de agua que solían entregar los manantiales, debido al cambio climático global.

Acciones expuestas por los Núcleos de Afirmación Cultural Andina - NACAS² (Marcará, Ancash. Abril 2009)

En dicha reunión, llevada a cabo con el apoyo de la ONG Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas (PRATEC), se convocó a unos veinte líderes de los NACAS provenientes de todos los ámbitos de nuestra serranía, como a unos pocos de nuestra selva alta (San Martín). Ahí escuchamos sus testimonios, tanto sobre los efectos que viene produciendo el cambio climático global, como sobre las medidas que están aplicando para minimizarlos.

De manera breve, anotamos las principales medidas que fueron mencionadas:

- Acentuar aquellas prácticas que permiten dispersar el riesgo en cultivos de secano, procediendo para ello a efectuar siembras en distintos momentos del año: siembras tempranas, siembras en tiempo intermedio y siembras tardías. Cuando los productores poseen parcelas de tierra en varios pisos altitudinales, proceden a seleccionar aquellas especies de las variedades más empleadas en la

² Se trata de organizaciones de comunidades y agricultores conservacionistas, alentadas por la ONG Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas (PRATEC), en el marco del Proyecto de Conservación de los cultivos nativos y sus parientes silvestres (Proyecto In Situ), y que concluido este, prosiguieron su quehacer, contando siempre con el apoyo de la referida institución.

alimentación y que mejor soportan condiciones extremas de orden climático.

- Rescatar las variedades de especies que según la memoria colectiva, muestran mayor resistencia ante eventos extremos de orden climático. Mencionaron un conjunto de variedades de especies que forman parte de su dieta, variedades de papa, quinua, cañihua, oca, etc.
- Apreciar durante las ferias –dialogando–, y registrar luego, qué variedades de que especies se presentan más abundantes, o en mucha menor proporción que lo considerado como normal, en distintas épocas del año. De dicha apreciación derivan conclusiones útiles, que incluso los llevan a adquirir semillas de las especies que estarían disminuyendo, para reproducirlas y contribuir, de tal modo, a evitar su extinción.
- Entre otros temas, se refirieron a cómo están conversando con la naturaleza, con el tiempo, para encontrar algunas constantes dentro de la variación climática. También mencionaron que por lo general, los parientes silvestres de los cultivos nativos domesticados, son siempre más resistentes que estos a los eventos extremos de orden climático.

Ha llegado el tiempo de las urgencias

En este tiempo de flagrantes omisiones por aquellas autoridades de gobierno y funcionarios que tienen el mandato de actuar sobre este urgente tema, las comunidades y agricultores conservacionistas andinos –como se viene demostrado mediante casos concretos–, se encuentran dando respuestas mediante sus saberes tradicionales a los retos que les viene planteando el cambio climático global.

El asunto se torna complejo al ser dicho fenómeno global, un fenómeno acelerado y progresivo, lo que exige realizar acciones de adaptación como de monitoreo sobre aquellos ámbitos que por

su peso o gravitación en la alimentación (seguridad y soberanía alimentarias), como en la biodiversidad, merecen preferente atención.

Afortunadamente, para ejecutar tal monitoreo en un país con un amplio territorio e importante número de «zonas de vida», existen en la actualidad tecnologías de punta como la teledetección y los Sistemas de Información Geográfica (SIG), las que hacen posible realizar dicha tarea sin incurrir a mayores inversiones. Fundamos nuestra afirmación, luego de haber leído un artículo en la Revista Peruana Geo-Atmosférica que publica el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI)³. De dicho texto, hemos seleccionado los párrafos que siguen, en la medida que permiten comprender la singular utilidad que se obtiene al monitorear, establecer el estado de la situación de la vegetación en los principales ecosistemas y tomar decisiones en base a elementos de juicio:

«...la teledetección al considerar los procesos productivos y ambientales, es una herramienta importante, al ofrecer una visión temporal y espacial de la cobertura y desarrollo de la vegetación⁴. Asimismo, por su aplicación, permite su evaluación y seguimiento del estado de las cubiertas vegetales y su correlación con variables climáticas, por lo cual el ritmo de producción de biomasa verde

³ Deduis Mimbela, Nimell. «Análisis espacial del comportamiento fenológico de la vegetación en la cuenca del río Chira, usando imágenes de satélite de alta resolución espectral». En: *Revista Peruana Geo-Atmosférica*, n.º 1. Lima: SENAMHI, 2009.

⁴ Hobbs, R.J. «Remote Sensing of Spatial and Temporal Dynamics of Vegetation». En: R.J. Hobbs, and H.A. Mooney, ed. *Remote Sensing of Biosphere Functioning (Ecological Studies)*, vol. 79. Berlín: Springer-Verlag, 1989. Running, S.W. «Estimating Terrestrial Primary Productivity by Combining Remote Sensing and Ecosystem Simulation». En: R.J. Hobbs, and H.A. Mooney. ed. *Remote Sensing of Biosphere Functioning (Ecological Studies)*, vol. 79. Berlín: Springer-Verlag, 1989.

para cada ecosistema dependerá de las condiciones ambientales, principalmente del régimen climático⁵».

Una aplicación de dichas tecnologías permitiría contar, por ejemplo, con información del estado de los páramos, jalcas, bosques secos y bosques húmedos en el norte del país, por su importancia en alimentar acuíferos. Así mismo, sabríamos cómo están evolucionando en nuestra sierra los humedales o bofedales, los que constituyen la principal fuente de alimentación del ganado, en especial de los camélidos sudamericanos domesticados.

Si el razonamiento propuesto en el párrafo anterior se corresponde con la realidad, debemos concordar que la proyección de las políticas públicas orientadas a definir la visión estratégica y las acciones nacionales para enfrentar el problema, deben partir de lo que ya viene aconteciendo en las diversas regiones del país, subrayando que las respuestas ante el cambio climático global están viniendo desde lo local, lo que es sistemáticamente soslayado por los funcionarios del gobierno de turno. Con ello, queremos significar que habremos de esforzarnos en plantear acciones concretas a ser aplicadas desde ya, para aminorar los impactos negativos que viene produciendo el fenómeno global.

Dar respuestas que impulsen acciones inmediatas

En concreto, para dar respuesta a las interrogantes que se nos suelen plantear, requerimos partir desde lo nuestro, premunidos de la intención de motivar, sembrar inquietudes y ser propositivos, partiendo de las siguientes constataciones:

⁵ Monasterio, M. and Sarmiento, G. «Phenological strategies of plant species in the tropical savanna and the semi-deciduous forest of the Venezuelan Llanos». *Journal of Biogeography*, vol. 3, n.º 4. New Jersey: Blackwell Publishing, 1976, pp.325-356.

Carecemos en nuestro país de una política ambiental que atienda a la adaptación al cambio climático global⁶. En su defecto, comprobamos la existencia de instrumentos de política sectoriales que no «conversan» entre sí, y que, por el contrario, para todos sus efectos prácticos, no sólo ignoran los efectos que ya viene produciendo el fenómeno en curso, sino que lo potencian.

Por ejemplo, la política del sector Energía y Minas, al sembrar el país con concesiones mineras en las partes altas de las cuencas –donde se origina el ciclo del agua–, produce no sólo efectos contaminantes aguas abajo (afectando la vida en sus diferentes expresiones), sino que siembra conflictos por su uso, en la medida que su disponibilidad se ha tornado esquiva. Lo propio ocurre con nuestros páramos en el norte del país, los que siendo verdaderas esponjas hídricas para alimentar acuíferos, están siendo seriamente afectados al superponerse, en sus ámbitos, la entrega de concesiones mineras.

También colisionan y van en sentido contrario a lo que sería una política ambiental orientada a la adaptación al cambio climático global, los esfuerzos del gobierno del Partido Aprista Peruano (PAP) por desterritorializar las tierras de comunidades campesinas y comunidades nativas, a fin de satisfacer las demandas de inversión de las grandes corporaciones transnacionales: mineras, de hidrocarburos, madereras, como productoras de biocarburantes. Corroboramos nuestra afirmación la promulgación, en años recientes, de diversas normas legales orientadas a tal propósito, y más recientemente, el proyecto de ley 3817 remitido por el Ejecutivo al Congreso de la República sobre «desplazamiento interno»⁷.

⁶ No sólo no contamos con una política pública encaminada a conjurar los innegables daños que ya vienen ocurriendo debidos al cambio climático global, sino que ni siquiera se ha podido aún mejorar la denominada «Estrategia Nacional sobre Cambio Climático», que debería orientar la elaboración de las estrategias regionales.

⁷ A decir de Erick Pajares, consultor en derecho internacional ambiental e investigador asociado del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo «desco», dicho proyecto legislativo distorsiona groseramente la definición de «desplazamiento interno», pues según las normas nacionales vigentes y los tratados internacionales, las causas que originan un desplazamiento interno llegan hasta los

Adicionalmente, nuestra afirmación se sustenta en la certidumbre de que si son afectados los territorios de las comunidades campesinas y comunidades nativas, en los cuales se realiza, crea y recrea su cultura, se erosionan sus conocimientos tradicionales sobre la siembra y cosecha del agua, sobre la conservación de la agrobiodiversidad, como sobre los diferentes usos de los cultivos: alimenticios (seguridad alimentaria), medicinales, artesanales, para la construcción de herramientas y la vivienda, para rituales, entre otros aspectos. Es decir, estaríamos fragilizando la institucionalidad social que es la que precisamente les permite generar respuestas adaptativas eficientes para enfrentar al cambio climático global.

Proponemos se realice de inmediato, en base a las consideraciones expuestas en el párrafo anterior, en los ámbitos de los gobiernos regionales, un diagnóstico situacional rápido (recibiendo testimonios de las comunidades y agricultores conservacionistas), sobre los principales efectos generados por el fenómeno global, como sobre las respuestas que ellos vienen dando para enfrentar el fenómeno desde el territorio local, sobre todo, en lo que refiere a la seguridad y soberanía alimentaria como a la agrobiodiversidad. Al respecto, se cuenta ya con avances significativos recogidos en el libro *Cambio Climático y Sabiduría Andino Amazónica. Prácticas, percepciones y adaptaciones indígenas*⁸.

En concreto, en la intención de proponer acciones para enfrentar los impactos del cambio climático global, alcanzamos un primer listado a considerar. Se trata de coleccionar registrando, en ámbitos

«desastres naturales», pero ahora se pretende incluir como una causa adicional, «el desarrollo de proyectos de gran envergadura, justificados por un interés público superior o primordial». El referido proyecto de ley, prácticamente abriría la posibilidad de la desterritorialización de áreas extensas, bajo condición de que las mismas sean parte de un proyecto de gran inversión y sean declarados de interés público, como hoy son declarados muchos proyectos de inversión minera en el Perú.

⁸ Proyecto Andino de Tecnologías (PRATEC). *Cambio Climático y Sabiduría Andino Amazónica. Prácticas, percepciones y adaptaciones indígenas*. Lima: PRATEC, 2009.

prioritarios de las regiones del país que se presentan más vulnerables, con la activa y decisiva participación de los productores rurales y sus familias, como de algunos informantes confiables considerados como claves (por ejemplo los NACAS), la siguiente información substantiva, destinada a alimentar la acción⁹:

- a. Principales efectos que viene produciendo el cambio climático global; en especial aquellos que están afectando la producción agrícola, pecuaria y piscícola, como la biodiversidad.
- b. Principales situaciones de conflicto, actuales y potenciales, relacionados con la disponibilidad del agua; sea debido a sus diferentes usos, por diferentes agentes, o sea por efectos de contaminación minera y metalúrgica (registrar por subcuencas que concurren a una cuenca).
- c. Cambios ocurridos en las principales actividades contenidas en los calendarios agrícola y pecuario; principales efectos, destacando en qué medida ello afecta la migración estacional que permitía a los productores andinos complementar sus ingresos¹⁰.
- d. Conocimientos tradicionales sobre cultivos y crianzas, sobre predicción climática, que permitan efectuar ejercicios de anticipación; sobre el incremento en la disponibilidad del agua (su cosecha y siembra); sobre los cultivos que proveen de alimentos en las épocas de alteraciones climáticas prolongadas. Para ello, apelar a la memoria colectiva rescatando los conocimientos contenidos en las respuestas dadas en anteriores generaciones, cuando se confrontaron a situaciones extremas de orden climático.

⁹ El listado no es restrictivo. Cabalmente, es tan sólo indicativo.

¹⁰ Esta información tiene especial relevancia pues en el III Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO), la mayoría de los productores rurales andinos declaró que al no alcanzarle los ingresos obtenidos en la actividad agropecuaria, migraban para complementarlos.

- e. Inventario de diversas fuentes de recursos hídricos partiendo de una concepción sistémica y holística por microcuencas, subcuencas de cuencas hidrográficas. Balance entre oferta y demanda (provisión y usos).
- f. Cultivos que según los productores andinos deben ser preservados, esto es, evitar su pérdida. Ello implica registrar las especies, y dentro de ellas, las variedades que ellos priorizan por ser las más usadas en su alimentación; también registrar las razones que los asiste para realizar sus escogencias, destacando los atributos que se les otorga, tales como: su valor alimenticio, preventivo de enfermedades, valor ceremonial, etc. Finalmente, una vez que se cuente con un listado, obtener para cada variedad la descripción del hábitat donde mejor prosperan, evidenciando en qué medida están siendo afectadas por el cambio climático global.
- g. Sobre las variedades dentro de cada especie preseleccionada, en aplicación del ejercicio descrito en el párrafo anterior, que entregan productos en menor unidad de tiempo (de corto período).
- h. Sobre las variedades de las principales especies de valor que mejor soportan situaciones de sequía y/o mejor se adaptan a situaciones cambiantes extremas, como el aumento de la temperatura y a la mayor incidencia de heladas.
- i. Registrar la existencia de parientes silvestres de los principales cultivos que han sido seleccionados como de mayor importancia por los productores, en el entendido que los parientes silvestres muestran mayor rusticidad, esto es, son menos afectados por plagas y enfermedades como por los fenómenos climáticos extremos.
- j. Registro de las variedades de cultivos que son menos perecibles (soportan mejor su almacenamiento), como

- de aquellos que se emplean, en mayor medida, para ser transformados en harinas, deshidratados, etc.
- k. Registro de las plantas de mayor uso como medicamento y como repelentes de insectos o biocidas.
 - l. Registro de las estrategias destinadas a obtener la dispersión del riesgo.
 - m. Nivel o grado de organización de las comunidades de base. A nivel endógeno, distinguir factores de cohesión (fuerzas centrípetas que actúan), como aquellas de dispersión (fuerzas centrífugas que actúan); establecer como un polipasto, la resultante de dichas fuerzas en presencia. Vigencia de valores, de ritos, de expresiones de la cultura que refuerzan la identidad, la cosmovisión y con ello el ejercicio de los conocimientos tradicionales. Se trata de lograr que la población concernida con la acción, se empodere de los nuevos conocimientos, habilidades y destrezas de índole productivo como de gestión, de modo tal, que reafirmen su identidad y logren sucesivos niveles en la capacidad de propuesta como en la de negociación.
 - n. Clasificar los factores exógenos que gravitan a favor o en contra de las comunidades y su desempeño. Aquellos cercanos (contexto más inmediato), por ejemplo, cadenas productivas donde algunos agentes (de los eslabones) están en capacidad de articular los flujos económicos en su beneficio, en forma asimétrica.
 - o. La educación formal escolarizada, sus contenidos, en qué medida agrede la cosmovisión de los pueblos originarios y afecta la autoestima. También los contextos más generales que inciden en el desempeño de las comunidades, como son las políticas sectoriales sobre los recursos naturales, sobre las inversiones, sobre los aranceles de productos alimenticios, sobre el financiamiento, etc.

- p. Se debe considerar como quehacer fundamental, la promoción de reuniones con los actores sociales concernidos en el ejercicio para:
- i. Devolver a los productores de cada ámbito, la información que se colecte y registre, a fin de enriquecerla y lograr su adhesión.
 - ii. Generar las condiciones para el intercambio de saberes, de experiencias y la prospección de acciones concertadas y/o comunes a emprender, en materia de adaptación.
- q. En las ciudades de nuestra sierra¹¹, se debe promover entre la población sistemas que minimicen el uso del agua potable, como su reciclaje. También, deberá promoverse la «cosecha de agua de lluvia» para el abastecimiento urbano. Al respecto, ya existen ciudades en nuestra sierra donde la población recibe el agua domiciliaria por horas, en tiempo de estiaje. Por ejemplo, en Abancay, en Huancavelica, como en Ayabaca.
- r. Replicar *in extenso* las experiencias sobre cosecha y siembra del agua que se vienen realizando desde lo local, y desde las comunidades con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil. Para facilitar esta tarea se propone generar espacios de capacitación donde se aplique el método de aprender haciendo, en lugares seleccionados de nuestra sierra donde se estén construyendo reservorios rústicos¹².

¹¹ Existen ciudades en nuestra sierra donde las autoridades edilicias, en época de estiaje, se han visto obligadas a establecer el racionamiento en la provisión de agua potable, reduciendo su entrega a algunas pocas horas al día. Entre ellas Abancay y Huancavelica.

¹² La experiencia muestra que será necesario, si se crean varios frentes de acción, contar con el concurso de un apreciable número de maestros de obra, por ello, se propone que se atienda a su formación como paso previo a la apertura de varios frentes de trabajo. También será necesario que se proceda a un levantamiento de información

Tener presente que el elemento agua es tan sólo el elemento nucleador de otros elementos que deben ser incluidos, como el manejo de suelos, la recuperación de la cobertura vegetal y la construcción de zanjas de infiltración.

- s. Apoyar a los productores andinos de zonas de mayor agrobiodiversidad¹³, para que definan qué variedades de qué especies deben necesariamente ser preservadas, por atender en mayor medida a su alimentación (noción de seguridad alimentaria). Hacer lo propio para seleccionar las variedades dentro de las especies que suelen soportar mejor condiciones extremas de orden climático.
- t. Fortalecer los conocimientos etnoastronómicos sobre la predicción de orden climático, como aquellos que favorecen la dispersión del riesgo¹⁴.
- u. Ampliar en forma significativa los estudios hidrogeológicos en zonas preseleccionadas, de modo de establecer qué suelos son aptos para infiltrar el agua (siembra del agua).
- v. Rescatar el Plan Sierra Verde (PSV), por ir al encuentro de las urgencias y desafíos que plantea el cambio climático global en cuanto a disponibilidad de agua. Se trata de relanzarlo con los ajustes que fueron oportunamente

en el campo, con la participación de los productores andinos, sobre las zonas prioritarias a atender ubicando las depresiones que podrían servir para acumular agua.

¹³ Propiciar se ejecute el nuevo proyecto In Situ, que atiende a la conservación de los cultivos nativos y sus parientes silvestres, el cual ha recogido las ricas experiencias producidas en el primer proyecto.

¹⁴ Pajares y Llosa han presentado un proyecto de investigación a *National Geographic (The Genographic Legacy Fund)*, destinado a registrar información sobre los conocimientos tradicionales asociados a la observación predictiva del tiempo y del clima (etnoastronomía), rescatándolos para su reaplicación en el manejo de los sistemas agrícolas tradicionales, al estar siendo equívocas las señas de naturaleza biológica que solían leer las comunidades y agricultores conservacionistas andinas, y asegurar así sus cosechas.

- planteados en dos informes de consultorías contratados por el Ministerio de Agricultura (MINAG)¹⁵.
- w. Colectar el agua de las cunetas de las carreteras para llevarlas a reservorios¹⁶.
 - x. Esta tarea de cosechar agua de lluvias para uso doméstico, como el de reciclar el agua usada, separando aquellas empleadas en lavado y limpieza de aquellas llamadas aguas servidas¹⁷, debería ser adoptada cuanto antes, y no esperar que situaciones dramáticas nos obliguen a actuar precipitadamente e incurriendo en costos de diverso orden y siendo mayores.
 - y. A nivel más general, hay que trabajar en dos frentes para que las personas empleen menos agua en el aseo. Primero, utilizando equipos ahorradores de agua en las canijas o torneras, como en las duchas y en el inodoro; segundo, generando conciencia sobre el particular entre las personas¹⁸.
 - z. Incorporar medidas políticas partiendo de una concepción sistémica de cuencas hidrográficas, como de una gestión

¹⁵ El Plan Sierra Verde (PSV) inició su ejecución en octubre del año 1999, sin contar con un proyecto que lo sustente. Luego de 1 año y 2 meses, el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHSC) lo dotó de un proyecto. Dos evaluaciones realizadas plantearon que el PSV debía continuar con ajustes, pero los argumentos proporcionados no fueron tomados en cuenta, siendo cerrado el año 2002. Habría que rescatar lo que tuvo de positivo el PSV. Al respecto, véase los documentos de consultoría de evaluación realizado por los ingenieros: Walter Aguirre A. y Jaime Llosa L. (MINAG, 2002).

¹⁶ Propuesta expresada oralmente al suscrito hace unos 40 años por el Ing. Pablo Sánchez Zevallos.

¹⁷ Hay que denunciar que se pretenda con el proyecto de tratamiento de aguas servidas de la gran Lima (La Taboada), arrojar al mar 14 m³ por segundo, no obstante siendo Lima, después de El Cairo, la segunda ciudad más poblada del mundo ubicada en un desierto.

¹⁸ Se va abriendo paso a sistemas ahorradores de agua: avisos de inodoros que en vez de emplear 9 litros por descarga, emplean 4.8 litros; un censor lanzado por la empresa *Priestmangoode* que permite controlar el tiempo que empleamos para tomar una ducha. Véase la revista *Somos* de *El Comercio* del 03 de abril de 2010.

integrada de los recursos hidrográficos, accionado diversos medios tanto para coleccionar y/o retener y/o infiltrar el agua para obtener un uso más eficiente.

Acciones para restaurar la disponibilidad del recurso hídrico

Daremos cuenta de varios medios para coleccionar y/o retener el agua por su validada efectividad. Entre ellos: los que hacen al mantenimiento de la cobertura vegetal (esponja hídrica), los reservorios (cosecha del agua), el mantenimiento de los andenes en uso y la recuperación de los deteriorados; la construcción de terrazas de formación lenta, como de zanjas de infiltración; la puesta en valor de las *cochas*; la recuperación de la práctica de construir pequeños diques en las quebradas y cursos de agua, para que el agua al discurrir más lento se infiltre. También daremos cuenta de algunas medidas prácticas destinadas a ahorrar el agua.

- a. Por su importancia, reiteramos que es de suma urgencia mantener y/o recuperar la cobertura vegetal para reconstituir la denominada esponja hídrica, a fin de retener el agua para su infiltración y evitar la erosión por el arrastre del suelo. Hay que tener en cuenta que debido al cambio climático y la consecuente variación en el comportamiento de las lluvias, estas pueden distanciarse pero también caer con mucha intensidad y, en ese caso, no habría suelo que pueda absorber (retener e infiltrar) estos mayores volúmenes. De ello se desprende la importancia de cosechar dicha agua en reservorios, como de aumentar la capacidad de retentividad de los suelos, mediante el mantenimiento de la cobertura vegetal, la superación del sobrepastoreo, el buen manejo de los bofedales y la construcción de zanjas o acequias de infiltración.

- b. En los sistemas de producción, donde sea posible, sin afectar la seguridad alimentaria, cambiar la cédula de cultivos en orden a contar con cultivos que demanden menor cantidad de agua, en la época de estiaje¹⁹.
- c. Aumentar la retentividad del agua de los suelos recurriendo a un buen nivelado de los mismos, incluyendo si fuere el caso, al trazado de curvas de nivel, lo que aumenta la eficiencia de riego recurriendo al riego tecnificado y/o mejorando el riego por gravedad, mediante prácticas conocidas como: el trazado de surcos más cortos colocando «cortaderas»; aplicando el riego en intervalos cortos y frecuentes, alternando los surcos; etc. Proceder también a la incorporación de materia orgánica, de este modo se ahorra agua al distanciar el tiempo que media entre riegos o bien entre lluvia y lluvia.
- d. Se recomienda así mismo, aplicar la roca volcánica llamada Zeolita, la que entre otras propiedades, posee un alto poder de absorción. Así, una vez hidratada almacena entre 30 y 50% de su propio peso en agua. Concretar esta última propuesta, obliga a que se haga un esfuerzo de prospección de campo para ubicar los yacimientos existentes en el país²⁰ y obtener dicho mineral de estructura cristalina a precios asequibles.

Para dar una idea del valor del mencionado mineral para retener y soltar paulatinamente el agua, transcribimos un

¹⁹ Al respecto, el sociólogo David Bayer, en Ica, ha demostrado con cifras los distintos volúmenes de agua que demandan cultivos tales como: el espárrago, en un extremo, y el pallar por el otro.

²⁰ Se ha reportado la existencia de yacimientos de Zeolita en Arequipa. Dado el enorme valor de uso que adquiere tal mineral, el Estado debería promocionar su prospección.

párrafo de un texto²¹ que hemos procedido a traducir en forma libre:

En razón de su elevada hidroscofia, la Zeolita absorbe gran cantidad de agua de lluvia o de irrigación, la guarda dentro de sus sistema de canales internos para luego restituirla progresivamente en la medida que lo exigen las plantas. La Zeolita regula de este modo la higrometría de los suelos, teniendo la particularidad que el agua que ella almacena, no se congela hasta en casos de temperaturas de -2°C , lo cual le permite soltar agua a las plantas hasta en condiciones climáticas muy rigurosas.

- e. En caso de no encontrarse en nuestro país yacimientos importantes de Zeolita, se recomienda estudiar el mejor modo de contar con hidrogeles²² como un medio de aumentar la capacidad de retención del agua por el suelo, aprovechando mejor el agua de riego y/o de lluvia, al disminuir su percolación a las capas más profundas del suelo, como su evaporación. Nuestra propuesta de emplear la Zeolita o bien, en su defecto, hidrogeles, cobra mayor significado si nos referimos a los suelos costeros arenosos.
- f. Aumentar la eficiencia de riego mediante la aplicación del riego tecnificado.
- g. Ahorrar la energía que requiere el cuerpo de los seres humanos, como del ganado, para mantener su temperatura corporal en niveles que hacen bien a su salud. De este modo se requiere menor cantidad de alimento. Ello implica aplicar tecnologías de calentamiento de las casas

²¹ Zéolites naturelles et transformées. Applications agricoles. Bloster International inc. Cabe señalar que al momento se cuenta también con productos industriales como los geles hidroabsorbentes o hidrogeles, dotados de una apreciable capacidad de retención de agua.

²² Se definen como «materiales poliméricos entrecruzados en forma de redes tridimensional de origen natural o sintético».

de los campesinos como el construir cobertizos para los animales²³.

- h. En lugares donde se producen neblinas proceder a atrapar el agua de la que son portadoras, aprovechando las experiencias validadas en el Perú²⁴.
- i. Reciclaje de las aguas residuales para usarlas en riego de cultivos, incluso en la producción de peces como la Tilapia.
- j. Determinar mediante estudios agrostológicos cómo mejorar la densidad de los pastos de mayor valor nutritivo y palatables en los humedales (bofedales), en el entendido que habrá de reducirse la superficie que actualmente ocupan al menguar y/o desaparecer las aguas de deshielo que los alimentan, después de pasadas las lluvias. Considerar también la opción de eliminar progresivamente el ganado vacuno y equino que afectan la densidad de las pasturas al arrancar los pastos²⁵.
- k. Avanzar en la colecta y sistematización de información sobre los mayores avances en el empleo de energías limpias y renovables: solar, eólica geotérmica y aquella que emplea la gradiente térmica (motor *Stirling*)²⁶, con la finalidad de

²³ En conversación sostenida con un profesional especialista en producción animal en las serranías de Puno, se explicitó que una cabeza de ganado vacuno que duerme a la intemperie durante la noche, para mantener la temperatura corporal sin sufrir daño a su salud, consume energía equivalente a 20 kilos de forraje por día.

²⁴ Contamos en el Perú con experiencias valiosas como la realizada con el apoyo del Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente (CEPIS), en San Juan –Lima–, donde mediante lagunas de oxidación se recuperaron las aguas residuales empleándolas para la producción hortícola y la producción de peces (Tilapias), con resultados favorables en términos económicos como de calidad para el consumo humano.

²⁵ En comunidades que cuentan con el apoyo de la Asociación Bartolomé Aripaylla (ABA) –Ayacucho–, se está aplicando esta sabia medida. Testimonio recibido por el que escribe estas líneas, de parte de un dirigente comunal en visita de campo a la Comunidad de Quispillacta.

²⁶ El motor *Stirling* se funda en el principio de «calentar y enfriar un medio de trabajo, sea aire, helio, hidrógeno o un líquido». Se parte de la constatación que en

facilitar el bombeo de agua, cuando sea necesario, como de hacer rentable la desalinización del agua salada o salobre, mediante la aplicación de la desionización capacitativa²⁷.

- l. Recurrir a sistemas simples de cobertura vegetal de los suelos a fin de disminuir la evaporación y distanciar de este modo, la frecuencia entre riego y riego; emplear, por ejemplo, alguna leguminosa como los frijoles (cobertura viva) o bien los rastrojos (cobertura muerta).
- m. Estudiar registrando los niveles de exigencia de los principales parámetros de orden climático, en los distintos momentos de su desarrollo fenológico, de los cultivos de mayor importancia socioeconómica. Al respecto, encontramos una investigación pionera en la materia de la cual hemos tomado los párrafos que siguen²⁸:
 - i. El presente trabajo tiene como principal objetivo: a) evaluar la *performance* de tres modelos de grados días para predecir las fases fenológicas de los principales híbridos de maíz amarillo duro, en condiciones de la costa central y b) evaluar su relación con el índice de área foliar y producción de materia seca.

nuestra serranía hay cómo calentar (energía geotérmica) el aire a altas temperaturas, como enfriarlo aprovechando el frío de la Puna y Jalca.

²⁷ El empleo de la osmosis inversa para hacer aptas para el consumo humano y/o para la agricultura las aguas salobres como las salinas, es bastante conocido. El asunto es generar energía a precios que hagan rentable el proceso, y se eliminen, sin hacer daño a los ecosistemas, las sales retenidas por las membranas. Se tiene información que en la Universidad de Río de Janeiro, en Brasil, se está trabajando para producir membranas cerámicas para bajar el costo de las mismas. Es posible que si descubren yacimientos ricos en Zeolita en el Perú, sea este el material a emplear por su reconocida capacidad de filtraje.

²⁸ Véase el artículo Yzarra, Wilfredo; Trebejo, Irene y Noriega, Victor. «Evaluación de unidades térmicas para el crecimiento y desarrollo del cultivo de maíz amarillo duro (*Zea mays*, L.) en la costa central del Perú». En: *Revista Peruana Geo-Atmósferica*, n.º 1. Lima: SENAMHI, 2009.

- ii. La influencia de la temperatura sobre la duración de las fases fenológicas en maíz fue puesta en manifiesto por Lehenbauer.
- n. Finalmente, para aprovechar las 300 mil hectáreas existentes en el país afectadas con problemas de salinidad, se recomienda trabajar con plantas halófitas, que tienen alta tolerancia a dicho tipo de suelo, procediendo para ello, primero a efectuar una colección de los vegetales silvestres que prosperan en zonas salinas, para luego desarrollar cultivos tolerantes a la sal encontrando los genes que les permiten esa tolerancia, para transferirlos a los cultivos convencionales²⁹.

Creemos haber entregado con este artículo, algunas propuestas concretas encaminadas a morigerar los impactos que viene produciendo el cambio climático global.

Tales medidas deben incorporarse al planeamiento nacional, regional y local, desde el diseño de las políticas públicas, para enfrentar con determinación y urgencia un problema que ya está causando estragos a las regiones y poblaciones más empobrecidas del Perú.

²⁹ Si se desea mayor información consultar el texto: Yensen, Nicolas P. «Halófitas de América Latina y el Mundo: Sus usos con agua salina y desechos y suelos marginales». En: *Gestión de la Calidad del Agua y Control de la Contaminación en América Latina y el Caribe*. Lima: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 1998, pp. 185-188. (<http://www.rlc.fao.org/es/tierra/pdf/gestio/tema23.pdf>).

Anuncios sobre desastres. Las políticas de prevención al final del gobierno aprista

Mario Zolezzi

LAS ÚLTIMAS EXPERIENCIAS IMPORTANTES de desastres naturales ocurridos en el Perú, el terremoto de la zona de Ica el año 2007 y las lluvias e inundaciones en el Cusco a inicios de 2010, muestran palpablemente la enorme brecha que hay entre las normas, los planes y las estrategias plasmadas en el papel, y lo que ocurre en la práctica con el Estado y el desempeño de sus autoridades nacionales, regionales y locales. En el presente artículo presentamos una mirada de estas distancias a partir de lo que en el último período puede referirse como hitos o avances en el campo de la prevención y la gestión del riesgo, particularmente desde lo actuado por el gobierno central.

Lamentar sin prevenir

Ante la ocurrencia de un desastre, es común que atestigüemos primero la sorpresa y luego las mutuas acusaciones entre nuestras autoridades: reportes no leídos, advertencias ignoradas, papeles que viajan indolentes de una institución a otra, etc. Pasada la emergencia, cuando un nuevo desastre –político o «natural»– ocupa la atención de la prensa, el señalamiento de lo que ha hecho o dejado de hacer el Estado en materia de prevención, pasa a segundo plano.

Los únicos permanentemente señalados, acusados por sus faltas, son precisamente las víctimas.

Al conjunto variado de desastres que se repiten año a año en distintas zonas del país, aparecen asociados algunos hechos recurrentes que confirmarían esta lectura sobre la responsabilidad de las víctimas: inadecuado asentamiento en laderas, escorrentías o zonas ribereñas; mal tratamiento de rastrojos en la agricultura; viviendas construidas con técnicas y materiales inapropiados, ubicadas en zonas de peligro; etc. ¿Tiene la gente tan poco afecto por su vida y sus escasos bienes que, a sabiendas del riesgo, no soluciona sus problemas de ubicación y de vivienda?

Falta de información y pobreza son dos factores citados por analistas, periodistas y políticos. ¿Es por ignorancia que las chacras de un pequeño agricultor están muy contiguas a la ribera del río?, ¿es por «falta de educación» que la vivienda de una familia pobre de Lima esté sobre una pirca mal hecha en la cuesta de una quebrada? La legitimidad que progresivamente ha ido ganando entre la población y las instituciones el enfoque de la «cultura de prevención», tiene su límite en el hecho de que la pobreza se ha naturalizado y separado del fenómeno que alimenta su reproducción: la exclusión. Por más autoridades y funcionarios estatales quejados o denunciados por los vacíos de las acciones preventivas, no hay en la opinión pública –menos en la movilización ciudadana–, la conciencia del papel del Estado en controlar los factores que generan vulnerabilidad, en el supuesto de que el Estado debe garantizar la seguridad de las personas y comunidades, tanto mediante su inclusión, como a través de la regulación de las actividades que comprometen su seguridad.

Vulnerabilidad, pobreza y exclusión: el caso urbano

Sin duda la pobreza y la falta de educación aumentan los riesgos, dificultan las medidas de prevención y contribuyen a producir

desastres que afectan a las familias, comprometiendo además su economía, y –muchas veces definitivamente– su futuro. Pero, ciertamente no se trata sólo de un problema de pobreza en el sentido de falta de recursos para acceder a mejor suelo o mejores soluciones constructivas.

En el ámbito urbano, la vulnerabilidad de los pobres se encuentra fuertemente asociada a la calidad de los asentamientos. El pobre urbano está excluido del acceso a suelo adecuado y no puede aspirar a una mejor calidad habitacional, pues en principio no hay una política de vivienda social para este segmento. Durante al menos los últimos veinte años, el Estado ha permitido, y peor aún, alentado, el asentamiento de innumerables barrios en lugares absolutamente inconvenientes por ser terrenos de alto riesgo. El largo proceso de recortes de competencias municipales para ejercer el control urbano, aunado a la desatención de la creciente demanda de vivienda para las clases populares, entre otros factores, propició la ocupación masiva de las pendientes de los cerros y las quebradas que rodean Lima. Estos barrios precarios, riesgosos e insalubres, han sido consolidados con la entrega de títulos de propiedad. Lejos de resolver las necesidades de las familias, la titulación tipo «barrido» que ha practicado el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI (saneamiento legal sin el correspondiente saneamiento físico de los barrios), dificulta la posibilidad de emprender programas (serios) de prevención de desastres y ordenamiento urbano, empezando por lo más elemental: reubicaciones.

Los deslizamientos ocurridos en cerros próximos al centro de la ciudad, tanto en Huamanga como en Huancavelica a fines de 2009, son el anuncio del prototipo de desastre al que estamos expuestos debido al patrón de asentamiento de las poblaciones urbanas. El huayco a inicios de año en Collique, es una muestra de ello. Sólo en Lima, el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) ha identificado, ante la eventualidad de lluvias, cerca de sesenta

puntos críticos a lo largo de la ribera del río Rímac y otros treinta en la del río Chillón. Están además una quincena de puntos críticos por embalse de aguas, identificados por el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL). Eso cubre apenas una de las amenazas que se cierne sobre la capital. El fantasma de un terremoto deambula no sólo por viejas quintas tugurizadas, sino también por edificaciones de mala calidad, ya sean las de los auto-constructores de los barrios populares, ya sean las de los apresurados edificios nuevos hechos con licencia automática y crédito bancario. Esta última mención sirve para dimensionar el papel del Estado en la «producción de vulnerabilidad», y a la vez para mostrar que la inseguridad es una condición que no sólo atañe a la pobreza y la exclusión.

El énfasis puesto en facilitar la inversión privada que ha caracterizado la política de vivienda vigente, ha llevado a una irresponsable flexibilización de las regulaciones de construcción, so pretexto de la eliminación de trabas burocráticas. La baja calidad constructiva que generalmente se atribuye a la vivienda de los pobres (y a su «ignorancia» e «informalidad»), se extiende por la vía de la desregulación a los sectores medios, que lejos de estar excluidos, forman parte significativa del sistema financiero y del mercado de consumo.

La ilusión de la vivienda (del departamento) propia, la gran promesa de la década para las clases medias, está sometida a la presión que ejercen los intereses comerciales del sector inmobiliario. Y ya no sólo de los grandes capitales que diseñaron a su imagen y semejanza el fondo Mivivienda¹, sino de cientos de pequeños capitales locales que se suman a la presión contra (o en complicidad con) los municipios por reducir los controles. En este punto del intensivo ciclo de producción de vivienda nueva, es imposible saber si se están edificando viviendas seguras.

¹ Ver Riofrío, Gustavo. «Atrapados por las viejas políticas en la nueva ciudad». *Perú Hoy*, n.º 1. *Toledo a un año de gobierno*. Lima: **desco**, 2002, pp.84 - 110.

En ese sentido, la promulgación en 2007 de la Ley de Habilitaciones Urbanas y su modificatoria en 2009, han sido el terreno en el que se ha hecho patente la disputa entre alcaldes² y colegios profesionales, de un lado, y la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO), por otro. Para las autoridades ediles, el punto sensible, quizá más que la reducción de competencias municipales –que muchas veces no están en capacidad de asumir cabalmente–, es que el recorte viene combinado con sanciones. El Colegio de Arquitectos del Perú (CAP), por su parte, impugna la figura de los Revisores Urbanos, argumentando una superposición con las Comisiones Técnicas de Obra, instancia encargada de validar la calidad de la edificación. En su oposición señalan que el control se traslada al final del proceso de evaluación de expedientes, cuando ya las obras han iniciado. Contando con que los municipios tienen poca fuerza real para paralizar una obra –mucho menos para hacer efectiva una demolición– y que los constructores pueden ampararse en el Poder Judicial, a lo que se abre camino además de a la inseguridad, es a la corrupción de funcionarios.

La excesiva burocracia y la debilidad de los municipios para enfrentar la vertiginosa actividad constructora se conjugan, para mal de la ciudad, con la vocación por la informalidad de los constructores, que al amparo de la promoción de la inversión, hacen equivaler cualquier proceso a una «traba burocrática». Mientras el CAP se lamentaba de que «ni la catástrofe de Ica (...) ha mellado en el ánimo de los legisladores que han dado paso a esta ley», CAPECO citaba como modelo eficiente de agilización administrativa el caso chileno, que aprobó su nueva normativa de edificaciones en 2005. En 2010, tras el terremoto en el país vecino, vemos el

² En un primer momento, octubre de 2007, se pronunciaron en conjunto los alcaldes agrupados en la Asociación de Municipalidades del Área Sur de Lima (AMASUR) y de la Mancomunidad de Distritos de Lima Sur, que reúnen a 11 distritos del área sur de la capital. En el trance de obtener modificatorias, el Colegio de Arquitectos promovió un pronunciamiento conjunto con la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE).

trágico resultado del matrimonio entre especulación inmobiliaria (más pisos al menor costo) y bajo control público.

Desastres y desarrollo

Existe una dimensión «ambiental» de la exclusión, que se traduce en la incapacidad de responder a los desastres vinculados a la degradación de los ecosistemas, sea por la precariedad en la que se desenvuelven las actividades productivas, sea por la progresiva variación de fenómenos climáticos de la que actualmente somos testigos y víctimas. Esta exclusión ambiental, asociada generalmente a la pobreza crónica y endémica³, incide en la aparición de un nuevo tipo de pobreza –la pobreza coyuntural–, que se atribuye a la pérdida repentina de la base material de reproducción de la economía –que es lo que ocurre a los damnificados de un desastre natural–. El calificativo «coyuntural», sin embargo, supone la posibilidad de la recuperación, pero por el tipo de acción que se ha diseñado para la atención de zonas afectadas por desastres en el período último, puede deducirse que «coyuntural» es un estado que puede prolongarse indefinidamente⁴.

Según datos de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), de aproximadamente 13 millones de personas que están expuestas a inundaciones en la subregión andina, el 40% habita en el Perú⁵. Según la misma fuente, de 225,000 km² dedicados a uso agropecuario

³ Ver Sagasti, Francisco y Bazán, Mario. *Documento de Trabajo: Tipología de la Pobreza y Dimensiones de la Exclusión en el Perú*. Lima: Foro Nacional / Internacional - Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), 2008.

⁴ Así lo demuestra la situación de los damnificados del terremoto de 2007 en la costa central. Si bien las fábricas harineras y el complejo agroindustrial están plenamente recuperados, el tejido económico local no ha podido regenerarse. Ver «Chincha 2009: Testimonios de la auto-reconstrucción» en el canal de **desco** en el servicio de alojamiento de video Youtube <http://www.youtube.com/user/Descotv>

⁵ Comunidad Andina de Naciones (CAN). *Atlas de las Dinámicas del Territorio Andino. Población y Bienes Expuestos a Amenazas Naturales*. Lima: Prevención de Desastres en la Comunidad Andina (PREDECAN), 2009.

expuestos a inundaciones, 35 mil corresponden a nuestro país, al igual que un 54% de las áreas expuestas a heladas (de un total de 355,000 km² en la subregión). Este escenario ilustra la magnitud de nuestra vulnerabilidad. Visto como un problema de los pobres (de los «hermanos del sur» a los que hay que enviar enlatados, frazadas y solidaridad), es en realidad un problema del modelo de desarrollo, de su incapacidad para resguardar a vastas poblaciones, territorios y circuitos económicos regionales.

En general, en el escenario de los desastres naturales que cíclicamente afectan al mundo rural y principalmente a la población vinculada a la producción agrícola y pecuaria, los avances de los que se puede dar cuenta son pocos. Tampoco puede tenerse una visión optimista en relación a las alteraciones que implican en la productividad el cambio climático y el Fenómeno del Niño. Veamos los casos.

No se han tomado medidas que se anticipen a las drásticas variaciones previstas en el escenario de cambio climático. No existen desde el Estado indicadores consensuados (ni voluntad de construirlos), para dar seguimiento a la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC), vigente desde 2003. Como ente rector, el Ministerio de Ambiente (MINAM) avanza lentamente. Un estudio de OXFAM y el Grupo Propuesta Ciudadana, que intenta generar una línea de base del presupuesto público asignado a programas que respondan a los retos del cambio climático, concluye en que la debilidad en su implementación responde a «la incipiente asimilación del concepto de cambio climático y por ende, del nuevo paradigma para la planificación y la toma de decisiones (...), recursos financieros y presupuestales limitados para la implementación y monitoreo desde la gestión pública y poca experiencia de los cuadros técnicos para liderar estas políticas y traducirlas en proyectos de inversión pública»⁶. A esto puede

⁶ Oxfam - Grupo Propuesta Ciudadana. *Cambio climático y presupuesto público en el Perú*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana, 2009.

agregarse que no existen espacios de concertación desde las regiones para «aterrizar» la ENCC y que, por lo demás, la propia agenda interna de las regiones no estaría respondiendo a algunos ejes clave: el estudio toma como casos a los gobiernos regionales de Cusco y Piura, en los que se verifica que estos no cuentan con presupuesto atribuible a Tecnologías de Adaptación (Cusco), ni a Conservación de Suelos (Piura).

En relación a la prevención frente al Fenómeno de El Niño, cuyo aumento en intensidad y frecuencia está identificado como uno de los principales impactos del cambio climático en el Perú, basten unos pocos datos. El Programa de Reducción de Vulnerabilidades Frente al Evento Recurrente de El Niño (PREVEN), impulsado con entusiasmo y grandilocuencia por Alan García, fue otro de los *bluffs* a los que nos tiene acostumbrados. Creado en 2006, cuando las predicciones respecto al tamaño de El Niño creaban zozobra, fue virtualmente abandonado hasta mayo de 2009 –en que se nombró a su director ejecutivo–. El momento de mayor atención pública no estuvo ni de lejos vinculado a alguno de los logros que tiene previstos –como el mapa nacional de vulnerabilidades frente a El Niño, aún pendiente–, sino a que su jefatura casi fue la puerta de reingreso del polémico ex-ministro fujimorista Alberto Pandolfi, ¡sobre quien pesa una inhabilitación para ejercer cargos públicos por diez años!

Más allá de la «anécdota», preocupan dos aspectos: uno, la partida presupuestal para el PREVEN y dos, el compromiso de los gobiernos subnacionales en la tarea. En el primer caso, el propio jefe del programa en declaraciones recogidas por un diario limeño⁷, admitió las dificultades de gestionar un programa iniciado fuera

⁷ «Preven...ción se dejó para el olvido». *Perú 21*, Lima, 9 de febrero de 2010. En esta nota se anuncia para abril la conclusión del estudio técnico –financiado por la Corporación Andina de Fomento–, que determinará las necesidades del PREVEN en términos de estructura, organización y niveles de coordinación. A mayo de 2010 ni el estudio, ni información organizacional derivada de él, figura en el sitio web de PREVEN.

del ciclo de programación presupuestal. Respecto a lo segundo, sorprende la demora en la designación del representante de los gobiernos regionales⁸ y mucho más sorprende que el representante de los gobiernos locales sea el alcalde de Lima, y no ninguno de los alcaldes de las provincias más directa y clásicamente afectadas (como las de la costa norte), los que por esta misma condición, podrían asumir el PREVEN dentro de una estrategia de exigibilidad para la orientación de recursos, o al menos como un pretexto para visibilizar la falta de atención en el tema, considerando justamente el estado de implementación del programa.

Las serias limitaciones en el diseño y desenvolvimiento de las políticas preventivas para enfrentar dos procesos (El Fenómeno de El Niño y el Cambio Climático), altamente significativos en la incidencia de desastres presentes y futuros, y por tanto, en la economía y productividad de amplios sectores de la población, no distan mucho de lo actuado en el plano de la recuperación post desastre, como veremos líneas abajo.

Entre diciembre de 2009 e inicios de marzo de 2010, sólo por efecto de las lluvias, se cuentan más de cuarenta y dos mil damnificados y más de ciento treinta mil afectados distribuidos en Ayacucho, Apurímac, Cusco, Huánuco, Huancavelica, Junín, Lima y Puno. Además de las casi treinta y cinco mil viviendas afectadas (entre destruidas y afectadas), al primero de marzo el INDECI había contabilizado cerca de treinta mil campos de cultivo destruidos y más de 60 mil afectados. En el mejor de los casos, se ha brindado apoyo de emergencia, quedando pendiente el restablecimiento de la capacidad productiva, rehabilitación de tierras y canales de riego, etc.

Tomando como ejemplo sólo el caso de Cusco, las pérdidas en el agro se traducen, según cálculos de la Dirección de Agricultura

⁸ Si bien a mayo de 2010 el dato no figura en el sitio web del PREVEN, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales designó al Presidente de la Región Piura, César Trelles Lara.

del Gobierno Regional, unos 169 millones de soles, la pérdida de 33 400 ha y una producción de 155 mil toneladas métricas⁹. El flamante Seguro Agrario Catastrófico (SAC)¹⁰ mostró rápidamente sus limitaciones: en la región sólo estaban asegurados los cultivos de papa y maíz, el monto es de S/. 400 soles la hectárea y a cuatro meses de las inundaciones, aún se están evaluando los padrones de damnificados. Si bien en febrero el Ministro de Agricultura (MINAG) anunció la posibilidad de extender el aseguramiento a cultivos como haba y cereales, como la cebada y el trigo, es claro que existe un problema de diseño del SAC. A las quejas -también tardías por cierto- de las direcciones agrarias de Cusco y Puno («un seguro hecho desde Lima»), se suman las de Tumbes, región que sufrió severas pérdidas a causa del desborde del río Tumbes a mediados de marzo y que, al igual que Piura y Chiclayo, no está por ahora contemplada en ningún plan de aseguramiento, al no haber llegado a acuerdos que considerasen convenientes con la compañía de seguros, que ofrecía quinientos soles por hectárea.

En general, las respuestas que se aplican para la recuperación son el correlato del abandono endémico del agro, o del «desarrollo» improvisado e informal, como el caso del turismo en Machu Picchu. Este señalamiento no se restringe al gobierno nacional, pues las acciones puntuales efectuadas por los gobiernos regionales y locales correspondientes resultan también insuficientes, tardías y están aisladas de su precaria política preventiva. A través del Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI), todos los niveles de gobierno se plantearon la tarea de formular Planes Estratégicos de Prevención de Desastres. Si bien desde 2004 los gobiernos

⁹ Declaraciones de Américo Cáceres, Director Regional de Agricultura. Citado en: Venero, Cesar. «No culpes a la lluvia. Balance de la emergencia en Cusco». *Parlante*. Año 25, n.º 103. Cusco: Centro Guamán Poma de Ayala, 2010, pp. 11 -14.

¹⁰ Respaldo por el Fondo de Apoyo al Seguro Agropecuario (Ley 29148, de diciembre de 2007) y en el Cusco operado por la Compañía MAPFRE. El Ministerio de Agricultura (MINAG) dio inicio al SAC a mediados de 2009. Actualmente está vigente en Ayacucho, Apurímac, Cusco, Puno, Huancavelica, Cajamarca y Huánuco.

regionales han cumplido con presentar los documentos, estos son en realidad un compendio de la información disponible sobre riesgo y desastres en la respectiva región, no cuentan con un marco temporal bien definido y tienen una fuerte carga normativa, que apunta al deber ser ideal, y no a la atención de las necesidades prioritarias de prevención en distintas localidades y zonas del país. A este acento formalista puede sumarse el poco interés efectivo por impulsar procesos de ordenamiento territorial que, más allá de cualquier documento, son clave para una estrategia de prevención de desastres¹¹.

Los planes sectoriales adolecen también de amplitud, visión estratégica y participación de los involucrados. Con la excepción de los correspondientes a Salud y Educación, queda claro que no hubo voluntad de convocar a los ciudadanos. Se trata en promedio de planes que han sido formulados sin participación de la sociedad civil y con la excepción del plan de Energía y Minas, tampoco se consideró la participación de las empresas y el sector productivo. En el caso del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), el documento que figura en el portal de INDECI cumple con las formalidades del caso, pero al haberse trabajado hacia adentro del ministerio, no sirvió como referencia ante el escenario de desastre a inicios de año en Machu Picchu, que obligó a suspender la actividad turística por dos meses con graves consecuencias para el país y la economía local. En la zona se tuvo que trabajar partiendo de cero, como si se tratara de una sorpresa y no un riesgo. El plan del MINCETUR tiene como referencia a

¹¹ La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), se ha pronunciado acerca de la necesidad de promover la implementación de una estrategia de Ordenamiento Territorial basada en los avances de la Zonificación Ecológica Económica (ZEE), articulada a la prevención de riesgos desde el SINADECI (Informe Ejecutivo. Propuesta de Agenda para el Consejo de Coordinación Intergubernamental. ANGR. Junio 2009). Según el Ministerio de Ambiente, a febrero de 2010, las regiones de Cusco, San Martín, Amazonas y Madre de Dios han culminado su proceso de ZEE (base del Ordenamiento Territorial), a nivel de macro-zonificación.

las instituciones sectoriales, antes que al sector: no se centra en la realidad del terreno, es decir, no sirve para la prevención.

El sistema de defensa civil, ¿cómo los bomberos...?

El Perú empezó a tener una política nacional de defensa civil como consecuencia de adoptar las políticas internacionales, con un enfoque de gestión de desastres, luego de sufrir lo que ha sido nuestra peor catástrofe: el terremoto y aluvión en Ancash, en 1970. Su origen, con el régimen militar que entonces gobernaba, le imprimió a la institución y al sistema un perfil vertical del que no se ha podido desprender y que tiene como consecuencias, entre otras: su equivalencia con un aparato de atención de emergencias, su incapacidad para ser un referente de políticas y su fuerte centralismo.

Las dos primeras consecuencias citadas se traducen en la subordinación o poco protagonismo de las autoridades políticas y la reducción de la participación de los ciudadanos a su calidad de beneficiarios (antes) o damnificados (después). Esto se debe a que en general, se concibe el sistema y en particular al INDECI, como el aparato estatal para la atención de las emergencias, antes que como el ente rector y de coordinación de políticas en la materia. En febrero de este año, mientras los daños por lluvias rebasaban la capacidad de los gobiernos regionales y locales afectados, el Ministro de Defensa, Rafael Rey, propuso que las acciones de Defensa Civil sean manejadas por... el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas¹², reforzando el sentido común de que la eficacia de la prevención radica en la atención de la emergencia (ayuda a los damnificados, remoción de escombros), o a lo sumo, en la construcción de defensas ribereñas y obras similares, antes que en

¹² Declaraciones recogidas por el diario *La República*, Lima, 1 de febrero de 2010. <http://www.larepublica.pe/huaycos/01/02/2010/rey-propone-que-indeci-pase-al-comando-conjunto>

procesos de ordenamiento del territorio, coordinación de políticas y organización de la población y sus autoridades, asuntos ajenos a la lógica castrense. Quizá por ese mismo sentido común, la tarea de organizar a la población para su propia seguridad, no ha sido ni es una tarea asumida por líderes sociales, instituciones públicas, y menos por los niveles más altos del Estado y el gobierno.

Respecto al acento centralista, es una de sus cargas más onerosas no superadas a pesar de importantes medidas, como la determinación, refrendada por la ley vigente desde 2004, de que la defensa civil se constituya como un «sistema» que tiene como pilares a las autoridades locales elegidas democráticamente, quienes asumen su jefatura como presidentes de comités territoriales. Lo cierto y lo que hemos atestiguado todos es que, producido el desastre, por más voluntad y eficiencia que en muchos casos muestran las brigadas organizadas por los municipios para las labores de emergencia, las autoridades actúan –y son tratadas por las «comisiones especiales de alto nivel»–, como el último eslabón de una cadena que empieza en Lima. La defensa civil en el Perú, aunque las leyes digan lo contrario, no es percibida –ni presupuesta–, como una competencia municipal.

Plan Nacional de Lima

En ese mismo registro centralista, la última iniciativa importante –en términos mediáticos– impulsada por el Jefe de Estado, ha sido el llamado Plan Nacional Preventivo Antisísmico, lanzado a mediados de marzo, teniendo como telón de fondo el grave terremoto acaecido en el vecino país de Chile. En el anuncio se aludía a un plan «nacional» enfocado en las «zonas urbanas» y que sería coordinado con los «alcaldes distritales», empezando por Lima.

De una revisión del citado plan se concluye que «nacional» equivale a «piloto», que «zonas urbanas» quiere decir «Lima» y que eso de la coordinación con los gobiernos locales ya se verá.

Para empezar, se trata de un programa de revisión del estado de las viviendas en una muestra de distritos establecidos como de «primera prioridad» (Callao, Cercado de Lima, Rímac y Chorrillos), ejecutado por equipos de INDECI, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Vivienda y Ministerio de Defensa, asignados cada uno a un distrito, como responsable del proceso.

Los distritos siguientes en orden de prioridad no se señalan, salvo bajo el membrete de «los más críticos». Esto llama la atención puesto que la declaración presidencial citaba al menos dos factores de riesgo de los que se deducían los distritos que podían incluirse en el plan: zonas empinadas y zonas donde predomina la «construcción informal». Por la muestra finalmente seleccionada como «piloto», al parecer ha primado la revisión de las viviendas antiguas y tugurios, que por supuesto, necesitan de evaluación e inmediata atención, pero en ningún sentido conforman una muestra representativa que se constituya en un referente para el conjunto de la ciudad y, menos aún, para el resto del país, que es lo que textualmente pretende el documento del plan.

Aquí son evidentes dos supuestos errados (por no hablar de puro efectismo presidencial): uno, que (esa) Lima es una referencia natural para todas las otras ciudades del país y dos, que las viviendas en mal estado son sólo las que lo están por su antigüedad, sin tomar en cuenta la precariedad de los materiales en las construcciones de las últimas décadas en pendientes o suelo inestable, y mucho menos los distintos materiales con los que se construye en otras ciudades del país (tierra, sillar, caña, adobe, etc.). Luego, a pesar de haber aludido al problema de la construcción «informal», no se establece en qué orden de prioridad serán por lo menos revisadas las viviendas donde predomina la auto-construcción -antes que la «informalidad», puesto que «informales», como hemos visto, también son las edificaciones recientes que eluden la supervisión y salen con licencia automática-, en un clima generalizado de

rechazo a la regularización de licencias de construcción propiciado por CAPECO, a cualquier iniciativa que cuestione la natural buena voluntad del constructor¹³.

Finalmente, esta «primera etapa» del plan, según el propio titular de INDECI, General Luis Palomino, no es suficiente, pues sólo indicará a la familia residente o al propietario qué refacciones deben hacer. En la mayoría de los casos es obvio que los ocupantes conocen –y sufren– la condición de sus inmuebles, por lo que en términos prácticos la inspección les resulta muy poco útil. No se indica cómo costear las refacciones o cómo acogerse a algún programa estatal o de crédito. Por lo demás, la Municipalidad Metropolitana no es digna de ninguna mención específica. Tampoco cuál sería la forma en que esta iniciativa del Ejecutivo potencia el Plan de Emergencia Metropolitano 2010, que entre otras actividades preventivas contempla, precisamente, el reforzamiento de viviendas. Al parecer, El Plan Nacional, de aplicación en Lima, en tanto es la ciudad más grande, importante y densamente poblada del país, no merece participación de su autoridad metropolitana¹⁴.

Los retos en el mediano y largo plazo

A pesar de todas las limitaciones reseñadas, un avance importante ha sido el esfuerzo sostenido de INDECI por generar, al menos en la normativa y en las exigencias a las instancias que integran el SINADECI, un tránsito, de la prevención de desastres, a la

¹³ CAPECO se ha opuesto sistemáticamente a iniciativas como la Central de Información de Promotores Inmobiliarios y/o Empresas Constructoras de Unidades Inmobiliarias, una especie de «Infocorp» inmobiliario, que registre a las empresas que han incurrido en malas prácticas y esté a disposición de las familias que piensan realizar una inversión en vivienda nueva. Si bien la Central fue creada por ley en marzo de 2008, recién se ha hecho la convocatoria para su reglamentación en octubre de 2009. A la fecha, no es accesible la información sobre esta central en el portal del Ministerio de Vivienda, ni en el del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI).

¹⁴ Ver en este mismo volumen el artículo de Gustavo Riofrío.

prevención de riesgos¹⁵. El cambio de enfoque es en sí mismo un salto cualitativo y presenta grandes retos, pues ciertamente no tendrá mayores consecuencias si es que el Estado no lo traduce en impulsar –con recursos, entrenamiento y fortalecimiento institucional–, las innovaciones en la gestión pública y en los programas educativos que se alinean con este cambio de enfoque, a saber:

- a. La incorporación del análisis de riesgos en los procedimientos de inversión pública, que se orienta a la identificación de los costos adicionales de incluir medidas de reducción de riesgo. En esta línea el Ministerio de Economía y Finanzas ha producido una serie de manuales y pautas metodológicas que deben tener mayor difusión entre los funcionarios regionales y locales.
- b. La puesta en marcha, a partir del ejercicio presupuestal 2011, de un programa de reducción de vulnerabilidad, en el marco del Presupuesto por Resultados.
- c. La inclusión de la gestión de riesgos en el currículo de las instituciones educativas, medida que será la que genere los cambios más significativos en la cultura de prevención entre los peruanos.

Este último es uno de los esfuerzos en los que el avance puede ser más significativo, justamente por tratarse de uno de los pocos sectores que cuenta con la relativa participación de la comunidad organizada. Desde las regiones se han elaborado Planes Regionales de Educación Comunitaria en Gestión del Riesgo de Desastres, que debe plasmarse en el Diseño Curricular Nacional de Educación Comunitaria en Gestión del Riesgo de Desastres. Solamente aquí

¹⁵ De acuerdo con este enfoque, «es preciso centrar la atención en las causas de los desastres: los riesgos generados en el proceso de desarrollo. Estos riesgos expresan la falta de realización de los derechos de las personas, porque implican el no acceso a vivienda, salud, educación e información». Ferradas, Pedro /Soluciones Prácticas ITDG. «Catástrofes NO tan naturales». En: *Redes de gestión de riesgo y adaptación al cambio climático*. <http://www.redesdegestionderiesgo.com/Publicacion.php?id=MTQw>

puede verse una voluntad de encadenamiento entre las políticas nacionales del sector, con los desarrollos regionales y su aplicación a nivel local. En casi todos los otros sectores los avances son mínimos o no existen.

Cuando este artículo esté publicado seguramente se conocerá de las propuestas y medidas adoptadas por la Comisión Especial Multipartidaria del Congreso de la República, instalada los primeros días de marzo del 2010, con un plazo de 90 días útiles para encargarse de revisar la política de prevención de desastres naturales en el país. Mientras esto ocurre, sólo queda esperar preguntándose por qué la motivación de nuestro gobernante y legisladores se activa cuando se produce un terremoto en un país vecino, cuando se mantuvo dormida dos años y medio después de nuestro propio fracaso en Ica, Pisco y Chincha.

Coda

Existe en la realidad una gran distancia entre el discurso de los gobernantes y su desempeño efectivo, que debido a los compromisos establecidos con el modelo, privilegia su atención en sectores y actividades económicas distintas a las que debiera orientar su gestión, si se guiara por la óptica de un desarrollo nacional que incluya a las mayorías. En sus acciones de prevención también se aplica el consuelo del «chorreo»: suponen que si se atiende a determinados sectores sociales, estos servirán de referencia o correrán traslado a otros más pobres y menos organizados. O, por ejemplo, que capacitando al personal de municipios provinciales, estos harán réplicas en los distritos de su circunscripción. La realidad niega esta lógica.

La gran contradicción en materia de prevención es que en muchas zonas del país ya están estudiadas y mapeadas las zonas de riesgo. El punto es que estas certezas no alcanzan a la disponibilidad de los gobiernos regionales y son imposibles de afrontar

por los gobiernos municipales y sus débiles presupuestos. Por supuesto, no forman parte de las prioridades del gobierno nacional, que prácticamente no invierte en investigación especializada ni tecnología apropiada a la detección de los peligros naturales a los que estamos expuestos. A la reducción progresiva del presupuesto de instituciones especializadas, como el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET), se suman hechos como la lentitud en atender la solicitud de compra de los equipos necesarios para la alerta de tsunamis, que por estos meses se ha anunciado como una gran iniciativa, cuando en realidad es una demora que se lamenta por lo menos desde el terremoto de 2007, que barrió con las localidades costeras de Ica y golpeó la precaria economía de los pesqueros artesanales, cuyo lazo con la gran pesca industrial es, como se sabe, estacional.

La legislación y las normas de prevención y defensa civil son efectivas sólo cuando están acompañadas por procedimientos claros, recursos sostenidos en el tiempo y entrenamiento de funcionarios en una lógica de fortalecimiento de las instituciones, además de incentivos a la investigación y apertura a la participación organizada. Así son las inversiones de largo plazo y tratándose el nivel de avance en el que nos encontramos, sólo en esa perspectiva se podrá tener una visión optimista.

Notas sobre los autores

Enrique Amayo Z.

Profesor de Historia Económica y Estudios Internacionales Latinoamericanos. Fundador y coordinador del *Núcleo de Pesquisas sobre o Pacífico e Amazonía - NPPA* (Núcleo de Investigaciones sobre el Pacífico y la Amazonía), Universidad del Estado de São Paulo (UNESP - Brasil).

E-mail: eazamayo@fclar.unesp.br

Inés Arias

Egresada de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), especializada en políticas públicas anticorrupción y contrataciones públicas. Ha sido Secretaria Ejecutiva de la Mesa de Repatriación de Dineros Ilícitos y su Uso Ético. Coordinadora del Grupo de Trabajo Contra la Corrupción, coordina la Unidad de Gestión Ética de los Bienes Comunes y de Interés Público en Forum Solidaridad Perú.

E-mail: ines@psf.org.pe

Eduardo Ballón E.

Antropólogo. Ex-presidente del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (**desco**) y de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP). Actualmente se desempeña como investigador principal de **desco**. Ha escrito diversos textos sobre movimientos sociales, regionalización y descentralización.

E-mail: eballon@desco.org.pe

Humberto Campodónico

Ingeniero industrial por la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI) y Magíster en Economía del Desarrollo por la Universidad de París I (Panteón-Sorbona). Catedrático de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Consultor de la Comunidad Andina de Naciones y de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). 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.

E-mail: hcampodonicos@yahoo.com

Luis Chirinos

Estudios de Derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Obtuvo la Maestría en Instituciones Legales en la Universidad de Wisconsin - EE.UU. Sus temas de especialización incluyen descentralización, participación ciudadana y gestión pública. Actualmente se desempeña como consultor independiente y es, además, docente del curso de Movilización de Bases en el Diplomado de Gobernabilidad y Gerencia Política de la PUCP.

E-mail: lchirinos@desco.org.pe

Anahí Durand

Socióloga por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), Magister en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) México. Ha investigado y publicado en temas relacionados con movimientos sociales, conflictos sociales, representación política, género y participación ciudadana. Ganadora del Premio a la Investigación en Ciencias Sociales y Humanas Francois Bourricaud 2009. Ha trabajado en la Asociación Servicios Educativos Rurales (SER) y en el Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán. Actualmente es investigadora del Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

E-mail: anahidurand@gmail.com

Werner Jungbluth

Licenciado en Comunicación para el Desarrollo por la Universidad de Lima, con estudios en Sociología en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Ha trabajado como consultor en temas relacionados al proceso de descentralización. Actualmente es miembro de la Unidad de Planificación y Desarrollo Estratégico e Investigador del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (**desco**).

E-mail: werner@desco.org.pe

José López Ricci

Sociólogo por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Ha investigado y publicado en temas relacionados a violencia política, liderazgos populares, participación ciudadana y descentralización. Actualmente es miembro del equipo técnico del Grupo Propuesta Ciudadana.

E-mail: jlopezricci@desco.org.pe

Jaime Llosa

Ingeniero Agrónomo por la Escuela Nacional de Agricultura (ENA). Estudios de post-grado en la Universidad de Paris - La Sorbone: Ecole Pratique des Hautes Etudes. Ha efectuado consultorías para FAO, OIT e IICA en el que fue funcionario de Planta. Ejerció la docencia en la Universidad Nacional Agraria La Molina. Fue durante el gobierno del General Velasco Alvarado, Director General adjunto a la alta dirección en el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social y en el Sistema Nacional de Apoyo a la Propiedad Social. Actualmente se desempeña como consultor en desarrollo rural y como tal ejerce desde hace 20 años evaluando proyectos ex ante y ex post. Es, además, asesor de la Red Ambiental Peruana (RAP).

E-mail: jlll@speedy.com.pe

Jorge Malleux

Ingeniero Forestal, con estudios de post-grado en el Centro Internacional de Fotogrametría y Fotointerpretación - ITC de Delf-Holanda en evaluación de recursos forestales tropicales. Docente de la facultad

de Ciencias Forestales de la Universidad Nacional Agraria La Molina (UNALM) entre 1966 y 1985, durante este período fue jefe del Departamento de Manejo Forestal y Director Universitario de Investigación y Proyección Social. Consultor Internacional del Banco Mundial, FAO, OIMT. Presidente Fundador de la Asociación Peruana de Ingenieros Forestales 1970-1975; miembro distinguido y vitalicio del Capítulo de Ingenieros Forestales del Colegio de Ingenieros del Perú; profesor emérito de la UNALM - Facultad de Ciencias Forestales.

E-mail: jorgemalleux@yahoo.com

Raúl Mauro

Ingeniero Economista de la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI), con estudios terminados en la Maestría de Gestión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Profesor de Metodología de la Investigación en la Facultad de Economía de la UNI. Es investigador principal de **desco** y analista económico de la Red Latinoamericana de Deuda, Desarrollo y Derechos (Latindadd). Sus trabajos enfocan el problema de la precariedad de los niveles de vida, el financiamiento del Estado y los modelos de desarrollo.

E-mail: raulmauro@gmail.com

Erick Pajares

Abogado, con estudios de especialización en Derecho Internacional, Políticas Públicas Globales y Gerencia Política (Universidad de Nueva York, EE.UU.). Experto en derecho internacional ambiental y gestión socio ambiental. Especialista en Investigación de Futuros (Análisis prospectivo). Estudios complementarios en Antropología Cultural y Sociología Política. Ha sido consultor para diversos proyectos del Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo Mundial del Ambiente, en temas de institucionalidad ambiental, políticas públicas ambientales, gestión de la biodiversidad y conocimientos tradicionales, manejo y resolución de conflictos socio ambientales y responsabilidad social corporativa. Investigador asociado de **desco**.

E-mail: bgc.pae@gmail.com

Ramón Pajuelo

Antropólogo por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), con posgrados en Historia Latinoamericana y Andina en la Universidad Andina en Ecuador y la Universidad de Andalucía en España. Sus intereses abordan temas sobre comunidades campesinas e indígenas, movimientos sociales, etnicidad y política. Su última publicación es *No hay ley para nosotros. Gobierno local, sociedad y conflicto en el altiplano: el caso Ilave* (Lima: IEP-SER, 2009). Actualmente es investigador del Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

E-mail: rpajuelo@iep.org.pe

Julio C. Postigo

Candidato a PhD. en el departamento de Geografía y Medio Ambiente de la Universidad de Texas en Austin. Magister en Estudios Latinoamericanos (concentración Estudios Ambientales) por esta misma universidad. Investigador del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES). Sus temas de interés son las respuestas de los sistemas socioambientales frente al retiro glaciar, las dimensiones sociales del cambio climático, y la economía y ecología política.

E-mail: jpostigo@cepes.org.pe

María Isabel Remy S.

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. Sus áreas de interés tienen que ver con el análisis de las sociedades rurales y el desarrollo rural, y sobre participación ciudadana y gobiernos locales. Actualmente es investigadora principal en el Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

E-mail: mremy@iep.org.pe

Gustavo Riofrío

Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Urbanista (DEA) de la Universidad de Grenoble. Municipalista, con experiencia en el país y el extranjero en asuntos de vivienda, de asentamientos populares y de planeamiento urbano.

Ha trabajado en asuntos vinculados a la reconstrucción luego de desastres en Centro América y Perú. Fue responsable del Programa de densificación habitacional de **desco**. Actualmente es investigador principal de la institución.

E-mail: gustavo.riofrio@gmail.com

Eduardo Toche

Historiador por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Magister en Historia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO – Ecuador). Ha sido Becario Senior del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y ex-investigador de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Actualmente es investigador de **desco** y profesor de la Maestría de Historia de la UNMSM.

E-mail: etoche@desco.org.pe

Hugo Wiener

Economista por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) y candidato a Doctor. Bachiller en Historia por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Se ha dedicado en los 30 años de actividad profesional a la formulación, seguimiento, sistematización y evaluación de proyectos con énfasis en producción agraria, desarrollo rural y aspectos ambientales. También ha tenido una prolongada experiencia en la dirección de una caja rural en Puno. En la actualidad es docente de la facultad de Gestión y Alta Dirección de la PUCP, en los cursos de Economía de la Empresa y Taller de Formulación de Proyectos.

E-mail: hwienerf@gmail.com

Mario Zolezzi

Licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), especializado en temas de desarrollo urbano, participación y gestión municipal, ex-regidor metropolitano de Lima en dos períodos y ex-alcalde de Barranco. Profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP, miembro de **desco** y consultor en temas de participación municipal y desarrollo urbano.

E-mail: mzolezzi@desco.org.pe